

Winfried Fuest

# Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb

Zur Unternehmensbesteuerung  
in der Europäischen Union

# Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik  
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Winfried Fuest

## Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb

Zur Unternehmensbesteuerung  
in der Europäischen Union



DEUTSCHER  
INSTITUTS-VERLAG

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24116-5

978-3-602-24116-3

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon (02 21) 49 81-4 52  
Telefax (02 21) 49 81-4 45  
Internet: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)  
E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung: Steuerharmonisierung versus Steuerwettbewerb</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Die steuerpolitische Ausgangssituation im erweiterten Europa</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Unfairer Steuerwettbewerb durch die neuen EU-Länder?</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Erosion der Staatseinnahmen durch Steuerwettbewerb?</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Steuerpolitische Harmonisierungsvorschläge der EU-Kommission</b>	<b>20</b>
5.1	Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen	20
5.2	Harmonisierungsvorschläge in der Diskussion	23
<b>6</b>	<b>EU-Zinsrichtlinie und europäische Steuerharmonisierung</b>	<b>28</b>
6.1	Die Ausgestaltung der EU-Zinsrichtlinie	30
6.2	Der Diskussionsvorschlag einer Abgeltungssteuer	36
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>39</b>
	<b>Literatur</b>	<b>41</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>43</b>
	<b>Der Autor</b>	<b>44</b>

# 1

## Einleitung: Steuerharmonisierung versus Steuerwettbewerb

Das Thema Harmonisierung der direkten Steuern in Europa wird nicht erst seit der jüngsten EU-Erweiterungsrunde im Mai 2004 in der finanzwissenschaftlichen und steuerjuristischen Literatur sowie auf politischer Ebene diskutiert. Insbesondere die kontrovers geführte Debatte über die Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in der EU sowie die Vorstufen dieses Prozesses ist beinahe so alt wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft selbst. So wurde bereits im Jahr 1961 im Rahmen des „Neumark-Berichts“ explizit ein harmonisiertes System der Unternehmensbesteuerung vorgestellt (Fuest/Huber, 2003, 378). Weitere zeitliche Stationen für die Entwicklung einer stärkeren Koordination der Unternehmenssteuern waren der im Jahre 1971 vorgelegte „Van-den-Tempel-Bericht“ sowie der 1992 erschienene „Ruding-Report“, der eine sehr weit reichende tarifliche Harmonisierung der Körperschaftsteuern durch die Fixierung eines Mindestsatzes von 30 Prozent sowie einer Obergrenze von 40 Prozent der Gewinne vorschlug (Fuest/Huber, 2003, 378 f.). Sowohl bei den meisten Mitgliedsländern als auch bei der Europäischen Kommission selbst sind diese Vorschläge für lange Zeit auf Ablehnung gestoßen, sodass keines der erarbeiteten Konzepte in die politische Praxis umgesetzt wurde. Hierfür gab es mehr oder weniger triftige formale wie ökonomische Gründe. Sofern sie für die Diskussion heute noch relevant sind, werden sie in dieser Studie vorgestellt und erläutert.

Im Gegensatz zu den indirekten Steuern, deren Harmonisierungspostulat explizit in Art. 93 EG-Vertrag (EGV) aufgeführt ist, wird für die direkten Steuern eine derartige Forderung nicht erhoben. Allenfalls existiert für den Bereich der direkten Besteuerung in Art. 293 EGV der Auftrag zur Vermeidung oder Beseitigung der Doppelbesteuerung in der Gemeinschaft (Eggert, 2004, 6).

Dabei stehen alle Harmonisierungsbemühungen im Bereich der direkten Steuern und damit auch bei den Unternehmenssteuern in einem Trade-off zu dem in der EU-Verfassung verankerten Subsidiaritätsprinzip, wonach Entscheidungen möglichst dezentral und auf der unmittelbar berührten Ebene getroffen werden sollten. Denn nachdem durch die Schaffung der Währungsunion eine nationale Autonomie der Mitgliedstaaten im Bereich der Geld- und Währungspolitik nicht mehr gegeben ist, würde durch die geforderte Harmonisierung der direkten Steuern ein weiterer wichtiger Sektor der nationalen Souveränität entzogen und damit der Zentralismus in Europa gestärkt und zugleich der Föderalismus geschwächt.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass Steuerpolitik insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung immer auch Standortpolitik ist und damit einen wichtigen Wettbewerbsfaktor darstellt – im nationalen wie im internationalen Rahmen. Eine strikte Steuerharmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung in Form einer europaweit einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage sowie eines einheitlichen Satzes würde demnach zu einer Ausschaltung des nationalen Steuerwettbewerbs führen. Den nationalen Regierungen ständen dann, etwa bei der unternehmenstypischen Körperschaftsteuer, für potenzielle Investoren und Realkapital keine eigenen staatlichen Anreizmechanismen mehr zur Verfügung. Sie wären damit eines wichtigen Wettbewerbsparameters beraubt. Dieses wiederum hätte den Verlust eines wichtigen Teilbereichs des gesamten marktwirtschaftlichen Wettbewerbs zur Folge – mit umfangreichen negativen Konsequenzen für die Volkswirtschaft.

Besäße die Unternehmensbesteuerung Äquivalenzcharakter, hätten die Unternehmen also Anspruch auf eine staatliche Gegenleistung im Umfang ihrer Steuerzahlung, könnte sie diese Funktion bei einer strikten Harmonisierung nur dann voll erfüllen, wenn in allen europäischen Staaten die für die Unternehmen zur Verfügung gestellten Infrastrukturleistungen denselben fiskalischen Aufwand erfordern würden. Eine Annahme, die bereits auf den ersten Blick als realitätsfern einzustufen ist.

Zudem verlangt die Frage, ob eine Harmonisierung direkter Steuern auf europäischer Ebene tatsächlich zu den erhofften fiskalischen Vorteilen führt, zunächst eine Antwort darauf, für wen. Denn wenn die Harmonisierung im Extremfall nur für ein oder zwei Länder zu einer Verbesserung der Einnahmensituation führt, für den Rest hingegen zum Verlustgeschäft wird, so ist eine derartige Strategie fiskalisch fragwürdig. Das gilt erst recht, wenn es sich um Länder unterschiedlicher Größe sowie divergierender wirtschaftlicher und fiskalischer Leistungsfähigkeit handelt. Gerade diese Problematik hatte maßgeblichen Anteil daran, dass im Zuge der EU-Osterweiterung die Diskussion um eine Beschränkung des internationalen Steuerwettbewerbs neue Nahrung erhielt. Denn die Erweiterung der Gemeinschaft um zehn neue Mitglieder zum 1. Mai 2004 hat in einigen Ländern auf höchster politischer Ebene einen Streit darüber entfacht, ob nicht der dadurch forcierte Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch eine möglichst weit reichende Harmonisierung eben dieser Unternehmenssteuern eingeschränkt werden sollte. Diese Diskussion wurde mit harten Bandagen geführt. Die daran Beteiligten brachten sogar den Vorwurf des Steuereumpings und des unfairen Steuerwettbewerbs gegenüber den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten in die Debatte ein (Fuest/Fuest, 2004b, 13).

Die illustre Liste jener westeuropäischen Politiker, die den Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch die Einführung eines einheitlichen Mindeststeuersatzes von 25 Prozent einschränken oder im Extremfall sogar ausschalten wollten, reicht vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder bis hin zu Frankreichs mächtigem ehemaligen Wirtschafts- und Finanzminister Nicolas Sarkozy. Die politischen Motive dieser Politiker zur Ausschaltung des in ihren Augen schädlichen Wettbewerbs sind zumindest aus dem speziellen nationalen Blickwinkel heraus zunächst verständlich, befürchteten sie doch einen Exodus heimischer sowie angesiedelter Unternehmen und Arbeitsplätze – und damit auch ihrer Steuereinnahmen – in Richtung Osteuropa.

Den hier in aller Kürze skizzierten politischen Rahmen vor Augen, stellen sich für den Ökonomen insbesondere die folgenden Fragen:

- Sind die politisch befürchteten negativen fiskalischen Folgewirkungen auch aus ökonomischer Perspektive zu erwarten?
- Ist die Einführung von Mindeststeuern in ganz Europa gegebenenfalls tatsächlich eine sinnvolle Lösungsstrategie?
- Gibt es in diesem Zusammenhang über die allgemeine Zielsetzung einer Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage hinaus auch noch gute Gründe für eine Angleichung der Steuersätze?

Gleichzeitig berührt die Frage nach einer Einschränkung oder Forcierung des internationalen Steuerwettbewerbs auch komplexe steuerrechtliche Probleme, denen sich vor dem Hintergrund eines intensiver ausgetragenen Wettbewerbs der Staaten um Investitionen und Arbeitsplätze mehr und mehr auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) annimmt. Als erklärter Wächter über die Grundfreiheiten bezüglich der direkten Steuern handelt er durchaus im Sinne seines Auftrags, wenn er bei immer mehr Verstößen gegen die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit in jüngster Zeit auch verstärkt in die nationale Steuergesetzgebung eingreift und so – gewollt oder ungewollt – Druck in Richtung einer Harmonisierung oder zumindest Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa ausübt. Allerdings stehen dieser Entwicklung ausgewiesene Ökonomen eher kritisch gegenüber. Sie gelangen zu dem Urteil, dass „auch Diskriminierungsverbote nicht darüber hinweghelfen, dass der Gemeinschaft keine spezifische Kompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern gegeben ist“ (Lehner, 2002, 7). In der Rechtsprechung des EuGH manifestiert sich demnach „eine gewisse Kompensation der fehlenden Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet der direkten Steuern“ (Lehner, 2002, 7).

Auf diese ebenso aktuelle wie facettenreiche Diskussion der Probleme und Konsequenzen einer Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa

soll in dem hier vorliegenden Beitrag näher eingegangen werden. Dazu werden im Einzelnen die folgenden Fragenkomplexe analysiert und bewertet:

- Wie ist die geänderte steuerpolitische Ausgangslage im erweiterten Europa zu beurteilen und welche möglichen fiskalischen Konsequenzen erwachsen hieraus für die alten und neuen EU-Mitgliedsländer? (Kapitel 2)
- Betreiben die neuen EU-Staaten wirklich einen unfairen Steuerwettbewerb oder gar Steuerdumping im Bereich der Unternehmensbesteuerung? (Kapitel 3)
- Führt der forcierte internationale Steuerwettbewerb tatsächlich zu einer Erosion der nationalen Steuereinnahmen? (Kapitel 4)
- Welche ökonomischen Konsequenzen hätte die Einführung von Mindeststeuersätzen, und wo gibt es darüber hinaus steuerpolitisch sinnvolle Harmonisierungsansätze bei der Unternehmensbesteuerung insgesamt? (Kapitel 5)
- Wie beeinflusst der EuGH die nationale Steuerpolitik in der EU? (Kapitel 5)
- Wie ist die EU-Zinsrichtlinie, die am 1. Juli 2006 in Kraft treten soll, im Kontext einer europäischen Steuerharmonisierung zu beurteilen? (Kapitel 6)
- Welche steuerpolitischen Konsequenzen ergeben sich für die EU-Mitgliedsländer insgesamt, und welcher konkrete steuerpolitische Handlungsbedarf erwächst aus all dem für den Standort Deutschland? (Kapitel 7)

## 2

## Die steuerpolitische Ausgangssituation im erweiterten Europa

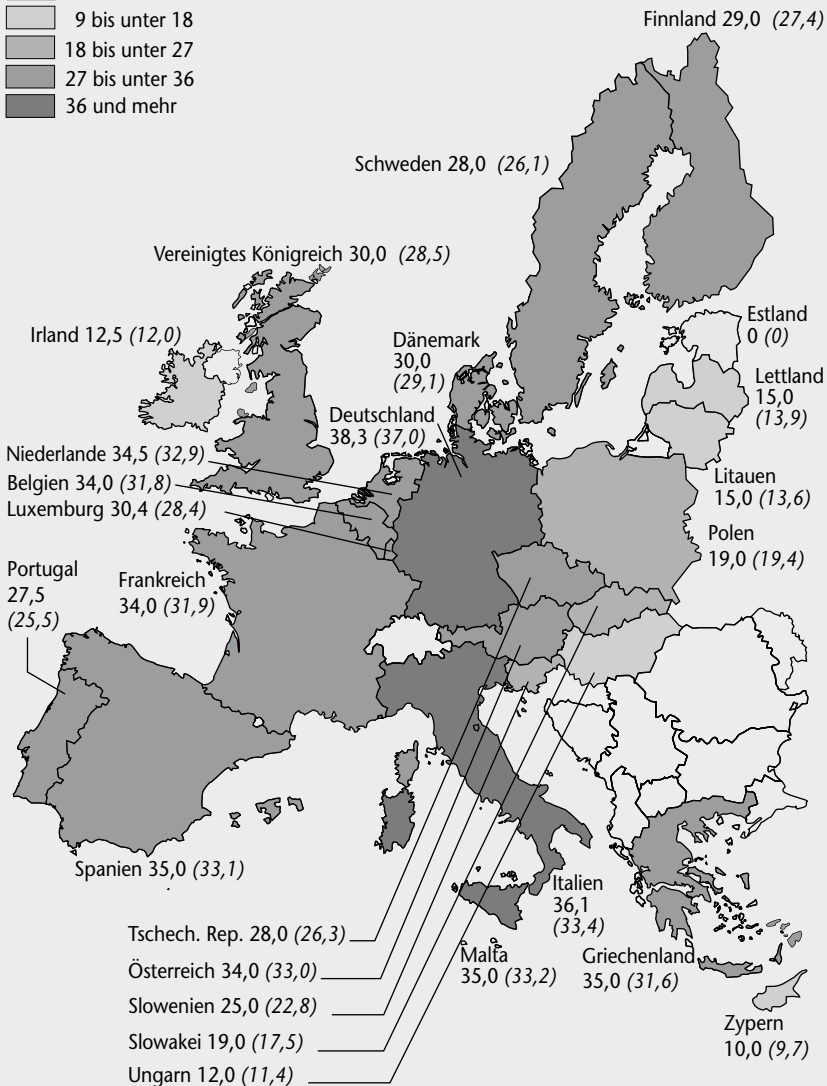
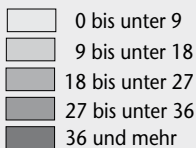
Die steuerpolitische Ausgangssituation im Europa der 25 stellt sich dem Betrachter zunächst recht eindeutig dar. Bereits ein kurzer Blick auf die neue europäische Steuerlandkarte reicht aus, um den deutlichen Vorsprung der ost-europäischen Beitrittsstaaten im internationalen Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern zu erkennen (Abbildung 1).

Die neuen EU-Mitgliedstaaten haben sich fast ausnahmslos bereits im Vorfeld ihrer Mitgliedschaft intensiv darum bemüht, günstige steuerliche Standortbedingungen für potenzielle Investoren zu schaffen. Beispielsweise hat die slowakische Regierung mit Beginn des Jahres 2004 die Sätze der Körperschaft- und Einkommensteuer auf einheitlich 19 Prozent reduziert und zugleich einen Flat-Rate-Tarif (einheitlicher Steuersatz für alle Einkommen) eingeführt. Polen hat sich dieser Standortoffensive angeschlossen und den Satz der Körperschaftsteuer von 27 Prozent in 2003 auf zuletzt 19 Prozent reduziert. Ungarn hat bereits 2002



# Unternehmenssteuern im erweiterten Europa 2004 Abbildung 1

Tariflicher Steuersatz in Prozent (effektiver Durchschnittssteuersatz in Prozent)



Quellen: KPMG; eigene Berechnungen

eine Senkung von zuvor 30 Prozent auf 18 Prozent vorgenommen und plant eine weitere Reduzierung auf nur noch 12 Prozent. Konkurrenzlos attraktiv positioniert sich in diesem Zusammenhang schließlich Estland, wo die einbehaltenen Gewinne komplett steuerfrei gestellt werden.

In Deutschland dagegen betrug im Jahr 2005 die tarifliche Gewinnbelastung der Kapitalgesellschaften 38,7 Prozent. Die Bundesrepublik liegt mit diesem Wert am oberen Ende der internationalen Belastungsskala. Denn anders als die Einzel- und Personenunternehmen wurden die Kapitalgesellschaften im Rahmen der dritten Stufe der Unternehmenssteuerreform nicht durch eine weitere Tarifsenkung entlastet und verharren damit auf dem – verglichen mit anderen Ländern – hohen Belastungsniveau. Da zudem in den bereits erwähnten Ländern weitere Tarifsenkungen fest geplant sind oder in Aussicht stehen, verschärft sich im Falle eines deutschen Reformstillstands im Bereich der Unternehmensbesteuerung der relative Wettbewerbsnachteil gegenüber wichtigen Mitbewerbern im erweiterten Europa sogar noch zusätzlich.

Zwar kommt es bei der steuerlichen Belastung von Investitionen nicht allein auf die tariflichen Steuersätze an, sondern auch auf die Vorschriften zur Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinns. Gleichwohl sollte der Indikator „tarifliche Belastung der Unternehmensgewinne“ in Bezug auf seine Bedeutung keinesfalls unterschätzt werden. Denn Standort- und Investitionsentscheidungen werden nach Auffassung von Experten wie etwa dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ganz entscheidend auch durch die Höhe der nominalen Tarifsätze beeinflusst (Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 12). Der Beirat nennt in diesem Kontext insbesondere die folgenden Argumente:

- Bei europa- oder gar weltweit operierenden Unternehmen spielt die tarifliche Belastung die dominierende Rolle bei der Beantwortung der Frage, wo der verbleibende Gewinn schließlich der Besteuerung unterworfen wird.
- Änderungen der Steuersätze betreffen stets alle Unternehmen des jeweiligen Landes. Dagegen ist die Einführung oder Abschaffung spezieller Steuervergünstigungen in vielen Fällen nur für einen vergleichsweise kleinen Kreis von Adressaten relevant.
- International überhöhte Steuersätze üben auf das Topmanagement weltweit agierender Konzerne eine nicht zu unterschätzende Abschreckungswirkung aus – und zwar häufig sogar dann, wenn detaillierte steuerliche Informationen über die national abweichenden Gewinnermittlungsvorschriften vorliegen. Denn bereits aufgrund der plakativen Wirkung entscheiden Steuersätze mitunter ganz alleine darüber, welcher Standort den Zuschlag etwa für eine neue Unternehmensansiedlung erhält.

- Da in fast allen Industrieländern seit den achtziger Jahren ohnehin ein Trend zu einer Verringerung der Unternehmenssteuersätze zu beobachten ist, fällt ein Land, das glaubt, sich diesem Steuersatzwettbewerb entziehen zu können, in der Gunst der Anleger letztendlich umso weiter zurück.

Internationale Unternehmenssteuervergleiche, die auf einer breiten und fundierten wissenschaftlichen Grundlage durchgeführt werden, berücksichtigen bei der Standortbewertung regelmäßig auch die unterschiedlichen nationalen Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Bezieht man diese Vorschriften in das steuerliche Belastungskalkül mit ein, so gelangt man zur Messung der so genannten Effektivbelastung der Investitionen. Die steuerliche Attraktivität eines Standorts wird durch diese Effektivbelastung insgesamt wesentlich besser erfasst, wie viele dieser Studien belegen. Allerdings haben auch bei der Verwendung dieses Indikators die neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer einen deutlichen Vorsprung vor den EU-15-Staaten (und insbesondere vor Deutschland), wie eine Studie des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (Ernst & Young/ZEW, 2004) sowie eine gemeinsame Untersuchung des finanzwissenschaftlichen Lehrstuhls der Universität zu Köln und des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln belegen (Fuest/Fuest, 2004a).

- Während Deutschland nach ZEW-Berechnungen eine effektive steuerliche Durchschnittsbelastung der Investitionserträge von 36 Prozent aufweist, liegt der vergleichbare Belastungsindikator in den osteuropäischen Beitrittsländern gerade einmal bei rund 20 Prozent. Dabei ist zu beachten, dass die Sonderstellung Estlands in diesem Vergleich noch nicht einmal berücksichtigt ist.
- Wie Abbildung 1 zeigt, kommt eine empirische Untersuchung aus dem finanzwissenschaftlichen Institut der Universität Köln zu ähnlichen Ergebnissen und bestätigt das große Steuergefälle zwischen alten und neuen EU-Mitgliedstaaten.

Mit ihrer Steueroffensive setzen die neuen EU-Staaten vor allem auch ihre unmittelbaren Anrainerstaaten unter Druck, auf diesen forcierten Standortwettbewerb zu reagieren, indem sie entweder die Unternehmenssteuern ihrerseits senken oder aber andere Abwehrmaßnahmen ergreifen. Österreichs Finanzminister Karl-Heinz Grasser hat sich dabei für eine Offensivstrategie entschieden und die Körperschaftsteuertarife im Rahmen einer umfassenden Steuerreform von 34 auf 25 Prozent gesenkt sowie überdies eine attraktive Gruppenbesteuerung implementiert, wodurch Österreich quasi über Nacht zu einem attraktiven Holdingstandort avanciert ist. Alle Maßnahmen zusammen genommen, werden die in Österreich ansässigen Unternehmen im Jahr 2006 um fast eine Milliarde Euro entlastet und damit die steuerlichen Investitionsbedingungen in der Alpenrepublik entsprechend verbessert.

Nicht alle alten EU-Mitgliedstaaten sind dem Beispiel Österreichs gefolgt und haben derart schnell und offensiv auf die neuen Herausforderungen reagiert. Vielmehr treten einige Länder den Entlastungsbestrebungen sogar aktiv entgegen und behaupten, der von den neuen Mitgliedstaaten forcierte Steuerwettbewerb sei gleich aus mehreren Gründen schädlich und daher schleunigst zu beenden oder zumindest einzuschränken. Ihre zentralen Argumente:

- Der von den Beitrittsländern einseitig entfachte Steuerwettbewerb sei unfair und mit den Prinzipien des gemeinsamen Marktes nicht vereinbar.
- Er untergrabe die Fähigkeit aller EU-Staaten, die notwendigen öffentlichen Ausgaben vor allem im Bereich der Infrastruktur und der sozialen Sicherung zu finanzieren.
- Und er führe zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen in Europa.

Mit diesen Thesen befinden sich die Kritiker in Gesellschaft weniger, jedoch durchaus prominenter Wirtschaftswissenschaftler, wie zum Beispiel des Ifo-Präsidenten Hans-Werner Sinn, der die Auffassung vertritt, im Extremfall könne der ruinöse Steuerwettbewerb sogar zu einem Zusammenbruch des öffentlichen Finanzwesens führen (Sinn, 1990).

### 3

## Unfairer Steuerwettbewerb durch die neuen EU-Länder?

Um überhaupt zwischen „fairem“ und „unfairem“ oder gesamtwirtschaftlich nützlichem und schädlichem Wettbewerb zu unterscheiden, ist es zunächst erforderlich, sich auf entsprechende Regeln oder Definitionen zu verständigen. Das ist beim privatwirtschaftlichen Wettbewerb bereits schwierig, bezogen auf den Wettbewerb zwischen Staaten aber ausgesprochen kompliziert. Im Bereich des internationalen Steuerwettbewerbs haben dennoch sowohl die EU als auch die OECD den Versuch unternommen, Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb zu entwickeln. Folgt man diesem Katalog, so liegt unfairer Steuerwettbewerb unter anderem dann vor, wenn (Fuest/Huber, 1999, 25)

- die steuerlichen Vorteile einseitig nur Gebietsfremden und nicht Einheimischen für deren Transaktionen gewährt werden,
- diese Vorteile an keine substantielle wirtschaftliche Präsenz in dem Vorteil bietenden Staat gebunden sind,

- die Vorschriften zur steuerlichen Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb eines multinationalen Konzerns von allgemein akzeptierten OECD-Standards abweichen,
- eine niedrige Besteuerung oder gar eine Besteuerungsfreistellung der Erträge aus Finanzanlagen erfolgt,
- generell ein Mangel an Transparenz bei den bestehenden Rechtsvorschriften vorliegt sowie vonseiten der Steuerverwaltung diese Vorschriften einer undurchsichtigen Handhabung unterliegen.

Beispiele für steuerliche Arrangements, die nach diesen Kriterien als unfair anzusehen wären, sind beispielsweise die in vielen alten EU-Ländern existierenden Sonderwirtschaftszonen. Diese bieten vor allem ausländischen Investoren reduzierte Steuersätze und andere Steuervorteile an, wie etwa die Dublin-Docks in Irland oder die französische Sonderzone Korsika. Ob die Inanspruchnahme derartiger Sonderregelungen im Standortwettbewerb eher gesamtwirtschaftlich positive oder negative Wirkungen entfaltet, ist umstritten. Für die an dieser Stelle zu führende Diskussion über die Steuerpolitik der neuen EU-Mitgliedstaaten ist aber entscheidend, dass die Kritik sich weniger an der Existenz von Sonderwirtschaftszonen oder Sonderregelungen entzündet, sondern vielmehr an der Gestaltung der allgemeinen Unternehmensbesteuerung. Allgemeine Steuer- oder gar nur Steuersatzsenkungen gehören aber nicht zum Katalog der von der EU als unfair klassifizierten Steuerpraktiken. Insofern muss der aus ökonomischer Sicht recht vage Vorwurf, die Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten sei „unfair“, nach den in der EU geltenden formalen Regeln als gegenstandslos bezeichnet werden.

Darüber hinaus gilt auch für die neuen EU-Mitgliedsländer der bereits 1997 vom Ministerrat verabschiedete Maßnahmenkatalog zur Gewährleistung eines fairen Steuerwettbewerbs zwischen den EU-Staaten. Wichtigstes Element dieser Rahmenvereinbarung ist die Schaffung eines Verhaltenskodex (Code of Conduct) für den Bereich der Unternehmensbesteuerung. Konkret enthält dieser Kodex (Menck/Mutén, 2003, 42)

- Maßnahmen zur Beseitigung von Begünstigungen bei der Besteuerung von grenzüberschreitenden Zinszahlungen an Privatpersonen sowie
- Vorschriften zur Abschaffung der Quellensteuer auf grenzüberschreitende Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren im Bereich der Unternehmen.

Diese Regeln gelten selbstverständlich auch für die neuen Mitgliedstaaten – und zwar unabhängig davon, dass ihre praktische Umsetzung teils mit erheblichen Problemen verbunden ist.

Der Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung zielt unter anderem darauf ab, einseitige diskriminierende nationale Regeln zulasten der anderen Staaten so

weit wie möglich auszuschalten. Hiervon unberührt ist das Recht der einzelnen Staaten, im Rahmen ihrer nationalen Steuerpolitik generelle Steuersenkungen für Unternehmen zu beschließen und damit auch den Steuerwettbewerb bewusst als eine Variante des Standortwettbewerbs einzusetzen. Selbst die in Estland zur Anwendung kommende Nullbesteuerung der einbehaltenen Unternehmensgewinne ist diesbezüglich nicht als unfairer Steuerwettbewerb zu betrachten.

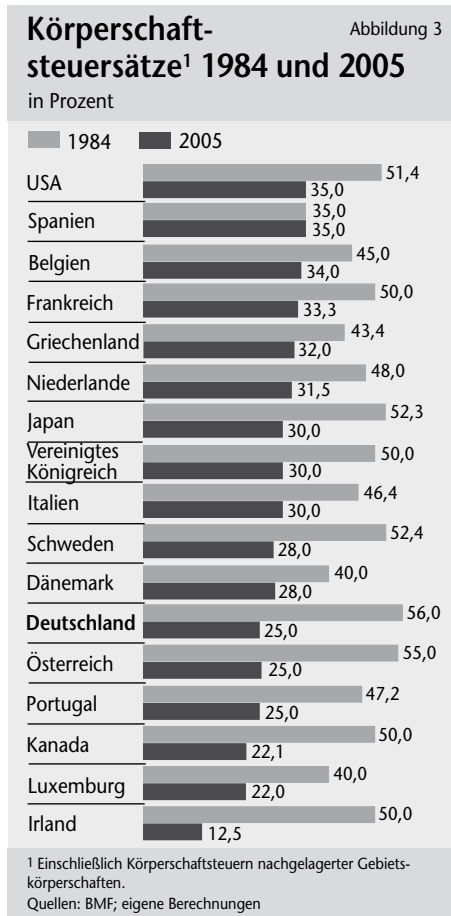
## 4 Erosion der Staatseinnahmen durch Steuerwettbewerb?

Auch unter betont fiskalpolitischen Aspekten sind Argumente für eine Steuerharmonisierung in der Diskussion. So befürchten einige Finanzexperten einen europaweiten Steuersenkungswettlauf, an dessen Ende einzelne Länder ihre notwendigen Staatsausgaben etwa für Schulen, öffentliche Infrastruktur und Sozialausgaben nicht mehr ausreichend durch öffentliche Einnahmen finanzieren können. Deutschland wird dabei als eine der gefährdeten Nationen genannt. Um diesen „Race to the bottom“ zu verhindern, so die übliche Schlussfolgerung, sei es erforderlich, Untergrenzen für die Besteuerung zu vereinbaren.

Auch dieses Argument hält einer genaueren Prüfung gleich aus mehreren Gründen nicht stand. Zum einen hängt die Attraktivität eines Investitionsstandorts nicht allein vom Niveau der Steuerbelastung ab, sondern unter anderem auch vom



Angebot öffentlicher Leistungen. Entscheidend ist also das Bündel aus Steuern und öffentlichen Leistungen. Beispielsweise haben öffentliche Infrastrukturinvestitionen oft einen Komplementärcharakter zu den privaten Investitionen und erhöhen so die Grenzproduktivität dieses Faktors. Zum anderen mindern fehlende ausreichende Verkehrswege und Infrastruktureinrichtungen aus der Sicht der Unternehmen die Standortqualität. Und wenn eine funktionierende öffentliche Infrastruktur fehlt, werden Unternehmen unter Umständen nur mit Mühe qualifizierte Mitarbeiter finden und nicht effizient produzieren können.



Darüber hinaus zeigt sich in Europa als eindeutiger empirischer Befund, dass eine allgemeine Erosion der Staatseinnahmen durch sinkende Unternehmenssteuern bislang nicht zu beobachten ist. Eher scheint sogar das Gegenteil der Fall zu sein. Gemessen an gängigen Indikatoren wie der Staatsausgabenquote oder der Abgabenquote ist der öffentliche Sektor in Ländern wie Frankreich und Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten eher gewachsen – vielfach über das sinnvolle Maß hinaus. So leistet sich zum Beispiel Deutschland immer noch eine Vielzahl finanzpolitisch fragwürdiger Staatsausgaben – erwähnt seien hier nur die Subventionen für Windkraftanlagen und für den Agrarsektor. Wenn solche Ausgaben dem Druck des Steuerwettbewerbs weichen müssten, wäre dies aus allokatonspolitischer Sicht eher zu begrüßen als zu beklagen. Aber nicht nur der vielfach geforderte durchgreifende Subventionsabbau

ist bisher weitgehend unterblieben, auch von einer Schrumpfung des Sozialstaats kann keine Rede sein: Die Sozialleistungsquote in Deutschland ist mit rund einem Drittel des Sozialprodukts heute so hoch wie nie zuvor (Abbildung 2).

# Struktur der Staatsausgaben in Deutschland<sup>1</sup>

Tabelle 1

Jahr	Personal- ausgaben	Sach- aufwand	Zins- ausgaben	Zuschüsse	Sachin- vestitionen	Vermögens- übertragungen, Darlehen und Beteiligungen
in Milliarden Euro						
1991	149,2	74,8	39,3	149,9	45,0	38,0
1995	187,6	79,6	65,7	188,5	47,4	43,6
1996	188,7	80,1	66,6	186,7	45,2	40,5
1997	188,3	79,5	67,3	184,5	43,2	40,1
1998	165,6	68,4	68,1	193,9	39,5	42,0
1999	167,7	70,9	69,6	206,5	40,1	38,7
2000	167,9	62,3	67,3	216,6	39,8	40,5
2001	168,6	65,1	66,3	222,6	39,5	39,7
2002	171,7	65,2	65,8	231,7	38,0	33,5
2003	172,2	64,5	65,4	242,2	35,6	33,2
2004 <sup>2</sup>	172,0	64,0	67,0	247,0	36,5	33,5
in Prozent der Gesamtausgaben <sup>3</sup>						
1991	30,1	15,1	7,9	30,2	9,1	7,7
1995	30,6	13,0	10,7	30,8	7,7	7,1
1996	31,0	13,2	11,0	30,7	7,4	6,7
1997	31,2	13,2	11,2	30,6	7,2	6,7
1998	28,7	11,8	11,8	33,6	6,8	7,3
1999	28,3	11,9	11,7	34,8	6,8	6,5
2000	28,1	10,4	11,3	36,2	6,7	6,8
2001	27,9	10,8	11,0	37,0	6,5	6,6
2002	28,2	10,7	10,8	38,1	6,2	5,5
2003	27,9	10,4	10,5	39,2	5,7	5,4
2004	27,6	10,3	10,8	39,6	5,9	5,4

<sup>1</sup> Bund, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, ERP-Sondervermögen, EU-Länder, Gemeinden (GV); Abgrenzung der Finanzstatistik; <sup>2</sup> Haushaltssoll; Länder und Gemeinden ab 1998 ohne Krankenhäuser;

<sup>3</sup> Saldo im Verrechnungsverkehr und globale Minderausgaben sind nicht berücksichtigt.

Quellen: BMF; eigene Berechnungen

Schließlich bewegte sich auch die Staatsquote (Staatsausgaben in Prozent des BIP) in Deutschland im Jahr 2004 mit einem Wert von 46,9 Prozent auf demselben Niveau wie im Jahr 1991 – ein Indiz dafür, dass der in diesem Zeitraum zunehmende internationale Steuerwettbewerb keineswegs dazu geführt hat, den Einfluss des Staats zurückzudrängen. Deutlich verschlechtert hat sich gleichzeitig die öffentliche Ausgabenstruktur. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, sind insbesondere die öffentlichen Investitionsquoten spürbar zurückgedrängt worden.

Dass der durch sinkende Unternehmenssteuersätze angefachte Steuerwettbewerb (Abbildung 3) nicht notwendigerweise zu dem vielfach befürchteten Einnahmenverlust führt, lässt sich auch mithilfe von OECD-Daten eindeutig belegen (Tabelle 2).



## Unternehmenssteuern in der OECD

Tabelle 2

	Unternehmenssteuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts		Unternehmenssteuern in Prozent des gesamten Steueraufkommens	
	OECD insgesamt	OECD Europa	OECD insgesamt	OECD Europa
1970	2,3	1,8	8,7	6,4
1980	2,4	2,1	7,6	5,9
1990	2,7	2,5	8,0	6,7
2000	3,7	3,7	10,1	9,2
2003	3,4	3,2	9,3	8,4

Quelle: OECD, 2005

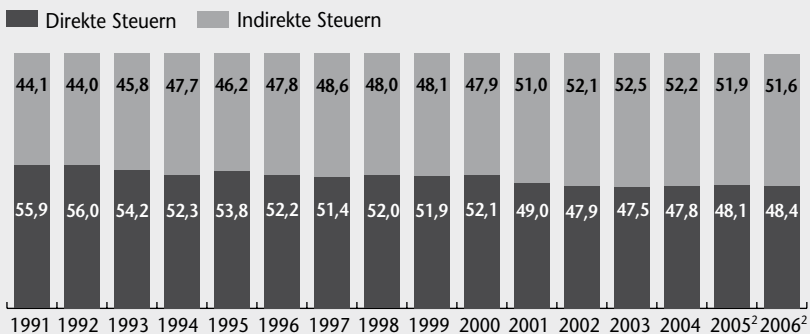
Obwohl viele neue EU-Länder ihre Unternehmenssteuern gesenkt haben, um für in- und ausländische Investoren attraktiver zu werden und Arbeitsplätze zu schaffen, leiden sie dennoch unter keiner fiskalischen Not. Hierfür gibt es gleich mehrere Gründe. So folgen die neuen EU-Mitgliedstaaten dem auch auf der internationalen Ebene zu beobachtenden Trend, die direkten Steuern auf Einkommen und Gewinne zu reduzieren und im Gegenzug den Konsum und damit die Einkommensverwendung höher zu besteuern. Steuersysteme, die sich an diesem Prinzip orientieren, gelten nach Auffassung vieler Wissenschaftler als vergleichsweise wachstumsfreundlich. In welchem Umfang sich dabei die Besteuerungsstruktur in Deutschland und anderen OECD-Ländern hin zur indirekten Besteuerung verlagert hat, verdeutlichen Abbildung 4 und Tabelle 3.

Darüber hinaus zeigt eine Regression, in der die exogenen Variablen ohne die übrigen Einflussgrößen des neoklassischen Modells – also vor allem ohne die

## Struktur der Besteuerung in Deutschland<sup>1</sup>

Abbildung 4

in Prozent des Steueraufkommens



Stand: November 2005; <sup>1</sup> Die Übersicht enthält auch Steuerarten, die zwischenzeitlich ausgelaufen oder abgeschafft worden sind: Gesellschaft- und Wechselsteuer (31. Dezember 1991); Leuchtmittel-, Salz-, Zucker- und Teesteuer (31. Dezember 1992); Vermögensteuer (31. Dezember 1996); Gewerbe(kapital)steuer (31. Dezember 1997); <sup>2</sup> Steuerschätzung vom 2./3. November 2005.

Quelle: BMF, 2006

Investitionsquote – in die Wachstumsgleichung mit eingehen, dass die direkten Steuern einen signifikant negativen Einfluss ausüben und umgekehrt eine stärkere Gewichtung der indirekten im Vergleich zu den direkten Steuern wachstumsfördernd wirkt (SVR, 2002, Tz. 605). Es überrascht daher kaum, dass in allen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuersätze höher

liegen als in Deutschland – und das teilweise sogar sehr deutlich, wie beispielsweise in Ungarn mit 25 Prozent (Abbildung 5).

Damit folgen die neuen EU-Mitgliedstaaten einem internationalen Trend der Umstrukturierung der Steuersysteme in Richtung einer stärkeren Besteuerung des Konsums bei gleichzeitiger Entlastung der Investitionen mit dem Ziel, die steuerlichen Bedingungen für das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern. Der zunehmende Steuerwettbewerb erzwingt damit zwar Änderungen in der Struktur der Steuersysteme, er führt, wie empirisch belegt wurde, aber keineswegs zu einem Einbruch des gesamten Ertragsteueraufkommens.

In den westlichen Industrieländern ist bereits seit längerem ein stetiger Prozess von Steuersatzsenkungen zu beobachten. Diese erreichten in vielen Fällen beachtliche Größenordnungen – vor allem was die Körperschaftsteuer betrifft –, waren jedoch häufig mit einer Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage verbunden. Von dieser von den USA ausgehenden Strategie, die Kappung der Sätze mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu kombinieren, versprechen sich Finanz- und Haushaltspolitiker nicht zuletzt auch eine Verbesserung der Besteuerungseffizienz. Durch die Abschaffung von selektiv wirkenden Steuervergünstigungen sollen die tarifbedingten Steuerausfälle teilweise oder sogar voll gegenfinanziert und damit die Einnahmenverluste in Grenzen gehalten werden.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, sind in der langfristigen Perspektive sowohl in den westlichen Industrieländern insgesamt als auch in der europäischen Teilgruppe

## Entwicklung der Steuerstruktur Tabelle 3 in den OECD-Ländern

in Prozent des Steueraufkommens

	1975	1985	1995	2003
Einkommensteuern	30	30	27	25
Körperschaftsteuern	8	8	8	9
Sozialversicherungsbeiträge	22	22	25	26
Lohnsummensteuern	1	1	1	1
Vermögenssteuern	6	5	6	6
Allgemeine Verbrauchssteuern	14	16	18	19
Spezielle Verbrauchssteuern	18	16	13	12
Sonstige	1	1	3	3
Insgesamt	100	100	100	100

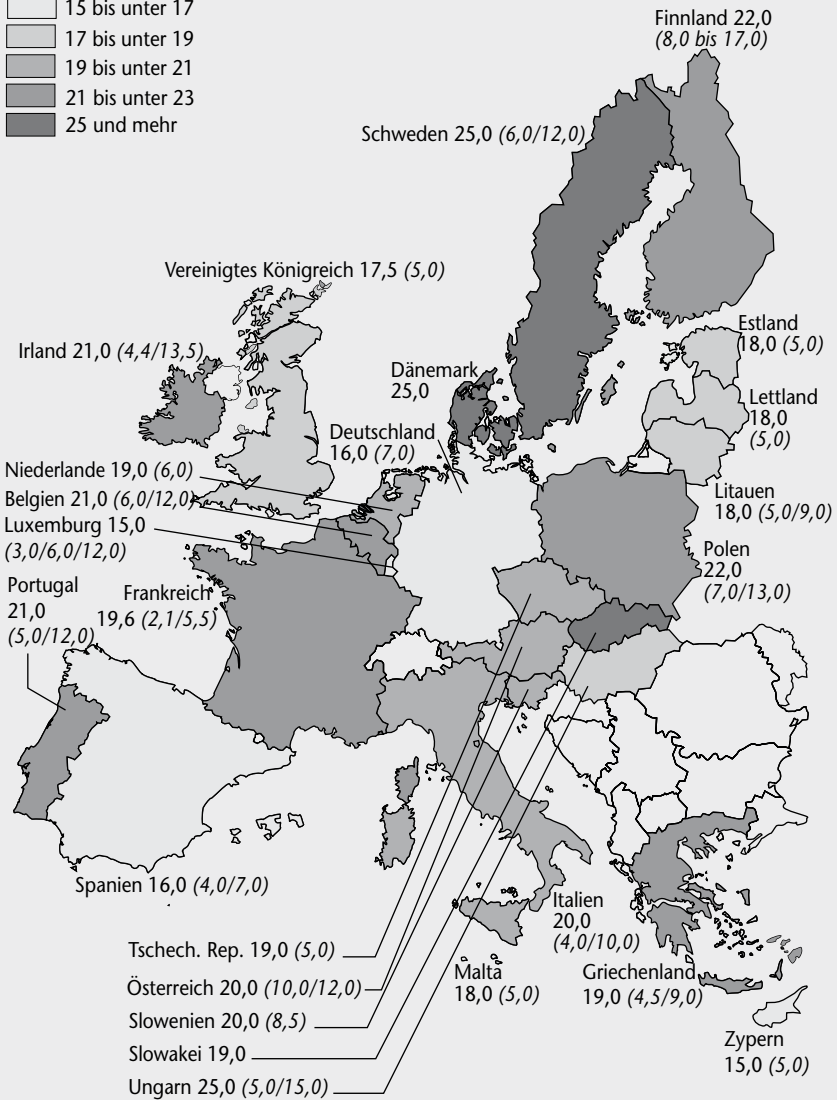
Quelle: OECD, 2005

# Mehrwertsteuer in Europa 2005

Abbildung 5

Normale Steuersätze in Prozent (ermäßigste Steuersätze in Prozent)

- 15 bis unter 17
- 17 bis unter 19
- 19 bis unter 21
- 21 bis unter 23
- 25 und mehr



Quelle: Wirtschaftskammern Österreich

die unternehmensbezogenen Steuern schneller gewachsen als die gesamtwirtschaftliche Leistung. Beispielsweise erhöhte sich, bezogen auf alle OECD-Länder, der Anteil der von den Körperschaften auf Gewinne und Vermögen entrichteten Steuern in Relation zum BIP im Vergleich zu den siebziger und achtziger Jahren um fast die Hälfte – und im europäischen Teil sogar um zwei Drittel. Gleichzeitig haben die unternehmensbezogenen Steuern auch noch stärker zugelegt als die übrigen Steuern, auch wenn die vorübergehenden Rekordquoten des Jahres 2000 zuletzt nicht mehr realisiert werden konnten.

Einen Ausnahmefall hierzu stellt allerdings Deutschland dar. Die Abschaffung der Vermögensteuer sowie der Gewerbekapitalsteuer hat mit dazu beigetragen, dass die Kapitalgesellschaften am Ende des genannten Untersuchungszeitraums in einem geringeren Umfang am Steueraufkommen beteiligt sind als am Anfang. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in der Bundesrepublik – anders als in den übrigen europäischen Staaten – mehr als vier Fünftel aller Unternehmen in der Rechtsform des Einzelunternehmens oder der Personengesellschaft firmieren, während hingegen im Ausland die Rechtsform der Körperschaftsteuern zahlenden Kapitalgesellschaft dominiert. Bezieht man die Belastung der Personengesellschaften mit in das Kalkül ein, ergeben sich nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) deutlich höhere Belastungsquoten als auf Basis der OECD-Zahlen. So wurde beispielsweise für das Jahr 2004 eine ertragsteuerliche Belastung aller Gewerbebetriebe in Deutschland in Höhe von 75,7 Milliarden Euro ermittelt. Das entspricht einem Anteil am gesamten Steueraufkommen dieses Jahres von 17,2 Prozent (Brügelmann et al., 2004a, 26).

Auf kürzere Sicht spielt für das im Zeitraum 2000 bis 2002 rückläufige Aufkommen der Körperschaftsteuer neben der Konjunktur- und Gewinnentwicklung vor allem die Umstellung im Bereich der Körperschaftsteuer vom Anrechnungs- auf das Halbeinkünfteverfahren eine maßgebliche Rolle. Im Zuge dieser – unter der Regie des ehemaligen Bundesfinanzministers Hans Eichel erfolgten – Umstellung kam es im Jahr 2001 durch die Auflösung von in der Vergangenheit gebildeten Steuerguthaben sogar zu einer Nettoerstattung des Fiskus an die Unternehmen und Anteilseigner in Höhe von 0,4 Milliarden Euro. Wie jedoch die Zahlen der jüngsten amtlichen Steuerschätzung vom November 2005 (BMF, 2005b) zeigen, ist das Körperschaftsteueraufkommen inzwischen wieder kräftig gewachsen und wird nach den Prognosen der amtlichen Steuerschätzer in den nächsten Jahren auch deutlich schneller zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Leistung. Nicht zuletzt die Gewerbesteuer, bei der die Kommunen im Haushaltsjahr 2004 mit einem Aufkommen von 28,4 Milliarden Euro einen neuen Einnahmenrekord erzielten, wird entsprechend der Kalkulation der Steuerschätzer bis 2009 aber-

mals deutlich auf 33,9 Milliarden Euro zulegen – und bildet damit hierzulande die wichtigste kommunale Einnahmenquelle.

Bezieht man die für Deutschland etwas differenzierter aufgezeigten aktuellen Daten in die Analyse mit ein, so muss festgehalten werden, dass von einem „Race to the bottom“ im Bereich der gesamten Unternehmensbesteuerung keine Rede sein kann. Das erneut schneller als bei allen anderen Steuerarten wachsende Aufkommen der unternehmensbezogenen Steuern ist vielmehr Beleg dafür, dass die Unternehmen auch weiterhin ihren Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Sektors leisten.

## 5

## Steuerpolitische Harmonisierungsvorschläge der EU-Kommission

### 5.1 Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen

Gegenüber dem Steuerwettbewerb in Europa wird von seinen Kritikern häufig vorgetragen, dass er unmittelbar zu Wettbewerbsverzerrungen führe, indem er den Unternehmen aus Ländern mit niedrigen Steuern ungerechtfertigte Vorteile gegenüber konkurrierenden Firmen aus Hochsteuerländern verschaffe. In einem funktionierenden Europäischen Binnenmarkt sei es dagegen erforderlich, dass die Unternehmen unter gleichen Wettbewerbsbedingungen agieren und folglich auch einheitlich besteuert werden sollten. Prinzipiell scheint die Forderung, dass staatliches Handeln zu keiner Verzerrung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs führen sollte, durchaus richtig und vernünftig. Dieses Ziel kann aber kaum durch die Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung in Europa erreicht werden – und schon gar nicht durch einheitliche Mindestsätze. Diese würden nämlich die Belastungsunterschiede keineswegs beseitigen und wären auch steuerpolitisch wenig zielführend. Denn unterschiedliche Steuern auf Unternehmensgewinne gehen mit Unterschieden in der Struktur des Steuersystems insgesamt und unterschiedlichen öffentlichen Leistungen in den jeweiligen Ländern einher.

Um gleichwohl strikt einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, müssten sowohl die Steuersätze als auch die Bestimmungen zur Gewinnermittlung europaweit vereinheitlicht werden. Davon wäre allerdings nicht nur die Körperschaftsteuer, sondern auch die Einkommensteuer betroffen. Denn wie bereits erwähnt, hat vor allem in Deutschland die Mehrheit der Unternehmen die Rechtsform der Personengesellschaft und unterliegt damit der Einkommensteuer.

Darüber hinaus müssten lokale Steuern, wie zum Beispiel in Deutschland die Gewerbesteuer, in die Vereinheitlichung einbezogen werden. Im Endergebnis würden die Mitgliedstaaten ihre Gestaltungsspielräume in der Steuerpolitik weitgehend aufgeben müssen. Schon aus Subsidiaritätsgründen wäre dies nicht wünschenswert. Zudem ergäben sich erhebliche nationale Nachteile, weil diese Gestaltungsspielräume auch Voraussetzung dafür sind, ein nationenspezifisches, angemessenes Angebot öffentlicher Leistungen bereitzustellen.

Es überrascht deshalb nicht, dass sich die EU-Kommission seit einiger Zeit von der Vorstellung verabschiedet hat, durch einheitliche Unternehmenssteuersätze und steuerliche Bemessungsgrundlagen für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen zu müssen. Stattdessen konzentrieren sich die Initiativen der Kommission im Bereich der Unternehmensbesteuerung darauf, steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen abzubauen, um die Kapitalmobilität in Europa zu steigern.

Im Mittelpunkt steht dabei zum einen die Beseitigung solcher Regeln in den nationalen Steuersystemen, die grenzüberschreitende Investitionen gegenüber rein nationalen Transaktionen diskriminieren. Diese Diskriminierung resultiert beispielsweise daraus, dass auf Unternehmensebene gezahlte Steuern auf der Aktionärsseite nur dann angerechnet werden, wenn diese Aktionäre Einheimische sind oder daraus, dass die Abzugsfähigkeit von im Ausland entstandenen Verlusten mit inländischen Gewinnen beschränkt wird. Während bei deutschen Unternehmen aufgrund der Umstellung der Körperschaftsteuer vom Anrechnungs- auf das Halbeinkünfteverfahren zumindest der Diskriminierung ausländischer Dividendenempfänger ein Riegel vorgeschoben wurde, gilt das für den Fall der Verlustverrechnung nicht. Hier ist der deutsche Gesetzgeber sogar noch einen Schritt weiter in die unerwünschte Richtung gegangen, indem gegenwärtig selbst inländische Verluste nur beschränkt mit den Gewinnen verrechnet werden dürfen, was als klarer Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip bewertet werden muss.

Darüber hinaus bestehen in der EU – verursacht vom jeweiligen nationalen Gesetzgeber – weitere spezielle Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen, von denen konkret nicht nur inländische Unternehmen betroffen sind. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang auf die Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung der §§ 7 ff. Außensteuergesetz (AStG) verwiesen. In diesem Fall werden Gewinne simuliert, von denen auch Investitionen in den neuen EU-Mitgliedstaaten betroffen sind (Hey, 2004, 207). In jüngerer Zeit wacht der Europäische Gerichtshof jedoch ebenso streng wie unnachgiebig über die Einhaltung der steuerlichen Gleichstellung von „EU-Ausländern“ im Bereich

der nationalen Steuergesetzgebung – was allerdings auch dringend geboten erscheint: „Angesichts der nur gering ausgeprägten Bereitschaft der nationalen Steuergesetzgeber, von sich aus das Unternehmenssteuerrecht diskriminierungs- und beschränkungsfrei zu gestalten, kommt ihm derzeit die zentrale Rolle im steuerlichen Integrationsprozess zu“ (Hey, 2004, 194).

Obleich, wie eingangs erwähnt, der EG-Vertrag die Souveränität hinsichtlich der direkten Besteuerung garantiert, geraten die nationalen Steuersysteme im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer immer häufiger in Konflikt mit dem vom EuGH überwachten EU-Recht. Die Austragung dieses Konflikts hat dabei nicht nur grundsätzliche Bedeutung für die Fragen, wem letztlich in Europa der Primat im Bereich der direkten Besteuerung zusteht und welcher Spielraum dem nationalen Gesetzgeber in diesem wichtigen Bereich der grenzüberschreitenden Besteuerung überhaupt noch verbleibt. Die Antworten auf diese Fragen haben zugleich auch weit reichende Konsequenzen für die Entwicklung der Steuereinnahmen in den betroffenen Ländern. Denn während die grenzüberschreitende Besteuerung in der Europäischen Union bislang weitgehend dem Quellenlandprinzip folgte, wird dieser Grundsatz nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH zunehmend durchbrochen.

Dies führt im Bereich der internationalen Unternehmensbesteuerung zu vielfältigen Konflikten. Diese flammen vor allem dann auf, wenn bei nationalen Bestimmungsvorschriften gegen die Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarkts verstoßen wird. Konkret handelt es sich dabei um die im Binnenmarkt verankerte Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit sowie das Diskriminierungsverbot. Beispielsweise hat der EuGH im Jahr 2005 einen Verstoß gegen die in der EU-Verfassung garantierte Kapitalverkehrsfreiheit darin gesehen, dass in Österreich nur die Bezieher österreichischer Kapitalerträge ein Besteuerungswahlrecht haben, indem sie sich optional für eine Abgeltungsteuer von 25 Prozent der Erträge oder die Anwendung ihres individuellen hälftigen Steuersatzes entscheiden können – während hingegen für Kapitalerträge aus einem anderen EU-Mitgliedstaat dieses Wahlrecht nicht erlaubt ist. Einen weiteren Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit erkannte der EuGH bereits 2004 darin, dass in Luxemburg Steuerpflichtige nur dann einen Freibetrag eingeräumt bekommen, wenn sie Anteile an einer in Luxemburg ansässigen, unbeschränkt steuerpflichtigen Kapitalgesellschaft erwerben, während dieser Freibetrag für den Erwerb von Aktien einer belgischen Kapitalgesellschaft verwehrt wurde (Wagner, 2005, 333).

Auf den deutschen Fiskus könnten sogar milliardenschwere Erstattungsansprüche zukommen, wenn bisherige Entscheidungen und Urteile des EuGH

in letzter Instanz bestätigt und wirksam werden. Dies gilt insbesondere unter der Voraussetzung, dass auch zeitlich weit zurückliegenden Fällen hierdurch Geltung verschafft wird. Eintreten könnte dieses Erstattungsrisiko aufgrund aktuell beim EuGH anhängender Verfahren oder bereits ergangener Urteile insbesondere in den Fällen „Manninen“ sowie „Marks & Spencer“.

Im Fall „Manninen“ hat ein finnischer Aktionär erfolgreich dagegen geklagt, dass ihm die Körperschaftsteuergutschrift einer schwedischen Aktiengesellschaft verwehrt wurde. Würde in Analogie zu diesem Fall den ausländischen Anteilseignern in Deutschland das Recht auf eine nachträgliche Erstattung der Körperschaftsteuerguthaben eingeräumt, wären die öffentlichen Haushalte nach Bekunden des damaligen Bundesfinanzministers Hans Eichel mit milliarden-schweren Steuerausfällen konfrontiert. Denn auch in Deutschland existierte im Zeitraum 1977 bis 2000 ein solches Anrechnungs- beziehungsweise Erstattungs- verbot für ausländische Anteilseigner.

Ebenso folgenschwer ist der von namhaften Experten erwartete Urteilsspruch des EuGH im Falle „Marks & Spencer“, wonach die Verluste von EU-Auslands-töchtern im Inland in voller Höhe zugelassen werden müssen. Überschlägige Berechnungen ergeben, dass dem deutschen Fiskus im Extremfall jährliche Steuerausfälle in einer Größenordnung von bis zu zehn Milliarden Euro entstehen könnten, da allein im Jahr 2002 die Verluste von ausländischen Tochtergesell-schaften deutscher Unternehmen etwa 23,5 Milliarden Euro erreichten. Selbst wenn man realistischerweise davon ausgeht, dass nur ein Teil dieser Verluste von den Unternehmen auch tatsächlich rückwirkend steuermindernd geltend gemacht werden könnte, ergeben sich hohe Einnahmenverluste für die öffentlichen Haus-halte (Fuest et al., 2005, 365 ff.).

Diese infolge der EuGH-Rechtssprechung bestehenden Haushaltsrisiken haben ihrerseits wiederum Rückwirkungen auf den internationalen Steuerwettbewerb. Denn es gibt wichtige Argumente dafür, dass insbesondere jene EU-Mitglieds-länder zu den Verlierern in diesem fiskalischen Steuerwettbewerb zählen werden, die eine vergleichsweise hohe tarifliche Unternehmenssteuerbelastung aufweisen. Hierzu zählt nicht zuletzt auch Deutschland.

## **5.2 Harmonisierungsvorschläge in der Diskussion**

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass vor allem die Finanzminister der so genannten Hochsteuerländer Deutschland und Frankreich eine stärkere Harmonisierung der direkten Besteuerung sowie insbesondere der Unternehmensbesteuerung in Europa anstreben und in diesem Zusammenhang eine Mindestbesteuerung auf Unternehmensgewinne fordern. Jedoch ist die EU-Kommission



diesem wohl radikalsten Vorschlag im Hinblick auf eine Neutralisierung des Steuerwettbewerbs in Europa nicht gefolgt und hat stattdessen eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen bei den nationalen Körperschaftsteuern vorgeschlagen. Diese zielt vor allem darauf, die administrativen Kosten zu senken, die daraus entstehen, dass EU-weit tätige Unternehmen mit 25 verschiedenen Steuersystemen umgehen müssen. Mehr Steuerkoordination auf diesem Gebiet ginge deshalb mit ökonomischen Vorteilen für alle Beteiligten einher.

Wie die Ergebnisse einer gerade von der EU-Kommission veröffentlichten Unternehmensumfrage zeigen, beklagen insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen hohe Befolgungskosten (Compliance Costs) der Unternehmensbesteuerung (Europäische Union, 2004). Sie belaufen sich bei den befragten Unternehmen auf durchschnittlich 202.000 Euro pro Jahr, was einer Kostenbelastungsquote in Höhe von 2,6 Prozent des Umsatzes entspricht. Die meisten Probleme resultieren dabei aus den aufwendigen Dokumentationsvorschriften bezüglich der Verrechnungspreise. Der deutsche Steuergesetzgeber hat in der jüngsten Vergangenheit diese Dokumentationspflichten sogar noch verschärft und dadurch die Compliance Costs der Unternehmen weiter erhöht.

Bedeutsam für die hohe Komplexität des europäischen Steuerrechts im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind dabei weniger stark divergierende Steuersätze als vielmehr das weitgehend unkoordinierte Nebeneinander der historisch gewachsenen nationalen Steuersysteme. Beispielhaft für die Bundesrepublik Deutschland kann in diesem Zusammenhang die Gewerbesteuer genannt werden, die bis auf den Ausnahmefall Luxemburg inzwischen in allen anderen europäischen Staaten abgeschafft wurde, hierzulande jedoch alle Reformversuche überdauert hat und weiterhin ein Dasein als „Steuermethusalem“ fristet.

Das unkoordinierte Nebeneinander verschiedener unternehmensbezogener Steuerarten und besonders die divergierende steuerrechtliche Behandlung grenzüberschreitender Transaktionen haben bereits in der Vergangenheit zu einer hohen Intransparenz der Unternehmensbesteuerung geführt und eine optimale Kapitalallokation in Europa verhindert. Dieses Problem hat sich graduell sogar weiter verschärft, seitdem auch noch das Unternehmenssteuerrecht der zehn neuen EU-Mitgliedsländer in die Bewertung mit einbezogen werden muss. Zu der Frage, wie die wichtigsten Gewinnermittlungsvorschriften vereinheitlicht oder zumindest einander angenähert werden könnten, um den ineffizienten und kostspieligen Umgang mit bis zu 25 verschiedenen Unternehmenssteuersystemen zu vermeiden, hat die EU-Kommission bereits 2001 – also im Vorfeld der Osterweiterung – diskussionswürdige Ansätze erarbeitet, besonders was die Vereinheitlichung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage betrifft

(Europäische Kommission, 2001, 399 ff.). Im Einzelnen hat die Kommission dabei folgende vier Alternativen zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer innerhalb der Europäischen Union vorgestellt:

1. Home State Taxation: Dieses Prinzip bietet grenzüberschreitend tätigen Mutter-/Tochterunternehmen die Option, sich den Besteuerungsregeln des Sitzlandes zu unterwerfen.
2. Common Consolidated Base Taxation: Fakultativ können europaweit tätige Unternehmen ihren Gewinn auch nach einer einheitlichen, konsolidierten Bemessungsgrundlage ermitteln.
3. Harmonized Tax Base: Dieser Vorschlag zielt auf die Einführung von einheitlichen europäischen Gewinnermittlungsvorschriften auch für ausschließlich national tätige Unternehmen.
4. European Union Company Income Tax: Dieses System setzt auf die Implementierung von europaweit einheitlichen Gewinnermittlungsvorschriften und Steuersätzen.

Bereits auf den ersten Blick ist erkennbar, dass der zuerst genannte Vorschlag den geringsten Harmonisierungsgrad aufweist, während der vierte Vorschlag am weitesten geht und im Falle seiner Realisierung die faktische Ausschaltung des Steuerwettbewerbs bedeuten würde. Aber auch im Detail unterscheiden sich die genannten Alternativen ganz grundsätzlich.

Die Realisierung der Sitzlandbesteuerung (Option 1) räumt einem in mehreren europäischen Staaten operierenden Unternehmen die Möglichkeit ein, den zu versteuernden Gewinn allein nach den Bilanzierungsvorschriften des Landes zu ermitteln, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz als Muttergesellschaft unterhält. Der Vorteil dieser Regelung (die gegenwärtig im Rahmen eines Pilotprojekts von der Europäischen Kommission auf ihre Eignung hin untersucht wird) gegenüber dem Status quo besteht darin, dass die administrativen Kosten für die Unternehmen sinken, weil diese sich nur noch mit dem Steuersystem des jeweiligen Sitzlandes auskennen müssen und bei der Gewinnermittlung einzig die dort bestehenden Gesetze anwenden können. Für den Fiskus hat eine derartige Lösung den Vorzug, dass der Verlust an nationaler Steuerautonomie vergleichsweise gering ist, weil die Steuersätze auch weiterhin als spezieller Aktionsparameter zur Einnahmenerzielung zur Verfügung stehen. Ein Nachteil wird allerdings darin gesehen, dass – je nach Sitz der Muttergesellschaft – auch weiterhin bis zu 25 verschiedene Gewinnermittlungsvorschriften für die in einem Land tätigen Unternehmen zur Anwendung kommen können und dadurch identische unternehmerische und betriebswirtschaftliche Tatbestände steuerlich unterschiedlich behandelt würden.

Das Konzept einer europaweit einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage (Option 2) geht einen Schritt weiter in Richtung Harmonisierung, indem die hier tätigen Unternehmen ihren Gewinn nach EU-einheitlichen Bilanzierungsvorschriften ermitteln und nicht – wie bei der Home State Taxation – gemäß den nationalen Vorschriften am Sitz der jeweiligen Muttergesellschaft. Zu diesem Zweck erstellen die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen mithilfe eines einheitlichen europäischen Regelwerks eine konsolidierte Bilanz, die zur Bestimmung ihrer steuerlichen Bemessungsgrundlage dient. Dieses System hätte für die davon betroffenen Unternehmen gleich mehrere Vorteile. Denn zum einen könnte das für international verbundene Unternehmen mit einem hohen Anteil von immateriellen Wirtschaftsgütern kaum zu lösende Verrechnungspreisproblem weitgehend entschärft werden. Und zum anderen würden durch die Ergebniskonsolidierung der Fremdfinanzierungsaufwendungen mit Fremdkapitalvergütungen ansonsten häufig auftretende unerwünschte Doppelbesteuerungen vermieden.

Allerdings bringt dieser Vorschlag auch nicht zu unterschätzende Probleme mit sich. Denn zunächst einmal muss ein geeigneter Schlüssel für die Aufteilung der konsolidierten Bemessungsgrundlage und damit des Gewinns auf die einzelnen Länder gefunden werden. Die Aufteilung des Gesamtgewinns kann dabei beispielsweise anhand der jeweils realisierten Umsatzerlöse oder auch der vor Ort gezahlten Lohnsumme erfolgen. Unter Umständen muss bei weiterhin unterschiedlichen nationalen Steuersätzen dann aber sogar mit einer Forcierung des Steuerwettbewerbs anstatt mit einem Harmonisierungseffekt gerechnet werden. Denn die Unternehmen haben jetzt erst recht einen Anreiz, den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in Niedrigsteuerländer zu verlegen. Damit wiederum wächst vonseiten der benachteiligten Länder der fiskalisch motivierte Druck, diesen unliebsamen Steuerwettbewerb in einem weiteren Harmonisierungsschritt über die Einführung einheitlicher europäischer Unternehmenssteuern ganz auszuschalten oder zumindest durch die Einführung von Mindeststeuersätzen einzuschränken. Option 2 würde damit im Keim bereits ihre eigene Reformierung bergen.

Die darüber noch hinausgehende Realisierung einer „Harmonized Tax Base“ (Option 3) führt zu einer tendenziell noch größeren Schwächung des Steuerwettbewerbs in der EU (Brügelmann et al., 2004b, 7), doch ist dieser Harmonisierungsvorschlag aus verschiedenen Gründen durchaus als vorteilhaft einzuschätzen. So könnten gemäß einem Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments insbesondere in folgender Hinsicht noch deutliche Fortschritte erzielt werden:

- Beseitigung missbräuchlicher steuerlicher Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nationaler Sonderregelungen;

- Vereinfachung der steuerlichen Verwaltungs- und Gesetzesvorschriften;
- Verringerung des bürokratischen Aufwands und Senkung der Befolgungskosten;
- Beseitigung spezifischer Probleme im Bereich der Doppelbesteuerung.

Die hier genannten Vorzüge einer einheitlichen konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage unterstreichen, dass ein gewisser Harmonisierungsgrad im Bereich der steuerlichen Gewinnermittlung auch aus Sicht der Unternehmen und hier insbesondere bei einer grenzüberschreitenden Tätigkeit sinnvoll sein kann, weil dadurch die Transaktionskosten gesenkt werden. Da gleichzeitig den einzelnen Staaten auch weiterhin das Recht eingeräumt wird, die Steuersätze in eigener Regie festzulegen, bleibt der nationale Spielraum für die Gestaltung eines besonders wichtigen Parameters in der Unternehmensbesteuerung dennoch erhalten.

Zwar machen kritische Stimmen in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass im gegenwärtig praktizierten System die heterogenen nationalen steuerlichen Vorschriften zur Gewinnermittlung einerseits und die Höhe der Tarife andererseits bei der Effektivbelastung eine gewisse Kompensationswirkung entfalten und dieser Ausgleichseffekt in Zukunft nicht mehr vorhanden wäre. Jedoch ist die „Harmonized Tax Base“ angesichts der genannten Vorteile für die Unternehmen wie für die Finanzbehörden einem politisch nicht mehrheitsfähigen „unbeschränkten Steuerwettbewerb“ ebenso vorzuziehen wie einer ökonomisch negativ zu beurteilenden „vollkommenen Steuerharmonisierung“, wie sie bei Einführung einer einheitlichen europäischen Körperschaftsteuer erzwungen würde. Denn es ist offensichtlich, dass bei Einführung einer einheitlichen europäischen Körperschaftsteuer (Option 4) der Steuerwettbewerb in Europa komplett ausgeschaltet würde und darüber hinaus sogar die Gefahr drohte, dass eine derartige Steuer nicht mehr den Mitgliedsländern zufließt, sondern von der EU vereinnahmt wird.

Nicht zuletzt der schon zitierte Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments plädiert für eine Kompromisslösung gemäß Option 3, will den Unternehmen allerdings in einer Übergangsphase die Wahlmöglichkeit einräumen, die bestehenden nationalen Vorschriften oder aber die europaweit einheitlichen Gewinnermittlungsvorschriften anzuwenden.

# 6

## EU-Zinsrichtlinie und europäische Steuerharmonisierung

Ein noch größerer europaweiter Harmonisierungsbedarf als in der Unternehmensbesteuerung wird – vor allem auf politischer Ebene – im Bereich der Kapital- beziehungsweise Zinsbesteuerung gesehen. Von den Protagonisten einer Harmonisierungslösung auf diesem Gebiet werden dabei insbesondere die folgenden Gründe genannt:

- Die seit dem Start der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion stark anwachsenden grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen unterliegen innerhalb der EU stark differierenden nationalen Bestimmungsvorschriften, die infolge der hohen Mobilität dieses Faktors zu „steuerinduzierten“ Kapitalverlagerungen führen.
- Die globalisierungsbedingt in Zukunft an Bedeutung gewinnenden internationalen Kapitalbewegungen könnten in den europäischen Mitgliedstaaten einen forcierten Steuersenkungswettbewerb auslösen, der im ungünstigsten Fall erst dann beendet wäre, wenn die Steuersätze auf den hochmobilen Faktor Kapital in Richtung null tendierten. In diesem Fall käme es entweder zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern bis hin zu einer regelrechten Aushöhlung des Sozialstaats oder aber zu einer noch höheren Steuerbelastung der immobilen Produktionsfaktoren.
- Von diesem Verlagerungsprozess würde wiederum primär der immobile und ohnehin stark mit Abgaben belastete Faktor Arbeit in Mitleidenschaft gezogen. Eine weiter steigende Steuer- oder Abgabenbelastung des Faktors Arbeit würde jedoch die notwendige Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa behindern und im schlimmsten Fall zu noch mehr Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung führen.

Um diesen gesamtwirtschaftlich äußerst unerwünschten und schädlichen Prozess nicht noch durch eine „falsche Steuerpolitik“ zu forcieren, so das Fazit der Harmonisierungsbefürworter, sei eine konsequente Harmonisierung der Kapitalbesteuerung in Europa unerlässlich.

Diesem primär politisch motivierten Argumentationsmuster wird von finanzwissenschaftlicher Seite jedoch eine Reihe von Einwänden entgegengebracht. Zum einen wird mit Hinweis auf das Phänomen des so genannten Steuerexports darauf aufmerksam gemacht, dass es aus nationaler Sicht sogar erwünscht sein kann, die Steuern auf Kapital zu erhöhen, um auf diesem Weg anstelle der inländischen die ausländischen Kapitalanleger zu belasten. Zum anderen wird

argumentiert, dass gemäß dem Feldstein-Horioka-Paradoxon<sup>1</sup> die internationale Kapitalmobilität – wegen der empirisch belegten engen Konnexität zwischen Real- und Finanzkapital – geringer ausfällt als vielfach angenommen wird (Fuest/Huber, 1999, 16 f.). Allerdings wird konzediert, dass es auch gute Gründe für eine Reform der Zinsbesteuerung in Europa gibt, selbst um den Preis einer im Vergleich zum Status quo stärkeren EU-weiten Koordination. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa die von den EU-Finanzministern monierten fehlenden Kontrollmechanismen zur Durchsetzung der Besteuerungsfälle bei grenzüberschreitenden Kapitalanlagen.

Unabhängig von diesem Für und Wider aus finanzwissenschaftlicher Sicht führen die sehr heterogen ausgestalteten nationalen Vorschriften zur Kapitalbesteuerung in den einzelnen Mitgliedstaaten nach Auffassung der EU-Kommission zur Verzerrung von Anlage- und Investitionsentscheidungen. Deshalb legte die EU-Kommission bereits im Juni 1998 im Auftrag des ECOFIN-Rates einen Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung in Europa vor. Nach einer ebenso kontroversen wie langwierigen Diskussion erzielte man dann im Juni 2003 im ECOFIN-Rat den notwendigen einstimmigen Beschluss zur Harmonisierung der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung in Europa.

Damit zum 1. Juli 2005 die Richtlinie 2003/48/EG in Kraft treten konnte, war es allerdings erst notwendig, mit Drittstaaten in Europa, wie beispielsweise der Schweiz und Liechtenstein, bilaterale Vereinbarungen über „gleichwertige“ Zinsbesteuerungsregeln zu treffen. Insbesondere im Falle der Schweiz, die einen ebenso eigenständigen wie wichtigen Finanzplatz innerhalb Europas darstellt, gestalteten sich die Verhandlungen als schwierig, sodass der ursprüngliche Zeitpunkt für die Umsetzung der Zinsrichtlinie um sechs Monate auf den 1. Juli 2005 verschoben werden musste.

Die Zielsetzung der seitdem gültigen Zinsrichtlinie wird in Art. 1 (1) wie folgt definiert: „Das letzte Ziel besteht darin, dass Erträge, die in einem Mitgliedstaat im Wege von Zinszahlungen an wirtschaftliche Eigentümer, die natürliche Personen sind und die in einem anderen Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind, erzielt werden, nach den Rechtsvorschriften dieses letzteren Mitgliedstaats effektiv besteuert werden.“ Hieraus wird deutlich, dass das primäre und originäre Ziel dieser Zinsrichtlinie keineswegs in der hier diskutierten Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlage oder etwa gar der Steuersätze bei der Kapitalbesteuerung in Europa besteht, sondern vielmehr in der Realisierung der fiskalischen Steueransprüche.

---

<sup>1</sup> Feldstein und Horioka haben bereits 1980 empirisch nachgewiesen, dass entgegen den Ex-ante-Erwartungen die internationale Kapitalmobilität geringer ausfallen kann als die Exportmobilität von Realinvestitionen.

Ein zentrales Anliegen der neuen EU-Richtlinie ist konkret darin begründet, das so genannte Wohnsitzland- oder Welteinkommensprinzip im Bereich der Kapitalbesteuerung konsequent durchzusetzen. Bei einer strikten Anwendung dieses Grundsatzes werden natürliche Personen mit ihrem gesamten Welteinkommen in dem Staat steuerlich veranlagt, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Demnach unterliegt ein Steuerpflichtiger, der in Deutschland lebt und ausländische Kapitaleinkünfte bezieht, derselben Besteuerung wie ein Steuerpflichtiger, der unter sonst gleichen Bedingungen ausschließlich inländische Kapitaleinkünfte realisiert. Da unter dieser steuerlichen Prämisse ausländische und inländische Kapitalerträge derselben Belastung unterworfen sind, würde ein Investor eine ausländische Kapitalanlage nur dann tätigen, wenn diese eine im Vergleich zum Inland höhere Bruttorendite erwirtschaftet. Die Anwendung dieses Besteuerungsprinzips führt damit zu weniger regionalen Verzerrungen und zu mehr Effizienz bei der Kapitalallokation innerhalb der EU – neben dem Kriterium der regionalen Produktionseffizienz würde gleichermaßen auch das wichtige Besteuerungsziel der Kapitalexporthneutralität erreicht (Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 34).

Allerdings führt die Anwendung dieses Prinzips keineswegs dazu, dass das gesamte Steueraufkommen aus der Besteuerung der Kapitalerträge automatisch und allein dem Wohnsitzstaat zufließt. Denn die Aufteilung des Steueraufkommens auf die Mitgliedsländer der EU wird in den jeweiligen bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen geregelt. In diesen Abkommen wird jedoch nicht nur auf den Wohnsitz, sondern auch auf die so genannte Ansässigkeit des Steuerpflichtigen abgestellt. Letztere wiederum richtet sich neben dem Wohnsitz nach zusätzlichen Kriterien, wie zum Beispiel dem Mittelpunkt der Lebensinteressen, dem gewöhnlichen Aufenthaltsort sowie der nationalen Staatsangehörigkeit des Steuerpflichtigen.

## **6.1 Die Ausgestaltung der EU-Zinsrichtlinie**

Unterzieht man die konkrete Ausgestaltung der neuen EU-Zinsrichtlinie einer streng ökonomischen Bewertung, so sind erhebliche Zweifel daran angebracht, ob die vonseiten der Politik intendierten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können. So beruht die heutige Zinsrichtlinie zum einen auf einem mühsam erarbeiteten Konsens, den der Europäische Rat anlässlich seiner Tagung vom 19./20. Juni 2000 in Santa Maria da Feira und der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ auf verschiedenen Tagungen in den Jahren 2000, 2001 und 2003 erzielt haben, und stellt insofern eine typische Kompromisslösung zwischen Staaten mit unterschiedlichen nationalen Interessen dar. Zum anderen haben sich zwar alle neuen EU-Mitgliedsländer bereit erklärt, die Richtlinie komplett zu übernehmen,

nicht jedoch alle alten EU-Länder. Hier beanspruchen Österreich, Belgien und Luxemburg während einer Übergangsfrist bis zum Jahre 2011 zunächst einen Sonderstatus.

Während alle übrigen EU-Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, ab dem 15. Juli 2005 durch einen automatischen Informationsaustausch mittels Kontrollmitteilungen die im Ausland erzielten Zinserträge an die zuständige nationale Steuerstelle im Wohnsitzland des Kapitalanlegers zu melden, sind die drei genannten Länder davon befreit, diese Informationen liefern zu müssen. Sie haben sich in der zeitlichen Übergangsfrist stattdessen verpflichtet, eine Quellensteuer auf die in der Richtlinie im Einzelnen spezifizierten Zinserträge zu erheben, deren Einnahmen sie zu 75 Prozent an das Wohnsitzland des wirtschaftlichen Eigentümers der Zinserträge weiterleiten. Der Quellensteuersatz liegt vom 1. Juli 2005 bis zum 30. Juni 2008 bei 15 Prozent, vom 1. Juli 2008 bis zum 30. Juni 2011 bei 20 Prozent und steigt danach auf 35 Prozent.

Die von den drei Ländern vorgebrachten Bedenken gegenüber dem zwischen den EU-Mitgliedern nun verbindlichen Informationsaustausch erfolgten mit Hinweis auf die Notwendigkeit der Wahrung des Bankgeheimnisses und mit Verweis darauf, dass Drittstaaten wie die Schweiz, Liechtenstein, Monaco und Andorra für ein reibungsloses Funktionieren der EU-Zinsrichtlinie ebenfalls in diese Regelung einbezogen werden müssten. Nach der nun gefundenen Kompromissformel müssen Belgien, Luxemburg und Österreich erst dann von der Quellensteuerregelung auf Kontrollmitteilungen umsteigen, wenn diese Drittstaaten und auch bestimmte Steueroasen wie die Kanalinsel Isle of Man sowie assoziierte Gebiete in der Karibik die EU-Steuerrichtlinie umgesetzt haben.

Dieser Kompromiss lässt bereits erkennen, warum die Vorschrift für Kontrollmitteilungen nicht durchgehend eingehalten werden konnte. Daneben beinhaltet die neue Zinsrichtlinie jedoch noch weitere Ausnahmetatbestände. So erfasst sie nicht systematisch alle Zinszahlungen, die aus einem Mitgliedstaat an eine natürliche Person mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat gezahlt werden. Beispielsweise werden Zinseinkünfte aus geschützten Anleihen (so genannte Grandfathered Bonds) und aus Zertifikaten nicht in die Meldepflicht einbezogen. Dividendenzahlungen und Zinserträge etwa aus Versicherungen sowie Wertsteigerungen werden von der Richtlinie ebenfalls nicht betroffen. Im Falle von Investmentfonds werden Ausschüttungen nur dann von Kontrollmitteilungen erfasst, wenn der festverzinsliche Anteil der Anlage über 15 Prozent beträgt. Eine wichtige Einschränkung der Richtlinie ist schließlich auch darin begründet, dass sie nur für Zinsempfänger gilt, die natürliche Personen sind. Juristische Personen sind definitionsgemäß von vornherein nicht einbezogen.



Die hier nicht einmal vollzählig aufgeführten Ausnahmetatbestände machen bereits hinreichend deutlich, dass die ursprüngliche Zielsetzung einer möglichst vollkommenen Erfassung der im Ausland realisierten Zinseinkünfte damit wohl kaum erreicht wird. Je nach Wohnsitzstaat dürften die tatsächlich zu zahlenden Steuern eines Zinsempfängers deshalb nach wie vor sehr unterschiedlich ausfallen. Da auch die Steuersätze für Ansässige und Nichtansässige in den jeweiligen Mitgliedstaaten weiterhin sehr stark differieren, dürfte der infolge der Zinsrichtlinie zu erwartende Harmonisierungsgrad insgesamt als eher gering zu veranschlagen sein (Tabellen 4 und 5).

Die Zinsrichtlinie stellt daher im Grunde genommen gar keine Maßnahme der Steuerharmonisierung im engeren Sinne dar, sondern eher ein Regelwerk zu einer Verfahrensharmonisierung der Zinsbesteuerung von natürlichen Personen.

Die Richtlinie wird in der Praxis der Zielsetzung einer effektiveren Besteuerung der Kapitalerträge nicht lückenlos gerecht und muss unter diesem Aspekt als wenig attraktive Lösung angesehen werden. Darüber hinaus erscheint es aber auch mehr als fraglich, ob die neue Zinssteuerregelung überhaupt zu der von politischer Seite intendierten Steigerung des Steueraufkommens führt. Denn selbst innerhalb Europas existieren nach wie vor bestimmte Steueroasen, in denen entweder überhaupt keine Kapitalertragsteuern anfallen – wie etwa auf der Kanalinsel Sark – oder die EU-exterritoriale Gebiete sind, wie zum Beispiel die Isle of Man und die Caymans, die als „Crown-Dependencies“ lediglich mit der englischen Krone verbunden und daher dem unmittelbaren Steuerzugriff der EU entzogen sind. Nach Einschätzung von Steuerexperten verwalten allein die Banken in Caymans Hauptstadt George Town ein Kapitalvermögen von etwa 750 Milliarden US-Dollar (Schwarz, 2003, 57). Schließlich führt die Drittstaatenregelung zu einer Durchbrechung der strikten Wohnsitzbesteuerung und damit zu einer gegenüber dem Status quo niedrigeren Quellenbesteuerung.

Vonseiten der europäischen Banken wird angezweifelt, ob die Neuregelung angesichts des hohen bürokratischen Aufwands und der erheblichen Kosten, die mit der Umsetzung der Zinsteuerrichtlinie verbunden sind, tatsächlich zu einer Steuervereinfachung und zu niedrigeren Transaktionskosten in puncto Kapitalverkehr führt. Denn zur Erfassung des grenzüberschreitenden Datenaustauschs müsste ein eigenes europaweites Informationssystem geschaffen werden. Ein solch hoher Kostenaufwand würde demgegenüber weitgehend entfallen, wenn man sich bei der Kapitalbesteuerung in Europa auf die durchgehende Anwendung des Quellenprinzips verständigen könnte. Bei der Realisierung dieses Prinzips sind natürliche Personen nur dem Staat gegenüber steuerpflichtig, in dem sie die Einkommen erzielen. Damit erübrigt sich für die Finanzverwaltung zudem

# Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden: Nichtansässige (2005)

Tabelle 4

Staaten	Allgemeine Sätze in Prozent <sup>1</sup>			
	Zinsen		Dividenden	
	Nicht-ansässige	Höchstsatz nach DBA Deutschland	Nicht-ansässige	Höchstsatz nach DBA Deutschland
<b>EU-Staaten</b>				
Belgien	15/15 <sup>2</sup>	15	25	15
Dänemark	–	0	28	15
Deutschland	–	–	21,1	–
Estland	–	10 <sup>3</sup>	– <sup>4</sup>	15
Finnland	–	0	28	15
Frankreich	16 <sup>5</sup>	0	25	15
Griechenland	10 <sup>5</sup>	10	–	25
Irland	– <sup>6</sup>	0	–	–
Italien	27 <sup>7</sup>	10	27	15
Lettland	–	10 <sup>3</sup>	10	15
Litauen	–	10 <sup>3</sup>	15	15
Luxemburg	–/15 <sup>2</sup>	0	20	15
Malta	–	0	–	0/15 <sup>8</sup>
Niederlande	– <sup>9</sup>	0	25	15
Österreich	–/15 <sup>2</sup>	0	25	15
Polen	20	0	19	15
Portugal	20 <sup>10</sup>	15	25 <sup>10</sup>	15
Schweden	–	0	30	15
Slowakei	19	0	–	15
Slowenien	–	0	15	15
Spanien	– <sup>6</sup>	10	15	15
Tschechien	15	0	15	15
Ungarn	–	0	35/25 <sup>11</sup>	15
Vereinigtes Königreich	–	0	– <sup>6</sup>	15
Zypern	–	10	–	15
<b>Andere Staaten</b>				
Japan	20	10	20	15
Kanada	25	10 <sup>6</sup>	25	15
Schweiz	35 <sup>12</sup> /15 <sup>2</sup>	0	35	15
USA	30	0	30	15

<sup>1</sup> Die Übersicht stellt die Quellenbesteuerung typischer Einkünfte aus Zinsen und Dividenden von nicht ansässigen natürlichen Personen dar. Betriebliche Erträge bleiben unberücksichtigt. Es werden Zinsen im engeren Sinne, wie zum Beispiel aus Bankanlagen und festverzinslichen Wertpapieren betrachtet. Soweit nichts anderes erwähnt, wird die erhobene Kapitalertragsteuer im Rahmen der Veranlagung auf die jeweilige Einkommensteuer angerechnet; <sup>2</sup> Quellensteuersatz gemäß Art. 11 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen und dem Zinsbesteuerungsabkommen der EU mit der Schweiz; <sup>3</sup> 0 Prozent in bestimmten Fällen wie zum Beispiel Kreditverkäufe, staatliche Schuldverschreibungen; <sup>4</sup> 24 Prozent Gewinnausschüttungssteuer (beziehungsweise 31,58 Prozent der Nettodividende); <sup>5</sup> Mehrere Sondersätze und Befreiungen für Zinserträge aus bestimmten, zum Teil ausschließlich Ausländern vorbehaltenen Anleihen beziehungsweise Konten; in Griechenland Sondersatz von 20 Prozent für Zinsen, die nicht aus Bankanlagen stammen; <sup>6</sup> Sofern Empfänger ansässig in EU- oder DBA-Staat; ansonsten 20 Prozent (Irland, Vereinigtes Königreich) und 15 Prozent (Spanien); <sup>7</sup> Sondersatz von 12,5 Prozent möglich; <sup>8</sup> Regelfall: 0 Prozent Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer ist voll auf die Einkommensteuer anrechenbar; <sup>9</sup> 15 Prozent Kapitalertragsteuer, wenn bestimmte Körperschaftsteuerbefreiungen gewährt werden; <sup>10</sup> Nationales Kontrollsystem (Kontrollmitteilungen und Meldepflichten der auszahlenden Stellen); <sup>11</sup> Sondersätze von 12,5 Prozent für bestimmte Zinsen und 20 Prozent für bestimmte Dividenden möglich; <sup>12</sup> 70 Prozent der Dividende mit 35 Prozent und 30 Prozent der Dividende mit 25 Prozent; <sup>12</sup> Gilt nur, falls der Zinsschuldner ein Inländer ist. Quelle: BMF, 2005a

## Kapitalertragsteuern auf Zinsen und Dividenden: Ansässige (2005)

Tabelle 5

Staaten	Allgemeine Sätze auf Zinsen <sup>1</sup> in Prozent	Bemerkungen
<b>EU-Staaten</b>		
Belgien	15	Abgeltungssteuer mit Option zur ESt-Veranlagung möglich
Dänemark	59 <sup>2</sup>	
Deutschland	44,31 <sup>2</sup>	
Estland	–	Steuerbefreiung für Zinsen von ansässigen und zugelassenen Kreditinstituten
Finnland	28	Abgeltungssteuer
Frankreich	27 <sup>3</sup>	Grundsätzlich ESt-Veranlagung, wenn nicht zu einer Pauschalbesteuerung optiert wird
Griechenland	10 <sup>3</sup>	
Irland	20	
Italien	27 <sup>4</sup>	
Lettland	–	Steuerbefreiung für Zinsen von in der EU zugelassenen Kreditinstituten
Litauen	–	Steuerbefreiung für Zinsen von ansässigen und zugelassenen Kreditinstituten
Luxemburg	38,95 <sup>2</sup>	
Malta	15	Abgeltungssteuer mit Option zur ESt-Veranlagung möglich
Niederlande	– <sup>5</sup>	
Österreich	25	Option für ESt-Veranlagung möglich
Polen	19	Abgeltungssteuer
Portugal	20 <sup>3</sup>	Abgeltungssteuer mit Option zur ESt-Veranlagung möglich
Schweden	30	
Slowakei	19	Abgeltungssteuer mit Option zur ESt-Veranlagung möglich
Slowenien	50 <sup>6</sup>	
Spanien	45 <sup>2</sup>	
Tschechien	15	Abgeltungssteuer
Ungarn	–	Steuerbefreiung für Zinsen
Vereinigtes Königreich	40 <sup>2</sup>	
Zypern	– <sup>7</sup>	Steuerbefreiung für Zinsen

Andere Staaten		
Japan	20	Abgeltungssteuer mit Option zur ESt-Veranlagung möglich
Kanada (Ontario)	46,4 <sup>2</sup>	
Schweiz (Zürich)	40,4 <sup>2</sup>	
USA (Stadt und Staat New York)	42,9 <sup>2</sup>	

<sup>1</sup> Hier Standardsatz auf Staatsanleihen; <sup>2</sup> Entspricht dem Einkommensteuerspitzensatz (für Deutschland inklusive Solidaritätszuschlag); <sup>3</sup> Mehrere Sondersätze; <sup>4</sup> Sondersatz von 12,5 Prozent möglich; <sup>5</sup> Keine Einkommensteuer im engeren Sinne auf Kapitalerträge; stattdessen Steuersatz von 30 Prozent auf einen fiktiven Ertrag von 4 Prozent des Reinvermögens; faktisch also 1,2 Prozent auf den Bestand des Reinvermögens (Vermögensteuer anstelle einer Einkommensteuer); <sup>6</sup> Gilt nur für 10 Prozent der Einkünfte aus Zinsen ab 300.000 Tolar (1.252,71 €); <sup>7</sup> Unterliegen jedoch einer Verteidigungsabgabe von 10 Prozent.  
Quelle: BMF, 2005a

auch die Notwendigkeit, bei grenzüberschreitenden Transaktionen die Höhe der erzielten Einkünfte zu überprüfen, denn diese Transaktionen lösen im Wohnsitzstaat gar keine Steuerpflicht mehr aus. Technisch ließe sich dieses Prinzip am besten durch die konsequente Freistellung aller Auslandseinkünfte im Wohnsitzstaat verwirklichen. Damit wäre auch das Prinzip der Kapitalimportneutralität erfüllt. Denn während das Wohnsitzprinzip infolge des Zinsarbitrage-Effekts – also der Tendenz zu einer grenzübergreifenden Konvergenz der Zinsen – auf eine Angleichung der Bruttozinsen innerhalb der EU abzielt, um eine effiziente Kapitalallokation zu bewirken, führt das Quellenprinzip demgegenüber tendenziell zu einer Angleichung der Nettozinsen und damit zu steuerlich unverzerrten Konsum-Spar-Entscheidungen der Anleger. Deswegen spricht man im letzteren Falle auch von Konsumeffizienz (Wissenschaftlicher Beirat, 1999, 60).

Da die Zinsrichtlinie in ihrer Ausgestaltung weder durchgehend dem Wohnsitz- noch dem Quellenprinzip folgt, werden grenzüberschreitende Portfolioinvestitionen von Anlegern in der EU nach wie vor steuerlich unterschiedlich behandelt und führen so zu einer Fehl lenkung von Mitteln auf dem Kapitalmarkt. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass die Richtlinie nur Zinseinkünfte, nicht aber Dividenden und Wertzuwächse erfasst, weshalb das ehrgeizig formulierte Ziel, steuerinduzierte Verzerrungen von Kapitalanlageentscheidungen zu vermeiden, nicht erreicht wird. Selbst wenn es zukünftig gelingen sollte, eine effiziente Kapitalbesteuerung in Europa politisch durchzusetzen, wäre diese unter dem Blickwinkel der Optimalsteuertheorie immer noch zu kritisieren, denn eine Kapitaleinkommensbesteuerung führt stets zu einer Diskriminierung der Ersparnisse zugunsten des Gegenwartskonsums. Eine lückenlose Kapitalbesteuerung in Europa würde also die Kapitalbildung erschweren und den Paradigmenwechsel hin zu einer Konsumbesteuerung unterlaufen, die – verglichen mit dem heutigen Verfahren der Einkommensbesteuerung – als erheblich wachstumsfreundlicher einzuschätzen ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnenswert, nach einer Ersatzlösung für die EU-Zinsrichtlinie zu suchen. Von wissenschaftlicher wie auch von politischer Seite wird dabei in jüngster Zeit immer häufiger das Modell einer Abgeltungssteuer für Kapitalerträge in die Diskussion eingebracht.

## 6.2 Der Diskussionsvorschlag einer Abgeltungssteuer

Unter der Abgeltungssteuer ist eine Quellenbesteuerung der Kapitalerträge zu verstehen, mit deren Erhebung die Steueransprüche des Staates gegenüber dem Steuerpflichtigen definitiv abgegolten sind. Infolge der Definitivbesteuerung wird eine Steuerumgehung oder gar Steuerhinterziehung verhindert. Die Abgeltungssteuer nimmt keine Rücksicht auf persönliche Merkmale wie Alter, Familienstand und Einkunftsart. Der Steuersatz ist häufig niedriger als es bei einer individuellen Veranlagung der Fall wäre.

Die Befürworter einer Abgeltungssteuer verweisen einerseits auf die zuvor genannten, auch nach In-Kraft-Treten der Zinsrichtlinie fortbestehenden Mängel der Kapitalertragsbesteuerung in Deutschland und Europa. Vor allem aber unterstreichen sie die ökonomischen wie auch steuerpolitischen Vorteile, die mit einer solchen Reform verbunden wären. Diese bestehen zunächst einmal darin, dass der administrative Aufwand bei Anlegern, Finanzverwaltungen und Kapitalsammelstellen/Banken im Vergleich zum Status quo spürbar gesenkt werden könnte. Banken und Sparkassen in Deutschland beklagen den erheblichen Kostenaufwand, der aus der gesetzlichen Vorschrift zur Erfassung der jährlichen Kapitalerträge aus derzeit etwa 400 Millionen Konten und Depots resultiert. In einem Abgeltungssteuersystem, das zur Definitivbesteuerung der Kapitalerträge führt, sind Kontrollen der Finanzbehörden dagegen systembedingt und definitionsgemäß überflüssig.

Für eine Abgeltungssteuer spricht auch, dass mit einer moderaten Variante der Quellenbesteuerung nach bisher vorliegenden Erfahrungen die Akzeptanz der Zinsbesteuerung in der Bevölkerung gesteigert würde. In diesem Kontext wird besonders auf die positiven Erfahrungen im Falle Österreichs verwiesen: Hauptmotiv für die dort bereits 1993 eingeführte Abgeltungssteuer in Höhe von 25 Prozent auf die Kapitalerträge natürlicher Personen war die große Steuerunehrlichkeit der Kapitalanleger. Diese hatten zuvor lediglich 10 Prozent ihrer Einkünfte in der korrekten Höhe gegenüber dem Fiskus deklariert und damit in einem erheblichen Umfang für Steuerausfälle gesorgt. Zehn Jahre später wurde ein österreichischer Vertreter der öffentlichen Verwaltung dagegen mit den Worten zitiert, „dass das Aufkommen aus der Abgeltungssteuer in Österreich nicht nur relativ schwankungsfrei sei, sondern auch seit 1993 kontinuierlich ansteige

und mittlerweile eine starke Säule des österreichischen Haushalts bilde“ (vgl. Welling/Kayser, 2003, 1 f.).

Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die Einführung einer moderaten Abgeltungssteuer auch in der deutschen Bevölkerung auf erheblich größere Akzeptanz stoßen würde, als das bei der gegenwärtig praktizierten Zinsbesteuerung der Fall ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es bedauerlich, dass sich der deutsche Steuergesetzgeber im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Amnestiesteuergesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit nicht entschließen konnte, dieses Gesetz mit einer zeitlich unbefristeten Lösung in Form einer definitiven Abgeltungssteuer auszustatten.

Aus ökonomischer Sicht wäre eine solche Lösung deswegen zu begrüßen, weil durch die Einführung einer Abgeltungssteuer von beispielsweise 25 Prozent sowohl die marginale als auch die durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitalerträge gegenüber dem Status quo verringert werden könnte, wovon dann wiederum positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung ausgehen würden.

Überdies könnte die Einführung einer Abgeltungssteuer als erster Übergangsschritt in Richtung einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung fungieren. Die im Rahmen der Einkommensbesteuerung gegenwärtig praktizierte Besteuerung der Kapitalerträge verletzt demgegenüber das intertemporale Neutralitätsgebot, denn die Einkommensteuer wirkt wie eine Lenkungssteuer und schwächt die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung: Der Gegenwartskonsum wird begünstigt und die Bildung von Ersparnissen für zukünftige Investitionen wird erschwert. Zusätzlich verstärkt werden die hier beschriebenen negativen Auswirkungen auf die Kapitalbildung auch noch dadurch, dass statt der realen die nominalen Zinserträge besteuert werden, wodurch das intertemporale Neutralitätsgebot einmal mehr verletzt und die Konsum-Spar-Entscheidung zusätzlich verzerrt wird (Kronberger Kreis, 2000, 16 f.).

Allerdings dürfen Bedenken von juristischer Seite gegenüber einer Abgeltungssteuer an dieser Stelle nicht verschwiegen werden. Die Kritiker dieses Vorschlags weisen unter anderem darauf hin, dass eine vom Progressionseffekt befreite Kapitalertragsbesteuerung gegen den im Grundgesetz verankerten Gleichheitsgrundsatz verstoße und zugleich dem zentralen Besteuerungsprinzip der Leistungsfähigkeit zuwiderlaufe (Jachmann, 2003, 15).

Jedoch findet in der steuerjuristischen Literatur auch der Standpunkt Unterstützung, dass die geltende Besteuerung der Kapitalerträge angesichts der gesetzgeberischen Vollzugsdefizite und der spezifischen Gewährung des Sparerefreibetrags bereits heute Schedulescharakter besitze – Kapitaleinkünfte also

niedriger besteuert würden als die übrigen Einkunftsarten – und die Einführung einer Abgeltungssteuer zumindest diese beiden Missstände abstellen könne (Jachmann, 2003, 16). Hinzu komme, dass die gegenwärtig praktizierte Besteuerung der Kapitalerträge zu einer Doppelbelastung des Steuerpflichtigen führe, „denn die Vermögensposition, aus der die Zinserträge resultieren, wurde in der Regel schon bei ihrer Entstehung als Einkommen versteuert“ (Jachmann, 2003, 17). Zinsen wären demnach als Teil der Einkommensverwendung zu klassifizieren und nicht bei der Einkommensentstehung in Ansatz zu bringen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit einer Abgeltungssteuer in seinem Zinsurteil vom 27. Juni 1991 zumindest grundsätzlich bejaht und dabei folgende Kernaussage getroffen: „Es bliebe auch im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums, wenn der Gesetzgeber die ihrer Natur nach nicht einer bestimmten Person zugeordnete und geographisch nicht gebundene Erwerbsgrundlage ‚Finanzkapital‘ dadurch erfasste, dass er alle Kapitaleinkünfte – unabhängig von ihrer Anlageform und buchungstechnischen Erfassung – an der Quelle besteuert und mit einer Definitivsteuer belastet, die in einem linearen Satz den absetzbaren Aufwand und den Progressionssatz in Durchschnittswerten typisiert“ (zitiert nach IFSt, 2003, 46).

Im Umkehrschluss heißt das: Es gibt keine wirkliche verfassungsrechtliche Hürde, die der Einführung einer Abgeltungssteuer in der Bundesrepublik Deutschland zwingend entgegensteht. Diese Einschätzung teilen auch einige politische Parteien – darunter insbesondere CDU und FDP – und haben die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge deshalb in ihr politisches Programm aufgenommen. Die Liberalen spezifizieren ihren Vorschlag, indem sie einen Steuersatz für die Abgeltungssteuer auf alle gezahlten Dividenden und Zinsen in Höhe von 25 Prozent nennen.

Einen noch weiterführenden Vorschlag hat im Sommer 2005 der hessische Ministerpräsident Roland Koch vorgelegt. Für private Anleger ist in seinem Konzept eine Abgeltungssteuer auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne in der Höhe von 17 Prozent vorgesehen. Dieser (niedrigere) Satz ist nicht willkürlich gesetzt, sondern ermittelt sich aus dem Eingangssteuersatz des aktuellen Einkommensteuertarifs zuzüglich Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer. Da in diesem Modell die von den Anlegern zu zahlenden Steuern auf Dividenden direkt von der Bank an das Finanzamt transferiert werden, müssen die ausgeschütteten Gewinne in der Steuererklärung des Dividendenempfängers überhaupt nicht mehr genannt werden. Hierdurch verspricht sich der hessische Finanzminister Karl-Heinz Weimar eine deutliche Verringerung des Kontrollaufwands für die Finanzämter (Riedel, 2005, 3).

Gleichzeitig schlägt die hessische Landesregierung eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung vor, die eng an das vom Sachverständigenrat entwickelte Konzept einer Dualen Einkommensteuer angelehnt ist. Demnach sollen durch eine Kapitalrenditeststeuer von ebenfalls 17 Prozent Unternehmensgewinne künftig deutlich niedriger belastet werden, als das gegenwärtig noch der Fall ist. Im Einzelnen sollen dabei die Unternehmensgewinne in einen Eigenkapitalertrag sowie den Restgewinn aufgeteilt werden. Der Eigenkapitalertrag ermittelt sich aus einem Anteil von 5 Prozent des Eigenkapitals und wird dann pauschal in Höhe von 17 Prozent besteuert. Der verbleibende Restgewinn unterliegt dagegen weiterhin der jeweiligen individuellen Tarifbelastung. Auf diese Weise soll ein sowohl fiskalisch verkraftbares als auch international wettbewerbsfähiges Steuersystem im Bereich der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung geschaffen werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht abzusehen, welches Reformkonzept den Vorzug erhalten wird. Ganz unabhängig davon wäre die Einführung einer moderaten Abgeltungssteuer auf Zinsen und Dividenden ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Verbesserung der Attraktivität des Finanzplatzes Deutschland.

## 7

## Zusammenfassung

Die zum 1. Mai 2004 vollzogene Erweiterung der EU um zehn Mitgliedstaaten hat den Wettbewerb um Neuinvestitionen und den Erhalt nationaler Unternehmensstandorte zusätzlich forciert. Denn die tarifliche und auch die effektive Steuerlast der meisten EU-Beitrittsstaaten liegt deutlich unter dem Niveau der EU-15-Länder im Allgemeinen sowie unter dem Belastungsniveau von Deutschland im Besonderen. Deshalb überrascht es nicht, dass die beiden Hochsteuerländer Deutschland und Frankreich Initiativen ergriffen haben, den als ernsthafte Bedrohung angesehenen Steuersenkungswettbewerb im Bereich der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung zu beschränken, und aus fiskalischen Erwägungen heraus gleichzeitig für eine Harmonisierungslösung plädieren. Konkret haben der französische und der deutsche Finanzminister in einem gemeinsamen Brief die EU-Kommission aufgefordert, die Unternehmensbesteuerung in Europa stärker zu harmonisieren – und insbesondere die Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer in Europa zu vereinheitlichen sowie bei den Steuersätzen eine europaweit gültige Mindeststeuer in Höhe von 25 Prozent des Gewinns einzuführen.



Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die von den Harmonisierungsbefürwortern in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente, der internationale Steuerwettbewerb führe zu einer Erosion der Steuereinnahmen und zu einem schädlichen „Race to the Bottom“, empirisch nicht begründet sind. Die gegenüber den neuen EU-Mitgliedsländern vorgebrachten Vorwürfe, sie betrieben über massive Steuersatzsenkungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung einen „unfairen Steuerwettbewerb“, erweisen sich bei näherem Hinsehen als haltlos. Eine Steuerharmonisierung, die über eine Angleichung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlage den Steuerwettbewerb komplett ausschaltet, erscheint vielmehr weder fiskalisch noch ökonomisch sinnvoll. Denn wie auf nationalen Märkten auch, bringt der internationale Steuerwettbewerb unübersehbare Vorteile mit sich, indem er hilft, bessere Lösungen für wirtschaftliche Probleme zu finden. Unterschiedliche Steuersätze und die mit ihnen verbundenen strategischen Anreize bleiben deshalb ein wichtiger Standortfaktor.

Allerdings gibt es in Deutschland aus unternehmensspezifischer Sicht durchaus gute Argumente für eine Angleichung der Systeme im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Die jüngsten Initiativen der EU-Kommission, die auf den Abbau steuerlicher Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen zielen, gehen in diese Richtung. Bereits im Jahr 2001 hat die EU-Kommission erste Vorschläge zu einer Harmonisierung der Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer vorgelegt, die nun als eine probate Diskussionsgrundlage herangezogen werden können. Eine Angleichung der steuerlichen Bemessungsgrundlage ist vor allem dann sinnvoll, wenn es gelingt, durch international gleichartige Besteuerungsnormen mehr Transparenz in der erweiterten und sehr heterogenen EU zu schaffen und dadurch die Transaktionskosten der Unternehmen zu senken.

Auch im Bereich der Zinsbesteuerung ist ein größerer Harmonisierungsgrad dann sinnvoll, wenn es durch mehr Koordination gelingt, beim besonders mobilen Faktor Finanzkapital die Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu verringern. Die inzwischen verabschiedete EU-Zinsrichtlinie weist in dieser Hinsicht jedoch grundsätzliche Mängel auf, sodass es zweifelhaft erscheint, ob sich die genannten Ziele damit auch tatsächlich erreichen lassen. Verglichen damit wäre die Einführung einer Zinsabschlagsteuer mit Abgeltungscharakter entsprechend dem österreichischen Vorbild vermutlich die bessere Lösung – und zwar sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene.

## Literatur

**BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2005a, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Ausgabe 2005, Berlin

**BMF**, 2005b, Ergebnis der 126. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 2./3. November 2005, Berlin

**BMF**, 2006, Monatsbericht Februar, Berlin

**Brügelmann**, Ralph / **Fuest**, Winfried / **Herbener**, Ralf / **Lehmann**, Christian / **Raber**, Hans Georg / **Ritter**, Wolfgang / **Schmid**, Carsten, 2004a, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland, Köln

**Brügelmann**, Ralph / **Jacobs**, Otto H. / **Weichenrieder**, Alfons J., 2004b, Sollte die Unternehmensbesteuerung innerhalb der EU harmonisiert werden?, in: ifo Schnelldienst, 57. Jg., Nr. 11, S. 3–10

**Bundesverfassungsgericht**, 2003, BVerfGE 84, 239 (282), zitiert nach: Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Steueramnestie im Rahmen der Neuordnung der Zinsbesteuerung, Berlin

**Eggert**, Wolfgang, 2004, Steuerkonkurrenz für die EU-Mitgliedsländer nutzbar machen, in: ifo Schnelldienst, 57. Jg., Nr. 13, S. 6–8

**Ernst & Young / ZEW** – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2004, Company Taxation in the New EU Member States, Frankfurt am Main/Mannheim

**Europäische Kommission**, 2001, Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt, Arbeitsdokument der Kommission, Brüssel

**Europäische Union**, 2004, EU-Steuerumfrage unterstreicht Notwendigkeit einer EU-einheitlichen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, Pressemitteilung vom 9. September 2004, Brüssel

**Fuest**, Clemens / **Fuest**, Winfried, 2004a, Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 7, S. 438–442

**Fuest**, Clemens / **Fuest**, Winfried, 2004b, Die Mär vom Steuerdumping in Osteuropa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 218 vom 18. September 2004, S. 13

**Fuest**, Clemens / **Hemmelgarn**, Thomas / **Ramb**, Fred, 2005, Auswirkungen einer EU-weiten Verlustverrechnung auf das deutsche Steueraufkommen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, S. 365–369

**Fuest**, Winfried / **Huber**, Bernd, 1999, Steuern als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 252, Köln

**Fuest**, Clemens / **Huber**, Bernd, 2003, Zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa, in: DIW-Vierteljahresshäfte zur Wirtschaftsforschung, 72. Jg., Heft 3, S. 378–390

**Hey**, Johanna, 2004, Perspektiven der Unternehmensbesteuerung in Europa, in: StuW, Nr. 3, S. 193–211

**IFSt** – Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., 2003, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Steueramnestie im Rahmen der Neuordnung der Zinsbesteuerung, IFSt-Schrift Nr. 410, Bonn

**IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2005, Sozialleistungen: Spendables Deutschland, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 31. Jg., Nr. 30, S. 8

**Jachmann**, Monika, 2003, Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem deutschen Verfassungsrecht, in: Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut (Hrsg.), Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit, Berlin, S. 15–16

**Kronberger Kreis**, 2000, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts, Band 37, Bad Homburg, S. 16–17

**Lehner**, Moris, 2002, Die Vorschläge sind positiv zu bewerten, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg., Nr. 2, S. 7

**Menck**, Karl Wolfgang / **Mutén**, Leif, 2003, Europäische Steuerpolitik für mehr Wachstumseffizienz, in: IFSt-Schrift Nr. 404, Bonn, S. 42

**OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, OECD Revenue Statistics 1965–2004, Paris

**Riedel**, Donata, 2005, Union will Kapitalanleger locken, in: Handelsblatt, Nr. 151, 8. August 2005, S. 3

**Schwarz**, Dorothee, 2003, Im Wartestand, in: Capital, Nr. 18, S. 56–57

**Sinn**, Hans-Werner, 1990, Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 489–504

**SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart

**Wagner**, Siegfried, 2005, Die Zukunft des internationalen Steuerrechts nach dem Manninen-Urteil, in: Deutsche Steuerzeitung, Nr. 10, S. 333

**Welling**, Berthold / **Kayser**, Joachim, 2003, Abgeltungssteuer – Ist eine Gesamtlösung zur Neuordnung der Besteuerung von Kapitalerträgen in Sicht?, 8. Berliner Steuergespräch am 22. September 2003, Berlin, S. 1–2

**Wissenschaftlicher Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), 1999, Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe, Heft 65, Bonn

## Kurzdarstellung

Der Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union hat zu einer kontroversen Debatte darüber geführt, ob der Steuerwettbewerb in Europa im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch eine Harmonisierung von Steuersätzen und Tarifbestimmungen eingeschränkt werden sollte. Denn die tarifliche und die effektive Steuerlast der Unternehmen liegt in diesen Ländern deutlich niedriger als in den meisten übrigen EU-Staaten, allen voran Deutschland und Frankreich. Deshalb befürworteten Vertreter dieser Länder die Einführung EU-weit verbindlicher Mindeststeuern, um eine weitere Forcierung des internationalen Steuerwettbewerbs und damit den Verlust nationaler Steuereinnahmen sowie die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland zu verhindern. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, dass die Behauptung eines "Race to the Bottom" im Bereich der Unternehmensbesteuerung ebenso ins Leere zielt wie der Vorwurf, die neuen EU-Mitgliedsländer betrieben Steuerdumping. Gleichwohl erscheinen Initiativen der EU-Kommission zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung dann sinnvoll, wenn es um eine Angleichung der heterogenen Gewinnermittlungsvorschriften etwa im Bereich der Körperschaftsteuer geht. Darüber hinaus sollte nach der Verabschiedung der EU-Zinsrichtlinie aus Vereinfachungsgründen über eine europaweite Zinsabschlagsteuer nachgedacht werden.

## Abstract

The accession of ten central and eastern European states to the European Union has led to a heated debate on the merits of limiting European corporate tax competition by harmonising tax rates and regulations. This is because both the nominal and the effective tax burdens for companies in these countries are significantly lower than in most other EU states. Representatives of the two countries most affected, France and Germany, are therefore demanding the introduction of minimum tax rates, binding on all EU countries, to prevent a further spiralling of international tax competition. This, they fear, would lead to a loss of national tax revenues and a flight of companies to more attractive locations abroad. The present article shows that the claim that there is a 'race to the bottom' in corporate taxation is as unsubstantiated as the accusation that the new EU member states are guilty of 'tax dumping', using unrealistically low tax rates as economic weapons. In other contexts, however, the EU Commission's initiatives to regulate business taxes make sense: for example, where they would harmonise the widely differing regulations for calculating the profit on which corporation tax is levied. Moreover, after the passing of the EU directive thought should be given to a Europe-wide withholding tax to simplify the taxation of dividends.

## Der Autor

Prof. Dr. rer. pol. **Winfried Fuest**, geboren 1946 in Büren/Westfalen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; von 1976 bis 1979 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit Februar 1979 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Öffentliche Haushalte, Steuer- und Finanzpolitik, Geld- und Währungspolitik; seit 1995 Mitglied der Geschäftsführung und stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik; seit 1999 außerdem Lehrbeauftragter an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch Gladbach; seit dem 1. April 2000 Professor an der FHDW.