

Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung

Gutachten

erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat

beim Bundesministerium der Finanzen

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	5
II. Steuerbelastung des Kapitaleinkommens im In- und Ausland	11
A. Zur Messung der Steuerbelastung.....	11
B. Steuerliche Hemmnisse für Inlandsinvestitionen	13
C. Steuerliche Anreize für Auslandsinvestitionen.....	17
1. Natürliche Person mit ausländischem Grundbesitz	18
2. Personengesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte	20
3. Inländische Kapitalgesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte....	21
4. Inländische Kapitalgesellschaft mit ausländischer Tochter.....	24
5. Zusammenfassung	26
D. Lücken bei der Einkommenserfassung	27
E. Unfairer Steuerwettbewerb	29
F. Schlußfolgerung	32
III. Stärkung des Wohnsitzprinzips	35
A. Charakterisierung des Wohnsitzprinzips	35
1. Behandlung natürlicher Personen.....	35
2. Behandlung von Körperschaften.....	37
B. Unilaterale Maßnahmen.....	38
1. Wegfall der Freistellung	39
2. Ausdehnung der Zugriffsbesteuerung?	42
C. Bilaterale und multilaterale Maßnahmen	47
1. Internationale Vereinbarung zur Erfassung der Zinsen	47
2. Revision der Doppelbesteuerungsabkommen.....	51
3. Grenzüberschreitende Anrechnung der Körperschaftsteuer	54
IV. Stärkung des Quellenprinzips	59
A. Charakterisierung des Quellenprinzips	59

B. Unilaterale Maßnahmen.....	63
1. Konsequente Freistellung	63
2. Behandlung ausländischer Verluste.....	64
3. Betriebsausgaben bei freigestellten Auslandseinkünften.....	66
4. Verrechnungspreise.....	68
C. Bilaterale und multilaterale Maßnahmen	71
1. Quellenprinzip und Steuerharmonisierung.....	71
2. Internationale Vereinbarung von Mindeststeuersätzen	72
3. Internationale Absprachen.....	75
V. Andere Formen der Kapitaleinkommensbesteuerung.....	77
A. Zinsbereinigte Einkommensteuer	78
1. Charakterisierung der zinsbereinigten Einkommensteuer	78
2. Einseitiger Übergang zur Zinsbereinigung.....	81
3. International vereinbarte Zinsbereinigung	83
B. Duale Einkommensteuer	84
C. Abgeltungsteuer	86
D. Comprehensive Business Income Tax	88
VI. Vergleichende Beurteilung der Ansätze.....	91
A. Internationale Akzeptanz	92
B. Internationale Kooperation	93
C. Steuerwettbewerb versus Steuerabsprache	95
D. Effizienz und Neutralität	97
E. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.....	99
F. Steuersystematische Konformität	103
G. Konformität mit europäischem Recht	105
VII. Schlußfolgerungen und Empfehlungen.....	109
A. Pragmatische Einzelschritte.....	109
B. Orientierung am Wohnsitzprinzip	111
C. Orientierung am Quellenprinzip.....	114
D. Fazit	118

I. Einführung

Während der vergangenen Jahrzehnte ist die Weltwirtschaft in den Genuß einer erheblich verstärkten Integration gekommen. Die Vorteile der viel zitierten Globalisierung sind unbestreitbar. Sie bestehen in einer effizienteren Verteilung und Nutzung der Produktionsfaktoren und in damit verbundenen Wohlstandsgewinnen, aber auch darin, daß sich die Konsum- und Erwerbsmöglichkeiten der Bürger wesentlich erhöht haben: Der Kauf ausländischer Produkte oder Finanzanlagen, Urlaub in fernen Ländern, ja sogar die Möglichkeit zur Aufnahme einer Arbeit im Ausland gelten weithin als fast selbstverständliche Freiheiten.

Die Globalisierung hat freilich auch eine Kehrseite, indem sie neue Probleme schafft oder vorhandene Probleme verstärkt. Dies gilt namentlich auf dem Gebiet der Steuerpolitik. Fast alle historisch gewachsenen Steuersysteme wurden für Volkswirtschaften mit vergleichsweise geringer außenwirtschaftlicher Verflechtung entwickelt und können den Herausforderungen der neuen Zeit kaum standhalten. Erscheinungen, die früher als fiskalisch belanglose Ausnahmefälle galten und nur einen kleinen Expertenkreis interessierten – wie ausländische Betriebsstätten, multinationale Konzerne, internationale virtuelle Märkte oder Grenzpendler – gewinnen unverkennbar an Bedeutung, und es ist nicht erstaunlich, daß seit einiger Zeit auch die Medien zu verdeutlichen suchen, was auf dem Gebiet der internationalen Besteuerung eigentlich vorgeht.

Nicht zuletzt das öffentliche Interesse an Problemen der internationalen Besteuerung illustriert den wachsenden Problemdruck. Dieser wird künftig wohl weiter zunehmen. Hierfür spricht zunächst die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung zum 1. Januar 1999. Der Wegfall des Wechselkursrisikos zwischen den Teilnehmerstaaten wird Unternehmen und Privatpersonen zu grenzüberschreitenden Tätigkeiten ermutigen, die über das bisherige Maß hinausgehen. Eine weitere Herausforderung liegt in der

stürmischen Entwicklung der elektronischen Medien, die nicht bloß eine Senkung der Kosten grenzüberschreitender Kommunikation bedeutet, sondern in Ansätzen schon zur Herausbildung neuartiger Wirtschaftsformen geführt hat. Für Umsätze auf virtuellen (Internet-) Märkten hat die traditionelle Steuergesetzgebung bisher kaum Rezepte parat. Schließlich wird die Mobilität von Unternehmen und Personen aufgrund der allgemeinen Öffnung der Grenzen auch in naher Zukunft weiter zunehmen.

Der Beirat nimmt diese Beobachtungen zum Anlaß für eine grundsätzliche Erörterung der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung. Das vorliegende Gutachten behandelt damit nur einen Ausschnitt des komplexen Gesamtproblems, nämlich die Besteuerung des Produktionsfaktors Kapital, der als der international mobilste gilt und dessen steuerliche Erfassung die größten Schwierigkeiten bereitet. Unter „Kapitaleinkommen,, werden in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch (capital income) Einkommensbestandteile verstanden, die nicht aus unselbständiger Arbeit (earned income) stammen. Hierzu gehören Zinsen und Dividenden, aber auch Lizenzgebühren, Mieten und Pachten sowie unternehmerische Reingewinne. Reingewinn ist jener Teil des Kapitaleinkommens, der nach Abzug der Kosten für die eigene Arbeitskraft und das eingesetzte Eigenkapital verbleibt¹.

Mit dieser Themenabgrenzung wird nicht verkannt, daß auch die internationale Besteuerung des Arbeitseinkommens zunehmend Probleme aufwirft. Stichworte wie „Schumacker-Urteil,, oder „fiktive unbeschränkte Steuerpflicht,, verdeutlichen dies ebenso wie Nettolohnvereinbarungen im bezahlten Sport oder die Aussage zahlreicher Unternehmen, daß die Lohnbesteuerung ihrer Führungs- und Fachkräfte im Hinblick auf die Standortwahl wichtig sei. Die Vielschichtigkeit des Gesamtproblems legt jedoch eine Konzentration auf Einzelaspekte nahe; aus diesem Grund bleiben auch indirekte Steuern ausgeklammert.

¹ Die Zuordnung der Kosten für die eigene Arbeitskraft ist in der Literatur nicht eindeutig geregelt; diese Kosten können zum Arbeitseinkommen oder zum Kapitaleinkommen gehören.

Ausgangspunkte des Gutachtens sind die beiden häufig anzutreffenden Vermutungen, daß

- deutsche Unternehmen auch aus steuerlichen Motiven im Ausland investieren und dort Arbeitsplätze schaffen, während ausländische Unternehmen nicht zuletzt aus steuerlichen Gründen von Investitionen in Deutschland absehen,
- ein Teil des Kapitaleinkommens sich der Besteuerung entzieht, und zwar entweder durch legale Gestaltungen oder durch Steuerhinterziehung.

Die erste Vermutung wird oft auf die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen laut Bundesbankstatistik gestützt, die seit einigen Jahren ein Defizit ausweist. Es fällt in der Tat auf, daß deutsche Direktinvestitionen im Ausland nicht nur erheblich über den ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland liegen, sondern die letztgenannten Investitionen 1996 und 1997 sogar negativ waren. Allgemein stellen Kapitalabflüsse aus einem Staat weder international noch national unbedingt einen Schaden dar; sie könnten z. B. veränderte nichtsteuerliche Standortbedingungen reflektieren und damit durchaus effizient sein. Ein ökonomisch zwingender Einwand gegen Kapitalabflüsse ergäbe sich erst durch Vergleich der tatsächlichen Direktinvestitionen mit den fiktiven Direktinvestitionen, die in einer verzerrungsfreien Welt stattfinden. Gleichwohl läßt sich ein Zusammenhang zwischen Steuern und Direktinvestitionen durchaus unterstellen und damit begründen, daß renditeorientierte Unternehmen und Anleger fraglos auch steuerliche Aspekte in ihre Überlegungen einbeziehen. Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Steuerbelastung deutscher Unternehmen ist der behauptete Zusammenhang folglich sehr plausibel.

Während die erste Vermutung vor allem im Mittelpunkt der deutschen Steuerdiskussion steht, beschäftigt die zweite – unter dem Stichwort: Erosion der Bemessungsgrundlage – auch das Ausland in hohem Maß. Alle Industriestaaten sehen zunehmend Schwierigkeiten, der legalen oder illegalen Steuervermeidung im Bereich des Kapitaleinkommens entgegenzutreten. Ursächlich hierfür sind einerseits die Möglichkeiten der Privaten, Teile der

Steuerbasis offen (Gewinnverlagerungen) oder heimlich (Kapitalflucht) ins Ausland zu verlagern, andererseits aber auch Angriffe ausländischer Staaten auf die heimische Bemessungsgrundlage.

Aus beiden Mutmaßungen, wenn sie denn stimmen, ergeben sich durchaus unterschiedliche ökonomische Konsequenzen: Steuerliche Verzerrungen, die Deutschland für Direktinvestitionen unattraktiv machen, sind weltwirtschaftlich ineffizient und können zu einer Verringerung der inländischen Beschäftigung führen; hinzu kommt ein Verlust an inländischem Steueraufkommen. Die Erosion der Bemessungsgrundlage ist demgegenüber vorwiegend unter fiskalischen und Gerechtigkeitsaspekten zu sehen und nicht unmittelbar mit realwirtschaftlichen Wirkungen verbunden.

Das vorliegende Gutachten erwägt verschiedene Änderungen der bestehenden Steuerpraxis unter Annahme eines gegebenen Steueraufkommens (sogenannte differentielle Wirkungsanalyse). Der Beirat betont diesen wichtigen Gesichtspunkt gleich eingangs, um Mißverständnissen vorzubeugen: Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist gesamtwirtschaftlich keine steuerverschärfende Maßnahme, wenn sie mit einer entsprechenden Steuersatzsenkung einhergeht. Nur die differentielle Wirkungsanalyse ermöglicht einen sachgerechten Vergleich der Vorschläge.

Indessen sei abschließend hervorgehoben, daß eine steuerliche Nettoentlastung ebenso notwendig ist wie Änderungen innerhalb des Steuersystems. Durch eine Senkung der Steuersätze würden zugleich viele der nachfolgend geschilderten Probleme wesentlich entschärft. Umgekehrt würden sich die besagten Probleme weiter verschlimmern, wenn der Gesetzgeber die Steuerbelastung des Kapitaleinkommens erhöht.

Die Leitfrage des vorliegenden Gutachtens lautet zugespitzt, wie die deutsche Kapitaleinkommensbesteuerung für das 21. Jahrhundert fit gemacht werden

kann, und zwar unter Berücksichtigung nationaler wie auch internationaler Interessen².

² Das Gutachten wurde am 12. 12. 1998 beschlossen. Die zu diesem Zeitpunkt in der Diskussion befindlichen Rechtsänderungen ab dem Jahr 1999 wurden nicht im einzelnen berücksichtigt.

II. Steuerbelastung des Kapitaleinkommens im In- und Ausland

A. Zur Messung der Steuerbelastung

Die These, daß das deutsche Steuersystem Kapital ins Ausland treibt – mit mutmaßlich negativen Folgen für Steueraufkommen und Beschäftigung – beruht auf der Annahme, daß im Inland verdiente Kapitaleinkommen einer vergleichsweise hohen Steuerbelastung unterliegen.

Internationale Steuerbelastungsvergleiche sind nicht einfach und haben sich nachgerade zu einer eigenen Wissenschaft entwickelt. Der Grund hierfür besteht darin, daß die Steuersysteme nicht nur im Hinblick auf die Steuersätze differieren, sondern ebenso in bezug auf die Abgrenzungen der Bemessungsgrundlage. Sektorale, regionale und andere punktuelle Steuervergünstigungen, die in jedem Staat anzutreffen sind, erschweren den Vergleich und lassen Zweifel an der Aussagekraft einer Gegenüberstellung der nominalen Steuersätze aufkommen.

Oft wird daher vorgeschlagen, Belastungsvergleiche nicht auf nominale Steuersätze zu stützen, sondern auf sogenannte Effektivsteuersätze, in deren Berechnung die jeweils unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen eingehen. Solche Vergleiche haben jedoch kaum mehr als Beispielcharakter, weil Vergünstigungen in der Bemessungsgrundlage je nach Branche, Tätigkeit oder Größe des betrachteten Unternehmens verschieden ausfallen. Folgerungen für gesamtwirtschaftliche Steuerwirkungen lassen sich hieraus nur in Grenzen ableiten.

Aber nicht nur aus diesem Grund ist der Beirat der Auffassung, daß für internationale Steuerbelastungsvergleiche die nominalen Steuersätze herangezogen werden können und daß Standort- und

Investitionsentscheidungen der Unternehmen wesentlich von den nominalen Sätzen abhängen. Hierfür sprechen folgende Umstände.

- Zum Zeitpunkt der Standortwahl kann ein Unternehmen nicht genau vorhersagen, inwieweit es später Tatbestände, die eine Steuervergünstigung auslösen, erfüllen wird. Denn bei der Standortwahl handelt es sich um eine Grundsatzentscheidung, während die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen meist an spezielle operative Maßnahmen anknüpft. Aufgrund dieser Unsicherheit über die künftige Geschäftstätigkeit wird ein Unternehmen punktuelle Vergünstigungen beim Standortvergleich oft vernachlässigen.
- Niedrige nominale Steuersätze kommen allen Unternehmen des betreffenden Staates zugute, weshalb der politische Widerstand gegen den Versuch einer Anhebung groß ist. Im Unterschied hierzu nutzen punktuelle Vergünstigungen nur einem Teil der Unternehmen; ihr Fortbestand ist daher politisch eher gefährdet. Vor allem jene Vergünstigungen, die fast jährlich auf dem Präsentierteller der Steuerreformpolitik stehen, werden bei langfristig ausgerichteten Standortentscheidungen kaum ausschlaggebend sein.
- Besonders plastisch wird die Bedeutung der nominalen Steuersätze bei internationalen Gewinnverlagerungen, weil hierbei ausschließlich die tarifliche Belastung des Gewinns eine Rolle spielt: Der Anreiz, einen nach Vergünstigung verbleibenden Gewinn im Ausland zu versteuern, beruht auf schlichtem Vergleich der nominalen Steuersätze.
- Schließlich sollte auch ein psychologischer Gesichtspunkt nicht vernachlässigt werden: International überhöhte Steuersätze haben eine nicht zu unterschätzende plakative Wirkung, und zwar gerade auf das Topmanagement, das in steuerlichen Fragen nicht notwendig besonders bewandert ist. Detaillierte steuerliche Informationen vermögen die Bedeutung des nominalen Satzes vielleicht zu relativieren; doch ist fraglich, ob derartige Informationen aufgrund des ersten Eindrucks überhaupt eingeholt werden.

Diese Gründe sprechen für die Richtigkeit einer Politik, die Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage mit einer Senkung des nominalen Steuersatzes verbindet. Sie sprechen ebenso dafür, dem folgenden Belastungsvergleich die nominalen Steuersätze zugrunde zu legen.

B. Steuerliche Hemmnisse für Inlandsinvestitionen

Die Steuerbelastung von Investitionen in Deutschland ist in den vergangenen Jahren gesunken, vor allem durch den Wegfall der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer. Die kumulierte Belastung durch Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer, den Solidaritätszuschlag und die Gewerbeertragsteuer bleibt allerdings weiterhin hoch. Bei einbehaltenen Gewinnen der Kapitalgesellschaften beträgt sie 58,0 v. H., wenn man einen Gewerbesteuer-Hebesatz von 500 v. H. unterstellt³. Der folgende Vergleich umfaßt nur genuine Kapitaleinkommensteuern. Andere Steuern, die das Kapitaleinkommen indirekt treffen mögen, wie Grundsteuer oder Mineralölsteuer im Inland, property tax oder rates im Ausland, bleiben ebenso außer Betracht wie Sozialversicherungsbeiträge. Bei den genannten Abgaben kann zwar nicht ausgeschlossen werden, daß sie teilweise das Kapitaleinkommen treffen, doch sind die Überwälzungsvorgänge nicht quantifizierbar.

Wie Tab. 1 zeigt, liegen die deutschen Steuersätze international im oberen Bereich, teilweise sogar an der Spitze, wenn man den Solidaritätszuschlag sowie die Gewerbeertragsteuer, für die es in den anderen genannten Staaten kein vergleichbares Gegenstück gibt, in den Belastungsvergleich einbezieht. Im Bereich der natürlichen Personen reicht die Belastung bei gewerblichen Kapitaleinkommen bis 60 v. H., bei nichtgewerblichen Kapitaleinkommen bis

³ Für die Steuermeßzahl, den Körperschaftsteuersatz und den Solidaritätszuschlag wurden die 1998 geltenden Werte (5 v. H., 45 v. H. und 5,5 v. H.) angesetzt. Bei der Ermittlung der Gesamtbelastung ist zu beachten, daß die Gewerbesteuer sowohl von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage als auch von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer abgezogen wird.

56 v. H. Ausgeschüttete Gewinne von Körperschaften werden aus Sicht ausländischer Anleger proportional mit 45 v. H. Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer belastet, und einbehaltene Gewinne, deren Besteuerung einen international besonders augenfälligen Ausreißer bildet, mit 58 v. H. Eine ausländische Muttergesellschaft wird Gewinne ihrer in Deutschland ansässigen Tochter nach Möglichkeit ausschütten, um sie gegebenenfalls im Ausland zu thesaurieren. Denn in keinem der betrachteten Staaten erreicht die ertragsteuerliche Belastung einbehaltener Gewinne – also deren Belastung durch Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer bzw. durch vergleichbare Auslandssteuern – ein ähnliches Niveau wie in Deutschland.

Staat	Natürliche Personen (Spitzensatz in v. H.)	Körperschaften (v. H.)
Dänemark	40-58	34
Deutschland	60/56	58/45
Finnland	28	28
Frankreich	25-62	42
Kanada	36-50	45
Japan	65	41
Norwegen	28	28
Schweden	30	28
Schweiz	42	17-34
UK	40	31
USA	46	41

Tab. 1: Besteuerung des Kapitaleinkommens 1998⁴.

⁴ Quelle: Bundesministerium der Finanzen. Gerundete Werte. Dänemark, Frankreich und Kanada: Differenzierte Sätze für Dividenden und Zinsen. Schweiz und USA: Werte regional verschieden, hier Kanton Zürich bzw. Staat New York.

Aber selbst bei konsequenter Ausschüttung ist die deutsche Steuerbelastung vergleichsweise hoch, und zwar unabhängig davon, ob der ausländische Staat auf repatrierte Gewinne die Freistellungsmethode oder die Anrechnungsmethode anwendet: Bei Anwendung der Freistellungsmethode bleiben in Deutschland versteuerte Gewinne nach ihrer Ausschüttung an die ausländische Muttergesellschaft von weiterem steuerlichen Zugriff verschont. Folglich bilden die deutschen Ertragsteuern in diesem Fall eine Definitivbelastung und müssen von der Auslandsmutter in die Steuerplanung einbezogen werden. Als Beispiel sei ein französischer Konzern betrachtet, der eine Tochtergesellschaft entweder in Frankreich selbst oder in Deutschland gründen will. Die maßgeblichen Steuersätze betragen 42 v. H. bei Wahl des Standorts Frankreich und 58 bzw. 45 v. H. bei Wahl des Standorts Deutschland. Folglich kommt Deutschland als Standort nur in Betracht, wenn wesentliche außersteuerliche Gründe hierfür sprechen. Bei einem nur geringen natürlichen Standortvorteil Deutschlands wird die Investitionsentscheidung steuerlich zugunsten Frankreichs verzerrt.

Ähnlich verhält es sich, wenn der ausländische Staat anstelle der Freistellungsmethode die Anrechnungsmethode anwendet, wie es angelsächsischer Tradition entspricht. Hierbei bleiben die in Deutschland erzielten und versteuerten Gewinne im Ausland steuerpflichtig; jedoch kann die in Deutschland gezahlte Körperschaftsteuer (häufig auch die Gewerbeertragsteuer) von der ausländischen Steuerschuld abgezogen werden. Allerdings beschränkt das jeweilige ausländische Steuerrecht die Anrechnung regelmäßig auf jenen Betrag, der bei einer entsprechenden Investition im Sitzland der Muttergesellschaft entstehen würde (Teilanrechnung). Eine darüber hinausgehende Steuer wird wiederum zur Definitivbelastung; es entsteht ein sogenannter Anrechnungsüberhang. Deshalb kalkuliert zum Beispiel ein britischer Konzern, der die Gründung einer Tochtergesellschaft in Großbritannien oder Deutschland erwägt, folgendermaßen: Bei der Investition in Großbritannien fällt britische Körperschaftsteuer in Höhe von 31 v. H. an. Errichtet der Konzern die Tochtergesellschaft statt dessen in Deutschland, so verbleibt selbst im steueroptimierenden Fall ständiger Gewinnausschüttung

ein Anrechnungsüberhang in Höhe von 14 v. H.; die Gesamtbelastung entspricht der deutschen Belastung von 45 v. H. durch Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbeertragsteuer. Auch hier wird die Entscheidung durch die Steuersätze zu Lasten Deutschlands verzerrt.

Zu den beschriebenen Verzerrungen kommt es freilich nur, soweit tatsächlich Gewinne bei der deutschen Tochtergesellschaft anfallen. Ein probates Mittel der ausländischen Mutter, dies zu verhindern, besteht darin, daß sie ihre deutsche Tochter mit wenig Eigenkapital ausstattet und ihr Fremdkapital in Form von Darlehen gewährt. Infolge der Abziehbarkeit der Schuldzinsen bei der Ermittlung der deutschen Steuerbemessungsgrundlage bedeutet dies eine Gewinnverlagerung ins Ausland, verbunden mit einer Minderung des deutschen Steueraufkommens. Der Gesetzgeber ist dem durch Einfügung des § 8a in das Körperschaftsteuergesetz entgegengetreten. Nach dieser Vorschrift über die sogenannte Gesellschafterfremdfinanzierung werden Schuldzinsen unter bestimmten Voraussetzungen als verdeckte Gewinnausschüttung qualifiziert und damit der deutschen Körperschaftsteuer unterworfen. Die Voraussetzungen wurden jedoch recht großzügig gefaßt; der Gesetzgeber wollte offenbar eine zu starke Belastung der in Deutschland ansässigen Töchter vermeiden. Also gehen auch hier optisch hohe Steuersätze mit einem zgedrückten Auge bei der Bemessungsgrundlage einher.

In der Standortdebatte wird oft hervorgehoben, daß Investitionsentscheidungen nicht allein unter steuerlichen Aspekten fallen. Im außersteuerlichen Bereich – so das Argument –, also etwa im Hinblick auf Infrastruktur, Bildung und sozialen Frieden, habe Deutschland ungeachtet seines hohen Lohnniveaus doch einiges zu bieten. Dies trifft unstreitig zu. Trotzdem, oder vielleicht gerade deshalb, wäre es wünschenswert, wenn die Investitionsströme diesen Standortvorteilen tatsächlich folgen und nicht steuerlich verzerrt würden. Die obigen Betrachtungen erlauben jedenfalls den Schluß, daß der Standort Deutschland vor allem im Bereich der Selbstfinanzierung durchaus steuerlich benachteiligt ist. Dies erscheint sehr bedenklich, wenn man berücksichtigt, daß Direktinvestitionen nicht bloße

Geldflüsse darstellen, sondern unmittelbar Beschäftigungswirkung entfalten können und überdies einen Transfer von Wissen und Fertigkeiten bedeuten, der für moderne Wissensgesellschaften unentbehrlich ist.

C. Steuerliche Anreize für Auslandsinvestitionen

Spiegelbildlich zur Frage, ob das Steuersystem ausländische Unternehmen von Direktinvestitionen in Deutschland abhält, fragt es sich, ob deutsche Anleger auch aus steuerlichen Gründen im Ausland investieren. Kapitalexporte, die anderen Standortvorteilen folgen, sind nicht als Unglück anzusehen, weil sie eine effiziente Kapitalallokation bewirken und deshalb im Regelfall beiden beteiligten Staaten nutzen. Bei steuerlich motivierten Kapitalexporten liegen die Dinge freilich anders, denn in diesem Fall wird die Standortentscheidung zu Lasten Deutschlands verzerrt, und es fließt ineffizient viel Kapital ins Ausland ab.

Während die Steuerbelastung inländischer Investitionen vorwiegend von der Rechtsform des Unternehmens abhängt, beruht sie bei Auslandsinvestitionen auf mehreren Faktoren. Hierzu gehören, neben dem ausländischen Steuersatz, vor allem die folgenden:

- Zunächst muß unterschieden werden, ob die Investition in einem Staat erfolgt, mit dem Deutschland ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat (DBA-Staat) oder nicht (Nicht-DBA-Staat). Bei den Ertragsteuern hat Deutschland derzeit mit über 70 Staaten DBA abgeschlossen, darunter befinden sich alle wichtigen Handelspartner.
- Im Fall der Investition in einem DBA-Staat hängt die Steuerbelastung der Auslandsinvestition vielfach von der Einkunftsart ab, weil sich hiernach richtet, ob Deutschland die Doppelbesteuerung durch Anrechnung oder Freistellung beseitigt. Grundsätzlich greift bei Einkünften aus Portfolioinvestitionen (Zinsen sowie Dividenden aus Streubesitz) die Anrechnungsmethode, während Einkünfte aus Direktinvestitionen

(Betriebsstättengewinne und Schachteldividenden) meist freigestellt werden.

- Schließlich spielt eine wichtige Rolle, ob die Auslandsinvestition durch eine natürliche Person erfolgt oder ob Kapitalgesellschaften im Inland bzw. im Ausland eingeschaltet werden.

Aufgrund der Vielzahl belastungsrelevanter Einflüsse werden nachstehend einige typische Konstellationen herausgegriffen, um die steuerliche Behandlung deutscher Auslandsinvestitionen zu illustrieren.

1. Natürliche Person mit ausländischem Grundbesitz

Zunächst sei eine natürliche Person betrachtet, die in Deutschland ansässig ist und Einkünfte aus ausländischem Grundbesitz hat. Der ausländische Steuersatz, der im Rahmen der dortigen beschränkten Steuerpflicht Anwendung findet, sei mit 25 v. H. angenommen; hierbei handelt es sich durchaus um einen typischen Wert. Im Inland zahlt die Person den Spitzensteuersatz (einschließlich Solidaritätszuschlag) von 56 v. H. Befindet sich der Grundbesitz in einem Nicht-DBA-Staat, wird die ausländische Steuer gemäß § 34c Einkommensteuergesetz auf die deutsche Steuer angerechnet. Folglich entspricht die Steuerbelastung der Auslandsinvestition im vorliegenden Fall der Belastung einer entsprechenden Inlandsinvestition; in beiden Fällen verbleiben dem Steuerpflichtigen bei einem angenommenen Bruttoeinkommen von 100 nach Steuern 44. Die Besteuerung ist insoweit entscheidungsneutral.

Anders verhält es sich, wenn der Grundbesitz in einem DBA-Staat belegen ist (Abb. 1). In diesem Fall werden die Einkünfte von der deutschen Einkommensteuer freigestellt. Sie unterliegen allerdings dem sogenannten Progressionsvorbehalt, das heißt, der Durchschnittsteuersatz auf das nicht freigestellte Einkommen wird so bemessen, als seien auch die freigestellten Einkünfte steuerpflichtig. Abhängig davon, ob die ausländischen Einkünfte positiv oder negativ sind, ergibt sich hierdurch eine höhere oder geringere

Belastung. Für Steuerpflichtige mit sehr hohem Einkommen ist der Progressionsvorbehalt von untergeordneter Bedeutung; für Kapitalgesellschaften ist er gesetzlich nicht vorgesehen und wäre im übrigen wegen des konstanten Körperschaftsteuersatzes belanglos. Zur Vereinfachung der Darstellung wird der Progressionsvorbehalt im weiteren Text vernachlässigt.

Wie Abb. 1 zeigt, verbleiben dem Steuerpflichtigen bei einem angenommenen Bruttoeinkommen von 100 nach Steuern jetzt 75. Im Vergleich zur Inlandsinvestition, die bei einer Steuerbelastung von 56 v. H. netto nur 44 erbringt, ist die Auslandsinvestition erheblich günstiger. Es kommt damit zu einer Verzerrung der Entscheidung durch das Steuersystem.

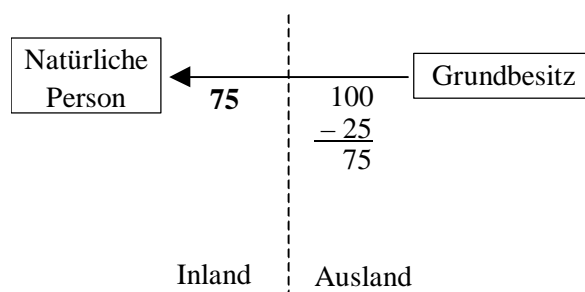


Abb. 1: Ausländischer Grundbesitz in einem DBA-Staat.

Der geschilderte Vorteil bleibt übrigens unter bestimmten Voraussetzungen erhalten, wenn der Steuerpflichtige nicht unmittelbar ausländisches Grundvermögen erwirbt, sondern eine Beteiligung an einem ausländischen Immobilienfonds. Nach dem Auslaufen der Sonderabschreibungen in den neuen Bundesländern werden derartige Beteiligungen zunehmend als „Steuersparmodelle“, entdeckt.

2. Personengesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte

Dieser Fall ist dem vorigen sehr ähnlich. Unterstellt wird eine Personengesellschaft, deren Gesellschafter im Inland ansässig sind und dem Spitzensteuersatz unterliegen; bei Berücksichtigung der Gewerbesteuer und der Tarifiermäßigung für Einkünfte aus Gewerbebetrieb beträgt dieser 60 v. H. (siehe Tab. 1 in Abschnitt II.B). Errichtet die Personengesellschaft eine Betriebsstätte in einem Nicht-DBA-Staat, z. B. eine Verkaufsniederlassung oder einen Produktionsbetrieb, gehen etwaige Vorteile bei der Einkommensteuer durch die Anrechnung verloren; es erfolgt eine Heraufschleusung der Belastung auf das deutsche Steuerniveau. Allerdings verringert sich der steuerpflichtige Gewerbeertrag um den ausländischen Gewinnanteil (§ 9 Nr. 3 Gewerbesteuergesetz), so daß insoweit ein Steuervorteil verbleibt.

Liegt die Betriebsstätte hingegen in einem DBA-Staat, werden die der Betriebsstätte zuzurechnenden Gewinnanteile von der deutschen Steuer freigestellt. Ein Steuervorteil ergibt sich in dem Maße, wie die ertragsteuerliche Belastung im Ausland unter 60 v. H. liegt, was fast durchgehend der Fall ist. Analoges gilt im Bereich der freien Berufe, wenn der Freiberufler eine feste Einrichtung im Ausland hat, z. B. eine Rechtsanwaltspraxis.

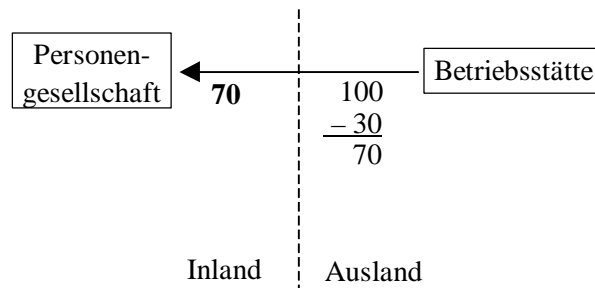


Abb. 2: Personengesellschaft mit Betriebsstätte in einem DBA-Staat.

Eine ausländische Steuerbelastung von 30 v. H. bedeutet beispielsweise, daß den Gesellschaftern von einem dort erzielten Bruttogewinn in Höhe von 100 nach Steuern 70 verbleiben (Abb. 2), während ihnen bei einem entsprechenden Inlandsgewinn, der in der Abbildung nicht dargestellt ist, nach Abzug von Gewerbesteuer, Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag nur 40 verbleiben würden. Die Steuerbelastung der Inlandsinvestition ist demnach doppelt so hoch. Dies kann verschiedene Konsequenzen haben. Im allokativ günstigsten Fall werden die Gesellschafter darauf abzielen, z. B. durch Aufwands- und Ertragszuordnung, daß ein möglichst hoher Gewinnanteil bei der ausländischen Betriebsstätte anfällt. In diesem Fall kommt es „nur„ zu Steuermindereinnahmen im Inland. Doch läßt sich keinesfalls ausschließen, daß die unterschiedliche Steuerbelastung von Inlandsgewinnen und Auslandsgewinnen auch zur Verlagerung von Produktionstätigkeit und damit von Arbeitsplätzen ins Ausland führt. Der Anreiz hierzu dürfte um so größer sein, je konsequenter die Aufteilung des Gesamtgewinns durch die Finanzverwaltung kontrolliert und andere Gestaltungen abgeschnitten werden.

3. Inländische Kapitalgesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte

Betrachtet man diesen Fall zunächst aus Sicht der Kapitalgesellschaft, nicht ihrer Anteilseigner, besteht eine weitgehende Analogie zur Personengesellschaft: Die im Ausland gezahlte Steuer wird gemäß § 26 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz auf die deutsche Körperschaftsteuer angerechnet, wenn die Betriebsstätte in einem Nicht-DBA-Staat liegt. Auch hier erfolgt also bei niedrigen Auslandssteuern eine Heraufschleusung auf das deutsche Steuerniveau. Im DBA-Fall sind die der Betriebsstätte zuzurechnenden Gewinne in Deutschland freigestellt, so daß allgemeine oder punktuelle ausländische Steuervorteile in vollem Umfang aufrecht erhalten bleiben. Auf der Ebene der Kapitalgesellschaft treten demnach dieselben steuerlichen Verzerrungen auf wie im Fall der Personengesellschaft.

Dieses Bild ändert sich scheinbar, wenn man die Auslandsinvestition nicht aus Sicht der Kapitalgesellschaft, sondern aus dem Blickwinkel ihrer

Anteilseigner sieht. Sind die Anteilseigner unbeschränkt steuerpflichtig, bildet die inländische Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne für sie nur einen durchlaufenden Posten, weil die Körperschaftsteuer in vollem Umfang auf die persönliche Einkommensteuer angerechnet wird. Technisch geschieht dies, indem der Aktionär bei Ausschüttung aus dem voll versteuerten EK 45 neben der Dividende eine Körperschaftsteuergutschrift erhält⁵. Für Gewinne, die von der Gesellschaft im Ausland erzielt wurden und die nach deutschem Recht freigestellt sind, sieht das Körperschaftsteuergesetz jedoch keine Gutschrift vor. Derartige Gewinne werden in das sogenannte EK 01 eingestellt und bei Ausschüttung nicht mit Körperschaftsteuer belastet⁶.

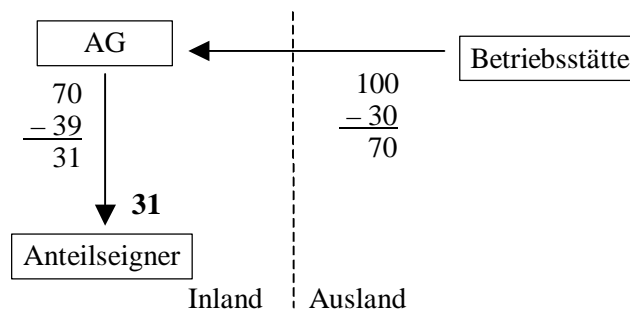


Abb. 3: Kapitalgesellschaft mit Betriebsstätte in einem DBA-Staat.

Abb. 3 verdeutlicht die ökonomischen Zusammenhänge in schematisierter Form. Vom ausländischen Betriebsstättengewinn (100) fließt nach Abzug der Auslandssteuern (30) ein Betrag von 70 an die inländische Kapitalgesellschaft und wird dort in das EK 01 eingestellt. Bei Ausschüttung zahlt der Anteilseigner Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Höhe von 56 v.

⁵ Das Kürzel „EK 45,“ kennzeichnet Eigenkapital, das mit 45 v. H. Körperschaftsteuer belastet ist. Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung und anderen steuerpflichtigen Körperschaften gelten die obigen Ausführungen analog; der Text bezieht sich nur zur sprachlichen Vereinfachung auf Aktiengesellschaften.

⁶ „EK 01,“ meint Eigenkapital, das in Deutschland unbesteuerbar ist und aus Auslandsgewinnen stammt.

H. auf die steuerpflichtige Dividende (70), was einem Steuerbetrag von 39 entspricht. Vom ursprünglichen Gewinn verbleiben demnach 31.

Die im Vergleich zur inländischen Personengesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte (Abb. 2) erheblich höhere Gesamtsteuerlast des inländischen Anteilseigners hat in den letzten Jahren zu starken Klagen seitens der deutschen Wirtschaft und zur Forderung geführt, auch im Ausland gezahlte Körperschaftsteuer für Inländer anrechenbar zu machen. Zur geschilderten Mehrbelastung kommt es allerdings nur, wenn die Kapitalgesellschaft tatsächlich aus EK 01 ausschüttet, z. B. weil nicht ausreichend EK 45 vorhanden ist. Der folgende Gedankengang verdeutlicht, warum Ausschüttungen aus EK 01 steuerlich nicht sinnvoll sind.

Angenommen, die Kapitalgesellschaft investiere den Auslandsgewinn (70) in festverzinsliche Wertpapiere. Beträgt der Zinssatz 5 v. H., entsteht in jedem Folgejahr ein steuerpflichtiger Gewinn von 3,5. Aufgrund der Körperschaftsteueranrechnung bewertet jeder inländische Aktionär, unabhängig von seinem persönlichen Grenzsteuersatz, den Strom der Gewinnausschüttungen wie ein Wertpapier, das jährlich 3,5 Zinsen erbringt. Der Barwert eines solchen Zinsstroms ist beim angenommenen Zinssatz aber definitiv gleich 70. Somit beträgt der Wert des Auslandsgewinns aus Sicht des Aktionärs bei Ausschüttung 31, bei Thesaurierung aber 70. Die Ausschüttung freigestellter Gewinne ist aus Sicht der Anleger also keine optimale Politik⁷.

Zusammengefaßt gelangt auch der Anteilseigner bei freigestellten Auslandsgewinnen einer Kapitalgesellschaft in den Genuß jenes Steuervorteils, den sich Mitgesellschafter einer Personengesellschaft mit ausländischer Betriebsstätte verschaffen können. Dies setzt allerdings voraus,

⁷ Alternativ könnte die Kapitalgesellschaft mit dem einbehaltenen Gewinn Investitionen durchführen, die einen Ertrag von nur 2,3 v. H. abwerfen. Der Barwert des hiermit erzeugten Einkommensstroms beläuft sich aus Sicht der Anteilseigner auf $70 \cdot 2,3 \text{ v. H.} / 5 \text{ v. H.}$, also auf rund 32. Er liegt über dem Wert bei Ausschüttung (31). Hierbei entsteht offensichtlich eine realwirtschaftliche Verzerrung, weil der Investitionsertrag ineffizient gering ist.

daß die Kapitalgesellschaft Auslandsgewinne nicht ausschüttet, sondern in Finanzanlagen oder andere Anlagen investiert. Die Literatur spricht von einem „Siemens-Effekt,, weil diese steuerlichen Gegebenheiten zugleich erklären, warum manche deutsche Kapitalgesellschaften in großem Umfang Finanzaktiva halten, statt an die Aktionäre auszuschütten.

Der geschilderte Sachverhalt trifft freilich nur bei Kapitalgesellschaften zu, die nicht gezwungen sind, Eigenkapital aus freigestellten Auslandsgewinnen auszuschütten. Bei der Beurteilung muß demnach weiter unterschieden werden zwischen Publikumsgesellschaften, die alle Dividenden aus versteuerten Inlandsgewinnen (EK 45) zahlen können, und anderen Kapitalgesellschaften, vor allem Familienkapitalgesellschaften, die namentlich in Erbfällen zur Ausschüttung von EK 01 gezwungen sind. Bei den letzteren stellt sich die ausländische Betriebsstätte steuerlich zwiespältig dar, weil einerseits die in Abb. 3 dargestellte Mehrbelastung auftritt, während andererseits ein durch Zeitaufschub bedingter Steuervorteil entsteht.

4. Inländische Kapitalgesellschaft mit ausländischer Tochter

Zuletzt sei der Fall einer im Ausland ansässigen Tochtergesellschaft betrachtet. Ab einer Beteiligung von mindestens 10 v. H. werden die von der Tochtergesellschaft gezahlten Dividenden auf Ebene der inländischen Mutterkapitalgesellschaft freigestellt, wenn die Tochter in einem DBA-Staat ansässig ist (internationales Schachtelprivileg); dasselbe gilt für Veräußerungsgewinne aus Anteilsverkäufen (verlängertes internationales Schachtelprivileg).

In diesen Freistellungsfällen ähnelt die steuerliche Behandlung der Auslandstochter dem oben erörterten Fall der ausländischen Betriebsstätte, sofern die Tochter ihre Gewinne ständig an die Inlandsmutter ausschüttet. Insbesondere entsteht auf Ebene der Inlandsmutter ein unmittelbarer und endgültiger Steuervorteil in Höhe der Steuerbelastungsdifferenz. Diese steuerliche Ungleichbehandlung von Inlandsgewinnen und Auslandsgewinnen nimmt geradezu bizarre Ausmaße an, wenn der ausländische Staat bei den

nach deutschem Recht freigestellten Einkünften punktuelle Steuervergünstigungen gewährt. Bestimmte Investitionen in den irischen „Dublin docks,, etwa werden dort mit 10 v. H. besteuert und sind in Deutschland steuerfrei. Es ist klar, daß Inlandsinvestitionen hier nicht mithalten können, selbst wenn sie wesentlich höhere Bruttoerträge erbringen und deshalb unter dem Gesichtspunkt nationaler und internationaler Effizienz vorrangig durchgeführt werden sollten.

Zuweilen kann es sogar zur Nullbesteuerung kommen. Als Beispiel seien die US-amerikanischen Regulated Investment Companies (RIC) genannt: Das nationale amerikanische Steuerrecht erlaubt diesen Gesellschaften den Abzug der Dividendenausschüttung vom zu versteuernden Einkommen und beseitigt damit punktuell jene Doppelbelastung durch Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, die im amerikanischen Steuersystem typischerweise auftritt. Die deutsche Freistellung der Dividenden durch das internationale Schachtelprivileg lief folglich auf völlige Steuerfreiheit der repatriierten Gewinne hinaus. Nachdem dieser Mangel erkannt war, wurde die Freistellung der RIC-Dividenden im deutsch-amerikanischen DBA 1989 nachträglich ausgeschlossen.

Für Ausschüttungen von Tochtergesellschaften, die in Nicht-DBA-Staaten ansässig sind, sieht § 26 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz ab einer Beteiligungsquote von mindestens 10 v. H. die Anrechnung der ausländischen Steuer auf die deutsche Körperschaftsteuer vor (indirekte Anrechnung). Insoweit besteht auch hier eine Analogie zur steuerlichen Behandlung der ausländischen Betriebsstätte. Allerdings werden Gewinne aus Anteilsveräußerungen gemäß § 8b Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz selbst in diesem Fall einseitig freigestellt.

Der wichtigste Unterschied zwischen ausländischer Betriebsstätte einerseits und ausländischer Tochterkapitalgesellschaft andererseits beruht darauf, daß das deutsche Steuerrecht die Rechtspersönlichkeit der ausländischen Gesellschaft in Anlehnung an internationale Gepflogenheiten grundsätzlich

respektiert. Folglich werden Gewinne der Tochter so lange von der deutschen Besteuerung abgeschirmt, wie Ausschüttungen an die Mutter unterbleiben.

Im Nicht-DBA-Fall besteht insoweit ein Anreiz für die Mutter, Gewinne der Tochter nicht auszuschütten, sondern im Ausland zu belassen (Abb. 4). Bei Annahme einer Belastung einbehaltener Gewinne von 47 v. H. durch Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag im Inland und 30 v. H. im Ausland hat der Konzern Mittel in Höhe von 70 zur Verfügung, wenn er den Gewinn (100) im Ausland thesauriert, während nur 53 verbleiben, wenn der Gewinn nach Ausschüttung an die Inlandsmutter bei dieser thesauriert wird. Diese Betrachtung ist allerdings zu relativieren, wenn der vorerst im Ausland thesaurierte Gewinn später ins Inland transferiert werden soll (siehe III.B.2). Eine realwirtschaftliche Verzerrung entsteht nicht, weil die Tochter ihrer Mutter den einbehaltenen Gewinn z. B. darlehensweise zur Verfügung stellen kann, sofern die Verhältnisse dies erfordern.

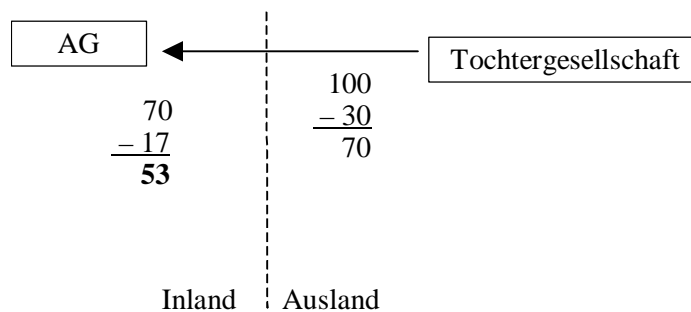


Abb. 4: Kapitalgesellschaft und Auslandstochter in einem Nicht-DBA-Staat.

5. Zusammenfassung

Die meist geringere ertragsteuerliche Belastung der Auslandsinvestitionen gegenüber vergleichbaren Inlandsinvestitionen erzeugt in Verbindung mit der Freistellung Anreize zur Verlagerung von Steuerbemessungsgrundlage und aktiver Produktionstätigkeit ins Ausland. Es ist deshalb sehr wahrscheinlich,

daß ein Teil des deutschen Kapitalexports steuerliche Verzerrungen reflektiert. Darüber hinaus sind sektorale Verzerrungen sowie Diskriminierungen nach der Unternehmensgröße wahrscheinlich, weil die Möglichkeit zur Senkung der Steuerlast durch grenzüberschreitende Gestaltungen oder Tätigkeiten nicht allen Inlandsunternehmen in gleichem Maße offensteht. Weite Teile der Dienstleistungsbranche sowie kleine und mittlere Unternehmen dürften kaum in den Genuß der beschriebenen Entlastungen kommen. Die daraus resultierende steuerliche Mehrbelastung dieser Unternehmen dürfte sich langfristig negativ auf die Gründungstätigkeit auswirken.

D. Lücken bei der Einkommenserfassung

Der vorige Abschnitt hat gezeigt, daß grenzüberschreitende Investitionen im Vergleich zu Inlandsinvestitionen häufig geringer besteuert werden. Diese legale Minderbesteuerung entsteht durch Nutzung der Freistellung, das Ausschüttungsverhalten, die in Unterabschnitt IV.B.4 geschilderte Verrechnungspreissetzung oder andere legale Gestaltungen.

Hiervon scharf zu unterscheiden sind alle Formen der Steuerhinterziehung, deren gemeinsames Merkmal darin besteht, daß steuerrelevante Tatsachen gegenüber der Finanzverwaltung verschwiegen werden. Nach einer häufig anzutreffenden Ansicht hat die Steuerhinterziehung vor allem im internationalen Bereich ein beachtliches Ausmaß erreicht. Es ist klar: Werden inländische Kapitaleinkommen kontrolliert und ausländische Kapitaleinkommen nicht kontrolliert, dann besteht für die Einkommensbezieher ein erheblicher Anreiz, Steuern durch grenzüberschreitende Investitionen zu verkürzen. Die praktischen Konsequenzen dieser Hypothese sind allerdings aus mehreren Gründen unklar.

Erstens wird ein erheblicher Teil der Auslandsinvestitionen durch buchführungspflichtige Unternehmen getätigt. Im Rahmen der Unternehmen

ist Steuerhinterziehung – anders als für Privatpersonen – schwierig, weil die Bücher steuerlichen und nichtsteuerlichen Prüfungen unterliegen und vor allem, weil es für die Tat zahlreiche Mitwisser gibt. Ein Geschäftsführer oder Vorstand könnte wohl kaum eine Steuerhinterziehung offen anordnen, schon allein, weil er dadurch erpreßbar würde. Nach einer verbreiteten und auch im Ausland geteilten Einschätzung findet Steuerhinterziehung daher vornehmlich im Bereich der Privatpersonen statt.

Zweitens bietet sich deutschen Privatpersonen, die Steuern auf ihr Kapitaleinkommen hinterziehen wollen, hierzu nicht nur im Ausland Gelegenheit, sondern auch im Inland. Trotz gewisser Aufweichungen durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs gewährt § 30a Abgabenordnung weiterhin einen hohen Schutz vor Entdeckung. Nach dieser unscharf als „Bankgeheimnis„ bezeichneten Vorschrift haben Finanzbehörden auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Kreditinstituten und deren Kunden besonders Rücksicht zu nehmen. Anders als bei Gewerbetreibenden und Selbständigen muß die routinemäßige Ausschreibung von Kontrollmitteilungen anlässlich einer Außenprüfung unterbleiben. Hinterziehungswillige Privatpersonen genießen insofern auch bei ihren Inlandsanlagen einen gewissen Schutz.

Beabsichtigt eine Privatperson, Kapitaleinkommensteuer durch Anlage im Ausland zu hinterziehen, kommen nicht alle Anlageformen gleichermaßen in Betracht. Vor allem durch Erwerb ausländischer Aktien oder Beteiligungen läßt sich das angestrebte Ziel meist nicht erreichen. Auf Dividenden erhebt das Ausland Körperschaftsteuer sowie Kapitalertragsteuer, die bei Hinterziehung nicht anrechenbar ist; die Gesamtbelastung liegt oft nicht wesentlich unter der deutschen Einkommensteuerbelastung. Von Beteiligungen oder Unternehmensgründungen im Ausland erfährt in vielen Fällen das Auslandsinformationszentrum des Bundesamtes für Finanzen. Als verhältnismäßig „sicher„ kann demgegenüber die Eröffnung eines Bankkontos im Ausland gelten (sofern nicht ein Staat gewählt wird, der Kontrollmitteilungen an den deutschen Fiskus übersendet, wie die USA). In

diesem Fall fließt das Kapital nicht als Eigenkapital direkt an die Unternehmen, sondern wird von den Banken als Fremdkapital zur Verfügung gestellt.

Zusammengefaßt wird durch die Hinterziehung nicht in erster Linie die Entscheidung zwischen Investitionen im Inland bzw. im Ausland verzerrt, sondern die Entscheidung zwischen Eigenkapital- und Fremdkapitalhingabe. Denn Eigenkapitalerträge werden in Deutschland wie auch international erheblich konsequenter an der Quelle besteuert als Fremdkapitalerträge, insbesondere Zinsen aus Einlagen bei Kreditinstituten. Zusätzliche Verzerrungen durch Hinterziehung im internationalen Bereich sind jedoch nicht auszuschließen.

E. Unfairer Steuerwettbewerb

In den vergangenen Jahren hat der unfaire Steuerwettbewerb zunehmend Beachtung gefunden. Seither gibt es auf nationaler und internationaler Ebene verschiedenste Bemühungen, dieses Phänomen begrifflich zu fassen und einzudämmen. Erste praktische Fortschritte wurden von der OECD und innerhalb der Europäischen Union erzielt, deren Mitgliedstaaten sich jüngst auf einen Verhaltenskodex verständigten. Der rechtlich unverbindliche Verhaltenskodex nennt bestimmte steuerliche Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten als schädlich oder potentiell schädlich eingestuft werden, und sieht für derartige Maßnahmen Stillhalte-, Rücknahme- und Konsultationsverpflichtungen vor.

Unter fairem Steuerwettbewerb versteht der Beirat Maßnahmen, mit denen ein allgemein attraktives steuerliches Umfeld im betreffenden Staat geschaffen wird. Hierzu gehören selbstverständlich auch allgemeine Steuersenkungen, die im Nebeneffekt die internationale Kapitalallokation verzerren können. Der unfaire Steuerwettbewerb ist begrifflich kaum allgemein faßbar, liegt aber jedenfalls dann vor, wenn nationale Maßnahmen in erster Linie auf eine Verzerrung der internationalen Allokation oder auf Fiskalgewinne zu Lasten

ausländischer Steueraufkommen abzielen und nicht auf eine allgemeine Verbesserung des inländischen Steuerklimas. Zu den Indizien für eine solche Absicht gehören vor allem folgende:

- Ausländische Personen oder Unternehmen unterliegen im betreffenden Staat einer deutlich geringeren als der dort üblichen Besteuerung, ohne eigenständige wirtschaftliche Aktivität zu entfalten. In diesem Fall kommt es weniger zu realwirtschaftlichen Verzerrungen als vielmehr zur Verlagerung von Steuerbemessungsgrundlage ins Inland.
- Ausländische Kapitalgesellschaften unterliegen im betreffenden Staat mit ihren einbehaltenen Gewinnen einer deutlich geringeren als der dort üblichen Besteuerung. Aufgrund der Abschirmwirkung der Kapitalgesellschaft wird hierdurch Steuerbemessungsgrundlage attrahiert, unter Umständen auch realwirtschaftliche Aktivität.
- Der Staat erlaubt Gestaltungen, die von internationalen Standards bewußt abweichen und für die ausländische Finanzverwaltung undurchsichtig sind, oder schafft offen Hinterziehungsmöglichkeiten.

Häufiges Merkmal der unfairen Maßnahmen sind „Offshore-Klauseln“, also Bestimmungen, die eine Privilegierung von Gebietsfremden gegenüber Inländern vorsehen. Hierdurch soll ausländische Steuerbemessungsgrundlage angelockt werden, ohne daß der Staat zugleich einen Verzicht gegenüber seinen eigenen Steuerpflichtigen leistet. Als Beispiel seien die bereits erwähnten „Dublin docks“, in der Republik Irland genannt. Erträge ausländischer Investitionen werden in diesem Gebiet mit 10 v. H. besteuert, während der normale Körperschaftsteuersatz 38 v. H. beträgt. Andere Vergünstigungen setzen formal nicht am Steuersatz, sondern an der Bemessungsgrundlage an. So unterliegen sogenannte Belgische Koordinierungszentren zwar dem normalen Steuersatz, doch wird ihr „Gewinn“, pauschal mit 8 v. H. der Geschäftsführergehälter angesetzt.

Eine Schwierigkeit der obigen Definition unfairen Praktiken besteht in folgendem: Die Wirkung zahlreicher steuerpolitischer Maßnahmen auf

Allokation und ausländisches Steueraufkommen hängt vom Steuerrecht des ausländischen Staates ab, vor allem davon, ob dieser die Doppelbesteuerung durch Anrechnung oder Freistellung beseitigt. Allgemein gesprochen wird ein Staat, der die Freistellungsmethode anwendet, manche Maßnahme als unfair empfinden, die aus Sicht eines anrechnenden Staates gleichgültig oder sogar vorteilhaft ist.

Beispiel: Der Quellenstaat Q senkt den Steuersatz auf Gewinne inländischer Betriebsstätten, die sich im Besitz ausländischer Unternehmen befinden, von 50 v. H. auf 30 v. H. Unternehmen aus dem Sitzstaat F, der die Freistellungsmethode anwendet, werden hierdurch zur buchmäßigen oder sogar realwirtschaftlichen Gewinnverlagerung nach Q veranlaßt, sofern F Gewinne mit mehr als 30 v. H. besteuert. In F kommt es zum Verlust von Steueraufkommen und möglicherweise zum Abbau von Arbeitsplätzen. Für Unternehmen aus dem Sitzstaat A, der die Anrechnungsmethode anwendet und mit mehr als 30 v. H. besteuert, ändert sich die Gesamtsteuerlast nicht, weil sie qua Anrechnung stets auf das Steuerniveau in A heraufgeschleust wird. Der Fiskus in A wird die Steuersenkung im Quellenstaat sogar als Vorteil ansehen, weil der anzurechnende Steuerbetrag sinkt und die eigenen Steuereinnahmen steigen.

Staaten, die die Freistellungsmethode anwenden, sind durch ausländische Angriffe also leichter verletzlich und werden den Katalog unfairer Maßnahmen weiter fassen wollen als Anrechnungsstaaten, deren System vergleichsweise robust ist. Die letztgenannten Staaten haben vor allem zwei Angriffe zu fürchten, nämlich die Ausnutzung der Abschirmwirkung von Kapitalgesellschaften sowie ausländische Assistenz bei undurchsichtigen Gestaltungen und Steuerhinterziehung.

Insgesamt bildet der unfaire Steuerwettbewerb eine ernsthafte Bedrohung gedeihlicher weltwirtschaftlicher Zusammenarbeit. Ineffizienzen dürften im Fall punktueller Steuervergünstigungen, die bis zur Nullbesteuerung reichen, weit gravierender sein als bei Unterschieden der allgemeinen Belastungsniveaus, die sich in vergleichsweise engeren Bandbreiten halten.

F. Schlußfolgerung

Das internationale Steuergefälle behindert den Zufluß ausländischen Kapitals und treibt ineffizient viel Kapital ins Ausland. Dies gilt vor allem im Bereich jener Einkünfte, die nach inländischem Recht von der Besteuerung im Wohnsitzstaat freigestellt werden. Dazu gehören Einkünfte aus Grundvermögen, Betriebsstätten oder festen Einrichtungen im Ausland sowie Schachteldividenden. Weil die Freistellung vorwiegend im unternehmerischen Bereich zur Anwendung kommt, bewirkt das internationale Steuergefälle nicht nur eine Verlagerung von Finanzströmen und Steuerbemessungsgrundlagen, sondern verdrängt auch realwirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung. Weitere Verzerrungen sind Folge der Steuerhinterziehung, insbesondere aber des unfairen Steuerwettbewerbs.

Verzerrungen der internationalen Kapitalallokation stellen sowohl aus deutscher als auch aus internationaler Perspektive einen Schaden dar. Sie beruhen im Kern darauf, daß die Steuerbelastung einer Investition aus Sicht des Investors vom Investitionsort abhängt. Aufgrund dieser Tatsache liegen Lösungsmöglichkeiten auf der Hand: Die internationale Kapitalallokation bleibt steuerlich unverzerrt, wenn die Steuerbelastung einer Investition trotz unterschiedlicher Steuersätze nicht vom Ort der Investition abhängt oder wenn keine Unterschiede in den Steuersätzen bestehen. Diese prinzipiellen Lösungen werden in den beiden folgenden Kapiteln thematisiert⁸.

⁸ Ein Mitglied stimmt der Grundhaltung des Beirats, das deutsche internationale Steuerrecht sei unsystematisch, nicht zu. Die von Deutschland angewandte Form internationaler Besteuerung, bei der die Einkünfte aus Betriebsstätten, Schachtelbeteiligungen, selbständiger und unselbständiger Arbeit dem Quellenstaat überlassen bleiben, während Zinsen, Lizenzen und Dividenden (außer Schachteldividenden) im Wohnsitzstaat zu besteuern sind, stellt eine in einem längeren geschichtlichen Prozeß entstandene Form der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung dar, der der Systemcharakter nicht abgesprochen werden kann. Sie basiert auf einem ausgewogenen Verzicht von Steueransprüchen der beteiligten Staaten. Während der Wohnsitzstaat aus Wettbewerbsgründen keinen Zugriff auf die im Quellenstaat erzielten Ergebnisse von Direktinvestitionen und Arbeitsausübung nimmt, ist der Quellenstaat im Gegenzug bereit, Zinsen und Lizenzen nicht zu besteuern und Quellensteuern auf Dividenden zu reduzieren bzw. gar nicht zu erheben. Immerhin folgt fast die Hälfte der Staaten, mit denen Deutschland ein DBA abgeschlossen hat, diesem Weg. Zu ihnen gehören fast alle kontinentaleuropäischen Staaten; die deutsche Form der internationalen

Kapitaleinkommensbesteuerung ist insoweit nicht singulär. Sie sollte im Prinzip nicht aufgegeben werden.

III. Stärkung des Wohnsitzprinzips

Wie sich im vorigen Kapitel zeigte, entstehen Verzerrungen der internationalen Kapitalallokation, wenn die Steuerbelastung einer Investition aus Sicht des Investors vom Investitionsort abhängt. Eine erste systematische Problemlösung besteht folglich in der Herstellung eines Zustands, in dem die Steuerbelastung der Investition aus Sicht des Investors unabhängig vom Investitionsort ist. Diese Lösung, für die sich übrigens in den vergangenen Jahren wiederholt mehrere Bundesländer ausgesprochen haben, besteht in der Stärkung des Wohnsitzprinzips.

A. Charakterisierung des Wohnsitzprinzips

1. Behandlung natürlicher Personen

Bei Anwendung des Wohnsitzprinzips werden natürliche Personen mit ihrem gesamten Welteinkommen (Welteinkommensprinzip) in dem Staat veranlagt, in dem sie ihren Wohnsitz haben, und sodann nach dem Tarif dieses Wohnsitzstaates belastet⁹.

Diese Definition stellt auf die Behandlung der Steuerpflichtigen ab, nicht auf die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den beteiligten Staaten. Der Ausdruck „Wohnsitzprinzip“, bedeutet nicht, daß allein der Wohnsitzstaat das Steueraufkommen erhält. Wesentlich für den Begriff ist vielmehr, daß ein Steuerpflichtiger, der z. B. in Deutschland wohnt und ausländische Einkünfte bezieht, dieselbe Steuer zahlt wie ein Steuerpflichtiger, der unter sonst

⁹ Das Doppelbesteuerungsrecht spricht nicht vom Wohnsitzstaat, sondern vom Ansässigkeitsstaat. Während eine natürliche Person mehrere Wohnsitze oder auch keinen Wohnsitz haben kann, besteht Ansässigkeit stets in genau einem Staat. Die Ansässigkeit richtet sich, in dieser Reihenfolge, nach dem ständigen Wohnsitz, dem Mittelpunkt der Lebensinteressen, dem gewöhnlichen Aufenthalt, der Staatsangehörigkeit oder einer Einzelvereinbarung der beteiligten Staaten.

gleichen Umständen ausschließlich inländische Einkünfte hat. Die Verteilung des Steueraufkommens auf die beteiligten Staaten ist bei Anwendung des Wohnsitzprinzips in weiten Grenzen wählbar. Ein typisches Doppelbesteuerungsabkommen sieht beispielsweise vor, daß der Quellenstaat, also der Staat, in dem das Einkommen erwirtschaftet wurde, Einkünfte aus dortigen Betriebsstätten voll, Zinsen und Dividenden in beschränktem Umfang und Lizenzgebühren nicht besteuern darf; in den erstgenannten Fällen erhält der Wohnsitzstaat folglich höchstens einen Teil des Steueraufkommens.

Wegen der Erfassung des Welteinkommens entspricht das Wohnsitzprinzip dem Gedanken einer Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit. Die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen wird gewissermaßen in eine Zahl gefaßt, das Welteinkommen, und es spielt keine Rolle, wo das Einkommen erwirtschaftet wurde; eine im Ausland verdiente Mark erhöht die Leistungsfähigkeit im selben Maße wie eine im Inland verdiente Mark.

Darüber hinaus bewirkt das Wohnsitzprinzip, daß die regionale Kapitalallokation steuerlich unverzerrt bleibt. Dieses Ziel bezeichnet man als Kapitalexportneutralität oder (regionale) Produktionseffizienz¹⁰. Weil die Steuerpflichtigen wissen, daß ausländische Erträge derselben Steuer unterliegen wie inländische Erträge, werden sie im Ausland nur investieren, wenn dies auch weltwirtschaftlich vorteilhaft ist, also dann, wenn die ausländische Bruttorendite über der inländischen liegt. Der Marktprozeß wirkt unter dem Wohnsitzprinzip auf eine Angleichung der weltweit erzielbaren Bruttorenditen hin, und in einem gedachten Gleichgewichtszustand wirft das Kapital überall die gleiche Rendite ab. Weltweit einheitliche Bruttorenditen sind notwendige Voraussetzung für die Maximierung des Weltsozialprodukts; denn im Fall differierender Bruttorenditen kann das Weltsozialprodukt stets durch Wanderung des Kapitals an den ertragreicheren Ort gesteigert werden.

¹⁰ Kapitalexportneutralität schließt nicht aus, daß andere als regionale, z. B. sektorale Ineffizienzen innerhalb der Staaten bestehen.

Ein wichtiger Vorteil des Wohnsitzprinzips ist darin zu sehen, daß die hierdurch erzeugte Kapitalexportneutralität bzw. Produktionseffizienz keine Harmonisierung der nationalen Steuersysteme voraussetzt. Angenommen, der Einkommensteuersatz betrage 50 v. H. in Staat A und 25 v. H. in Staat B. Bei einem weltweit einheitlichen Bruttozins von 8 v. H. erhalten Steuerpflichtige aus A eine Nettoverzinsung ihres Kapitals von 4 v. H., Steuerpflichtige aus B eine Nettoverzinsung von 6 v. H. Beide Gruppen haben offenbar keinen Anlaß, bestimmte Investitionsorte aus steuerlichen Gründen zu bevorzugen.

Für die Steuerpflichtigen eines hoch besteuerten Landes besteht unter dem Wohnsitzprinzip äußerstenfalls ein Anreiz zum Wegzug in Niedrigsteuerländer. Der Wohnsitzwechsel ist jedoch eine ultima ratio, die in der Praxis geringere Bedeutung hat. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen sind selten bereit, allein aus steuerlichen Gründen umzuziehen und dabei persönliche und kulturelle Bindungen aufzugeben, während Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen durch einen Umzug ohnehin kaum etwas gewinnen können. Darüber hinaus unterliegt der Wegzug erheblichen Erschwernissen durch steuerliche Sonderregeln¹¹.

2. Behandlung von Körperschaften

Eine Körperschaft wird unter dem Wohnsitzprinzip mit ihrem Welteinkommen nach dem Recht des Staates besteuert, in dem sich der Sitz oder der Ort der Geschäftsleitung befindet. Betrachtet man die Vorteilhaftigkeit inländischer bzw. ausländischer Investitionen aus Sicht der Körperschaft, besteht weiterhin Kapitalexportneutralität, weil Auslandsgewinne derselben Steuerbelastung unterliegen wie Inlandsgewinne. Die Körperschaft hat demnach keinen Grund, bestimmte Investitionsorte allein aus steuerlichen Gründen zu bevorzugen.

¹¹ Hierzu gehören neben der erweiterten beschränkten Steuerpflicht (§§ 2 bis 5 Außensteuergesetz) vor allem die Wegzugsbesteuerung (§ 6 Außensteuergesetz) und die Regeln zur sachlichen Steuerentstrickung. Vereinfacht ausgedrückt löst der Wegzug eine steuerlich nachteilige Schlußbesteuerung durch Aufdeckung stiller Reserven aus.

Die Anwendung des Wohnsitzprinzips auf juristische Personen stört freilich die Durchsetzung dieses Prinzips im Bereich der natürlichen Personen. Um dies zu zeigen, sei eine in Staat A ansässige Kapitalgesellschaft betrachtet, deren Alleineigentümer eine in Staat B ansässige natürliche Person ist. Bei strenger Geltung des Wohnsitzprinzips für natürliche Personen wären Gewinne der Kapitalgesellschaft im Entstehungsjahr dem Eigentümer zuzurechnen, und zwar unabhängig davon, ob sie einbehalten oder ausgeschüttet werden. Die internationale Rechtspraxis respektiert jedoch grundsätzlich die Eigenständigkeit der Kapitalgesellschaft, so daß deren einbehaltene Gewinne allein der Besteuerung in Staat A unterliegen. Je nach Verhältnis der Steuersätze hat der in Staat B ansässige Eigentümer hierdurch einen vorläufigen Nachteil oder Vorteil. Erst bei späterer Ausschüttung wird ihm der Gewinn persönlich zugerechnet. Auch Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an der Kapitalgesellschaft werden grundsätzlich in Staat B besteuert.

Diese sogenannte Abschirmwirkung der Kapitalgesellschaft könnte nur durch einen tiefen Einschnitt in das Unternehmenssteuerrecht völlig beseitigt werden, nämlich durch internationalen Übergang zu einer Teilhabersteuer, bei der alle Gewinne der Kapitalgesellschaft unmittelbar den Anteilseignern zugerechnet werden. Dieser Weg erscheint jedoch aus mancherlei Gründen unpraktikabel.

B. Unilaterale Maßnahmen

Technisch wird das Wohnsitzprinzip durch die sogenannte Anrechnungsmethode verwirklicht: Eine Anrechnung ausländischer Steuern durch den Wohnsitzstaat, also ein Abzug dieser Steuern von der inländischen Steuerschuld, stellt die dort ansässigen Steuerpflichtigen so, als hätten sie alle Einkünfte im Inland erzielt. Allerdings werden ausländische Steuern im allgemeinen nicht vollständig, sondern nur bis zur Höhe der fiktiven Inlandssteuer angerechnet (Teilanrechnung). Besteuert das Ausland höher als das Inland, entsteht ein Anrechnungsüberhang. Mit der Teilanrechnung wird

das Wohnsitzprinzip folglich nicht in Reinform umgesetzt, sondern nur näherungsweise.

1. Wegfall der Freistellung

Die Freistellung ausländischer Einkünfte steht im Widerspruch zum Wohnsitzprinzip und zur Welteinkommensbesteuerung. Will man das Wohnsitzprinzip stärken, besteht die wichtigste Einzelmaßnahme deshalb im allgemeinen Übergang von der Freistellungsmethode zur Anrechnungsmethode. Ökonomisch bedeutet dies, daß in Deutschland ansässige Personen und Unternehmen keine steuerlichen Vorteile durch Auslandsengagements mehr haben; jede etwaig geringere Besteuerung im Ausland wird im Zuge der Anrechnung aufgehoben. Vor allem punktuelle Vergünstigungen, die ausländische Staaten gezielt einsetzen, um Investitionen aus anderen Staaten abzuziehen, laufen ins Leere. Dies gilt auch, wenn die Vergünstigungen bei der Bemessungsgrundlage ansetzen; denn unter der Anrechnungsmethode werden Auslandseinkünfte nach inländischem Steuerrecht ermittelt.

Unilateral kann die Freistellung ausländischer Einkünfte vor allem dort beseitigt werden, wo sie nicht zwischenstaatlich vereinbart ist, sondern im nationalen Recht wurzelt. Dies ist bei der Freistellung von Veräußerungsgewinnen nach § 8b Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz der Fall, außerdem im Bereich des sogenannten Auslandstätigkeitenerlasses. Inwieweit die quantitativ wichtigere Freistellung nach Doppelbesteuerungsrecht einseitig durch ein Vorschaltgesetz beseitigt werden sollte, wird in Unterabschnitt III.B.2 erörtert.

Der Idee der Welteinkommensbesteuerung entspricht, daß auch ausländische Verluste, die bei Anwendung der Freistellung unter Umständen

unberücksichtigt bleiben, in vollem Umfang die Inlandssteuer mindern¹². Dies ist mikroökonomisch bedeutsam, aber in bezug auf die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage irrelevant; sie wird bei Aufgabe der Freistellung sicher zunehmen, weil Einkünfte im Normalfall positiv sind. Insgesamt beseitigt der Übergang zur Anrechnungsmethode deshalb nicht nur steuerliche Verzerrungen, sondern führt bei gleichem Tarif auch zu Steuermehreinnahmen. Werden diese Steuermehreinnahmen zur Tarifsenkung eingesetzt, was möglich und sehr ratsam ist, fallen weitere Verzerrungen weg, vor allem die in Abschnitt II.B genannten Anrechnungsüberhänge bei grenzüberschreitenden Investitionen in Deutschland.

Ohne gleichzeitige Tarifsenkung wäre der Übergang von der Freistellung zur Anrechnung eine dem Standort Deutschland abträgliche Steuerverschärfung, die keinesfalls empfohlen werden kann¹³. Eine aufkommensneutrale Kombination dieser Maßnahmen hätte demgegenüber folgende Konsequenzen: Freigestellte Auslandsinvestitionen wären für Privatpersonen und Unternehmen weniger attraktiv und Inlandsinvestitionen attraktiver als

12 Insofern sollte der Gesetzgeber § 2a Abs. 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes überdenken. Diese Vorschriften schränken die Berücksichtigung ausländischer Verluste in stärkerem Maße ein, als es unter dem Gesichtspunkt der Mißbrauchsverhütung angezeigt erscheint.

13 Ein Mitglied betont, daß der Übergang bei unverändertem Tarif folgende Konsequenzen hätte: Deutsche Unternehmen, die im Ausland investieren, würden im Wettbewerb mit Investoren aus anderen Ländern, die weiterhin die Freistellung anwenden, Wettbewerbsnachteile erleiden. – Trotz der zur Zeit noch bestehenden zivilrechtlichen Schwierigkeiten (Sitzverlegung führt zur Liquidation) und der Liquidationsbesteuerung des § 12 KStG würde es das Bestreben deutscher Unternehmen sein, den Sitz in sogenannte Freistellungsländer zu verlegen. Dabei wäre zweifelhaft, ob die Besteuerung der stillen Reserven nach § 12 KStG in einem Binnenmarkt angesichts Art. 52 EGV (Niederlassungsfreiheit) auf Dauer Bestand hat, und zwar speziell bei Vermögenswerten, die der durch Sitzverlagerung entstehenden inländischen Betriebsstätte verbleiben. – Ausländischer Beteiligungsbesitz deutscher Unternehmen dürfte dann nur noch an Tochtergesellschaften „angehängt“, werden, die ihren Sitz in einem Freistellungsland haben. – Deutschland käme als Standort für die im Zuge der Globalisierung immer wichtigeren Gemeinschaftsunternehmen mit ausländischer Beteiligung (Daimler-Chrysler) nicht mehr in Betracht, da die Steuerbelastung ausländischer Gewinne vor einer anteiligen Ausschüttung an die ausländischen Anteilseigner erst auf das hohe deutsche Belastungsniveau heraufgeschleust werden müßte. – Damit würden auch die Bemühungen deutscher internationaler Konzerne, ihre Anteile an ausländischen Börsen einzuführen, beeinträchtigt. – Finanzpolitisch sinnvolle Steuervergünstigungen der Quellenstaaten verlören ihre Wirkung. – Die vergleichsweise einfach zu handhabende Freistellung würde durch die insbesondere in ihrer indirekten Form hochkomplizierte Anrechnung ersetzt.

ursprünglich. Darüber hinaus hätten die ausländischen Staaten einen Anreiz zur Erhebung von Quellensteuern und würden von Steuervergünstigungen – die derzeit oft gezielt gegen Deutschland gerichtet sind und die bei Anrechnung leerlaufen – eher absehen.

Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit verstärkt Sitzverlagerungen zu befürchten wären. In Unterabschnitt III.A.1 wurde argumentiert, daß Wohnsitzverlagerungen natürlicher Personen steuerpolitisch kaum von Bedeutung sind. Bei Kapitalgesellschaften fällt die Beurteilung schwerer, weil die Vorteilhaftigkeit einer Sitzverlagerung von zahlreichen Einflußfaktoren abhängt. Zunächst sei festgestellt, daß die bloße Verlagerung des Sitzes nicht ausreicht, um der unbeschränkten Steuerpflicht zu entgehen; sie muß mit dem Wechsel des Ortes der Geschäftsleitung verbunden werden. Hierbei kommt es allerdings zu einer steuerlich nachteiligen Schlußbesteuerung, bei der etwaige stille Reserven aufgedeckt werden. Dasselbe gilt, wenn die Kapitalgesellschaft einzelne Wirtschaftsgüter auf eine Auslandstochter überträgt.

Bedeutsamer könnte der Fall sein, daß Anteile an der deutschen Kapitalgesellschaft in eine ausländische Kapitalgesellschaft eingebracht werden. Aus Sicht der Gesellschafter handelt es sich um einen Anteilstausch, weil sie Anteile an der deutschen Kapitalgesellschaft hingeben und Anteile an der ausländischen Kapitalgesellschaft erhalten. Der Anteilstausch wird regelmäßig steuerfrei erfolgen, sei es, daß eine Besteuerung aufgedeckter stiller Reserven ohnehin nicht vorgesehen ist, sei es, daß das deutsche Steuerrecht aufgrund der europäischen Fusionsrichtlinie einen Steueraufschub gewährt. Gleichwohl bleibt fraglich, ob diese Gestaltung aus Sicht deutscher unbeschränkt steuerpflichtiger Anteilseigner vorteilhaft ist. Immerhin sind sie jetzt nur noch mittelbar an der deutschen Kapitalgesellschaft beteiligt und verlieren deshalb den Anspruch auf Erstattung der Körperschaftsteuer.

Die Gefahr schleichender Sitzverlagerung erscheint deshalb größer als plötzliche Sitzwechsel, die in der Praxis nur selten auftreten. Schleichende Sitzverlagerung bedeutet, daß Investitionen zunehmend im Ausland von dort ansässigen Tochtergesellschaften zu Lasten inländischer Investitionen

vorgenommen werden, so daß die inländische Kapitalgesellschaft letztlich nur noch eine rechtliche Hülle bildet. Diese Form der Abwanderung wurde in Kapitel II beschrieben und auf das Zusammenwirken von Freistellung bzw. Abschirmwirkung einerseits und Steuerbelastungsunterschieden andererseits zurückgeführt. Folglich würde ein Übergang zur Anrechnungsmethode die schleichende Sitzverlegung nicht beschleunigen, sondern sogar verlangsamen, wenn die Steuerbelastung gleichzeitig zurückgeführt wird oder zumindest nicht steigt.

2. Ausdehnung der Zugriffsbesteuerung?

Bei einer ausländischen Betriebsstätte – deren Gewinn in vollem Umfang in die inländische Bemessungsgrundlage einbezogen wird – schafft die Anrechnungsmethode grundsätzlich Kapitalexporthneutralität, weil die Gewinnverteilung auf inländische und ausländische Betriebsstätten hinsichtlich der Gesamtsteuerbelastung belanglos ist. Auch innerbetriebliche Gewinnverlagerungen ändern die Gesamtsteuerbelastung nicht.

Anders verhält es sich bei einer ausländischen Tochtergesellschaft, die gegenüber der deutschen Steuer die bereits erwähnte Abschirmwirkung entfaltet, sofern sie Gewinne nicht ausschüttet, sondern einbehält. Um Kapitalexporthneutralität in Reinform zu schaffen, müßte das deutsche Steuerrecht auf einbehaltene Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften, an denen inländische Personen oder Gesellschaften beteiligt sind, in vollem Umfang zugreifen.

Bisher sieht das deutsche Außensteuerrecht den Zugriff auf einbehaltene Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften nur unter engen Voraussetzungen vor: Die ausländische Kapitalgesellschaft muß sich zu mehr als 50 v. H. in deutscher Hand befinden, einer ertragsteuerlichen Belastung von weniger als 30 v. H. unterliegen und Einkünfte aus passivem Erwerb, d. h. nicht aus aktiver Tätigkeit beziehen (§§ 7 und 8 Außensteuergesetz). Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen liegt ein gesetzlich typisierter Mißbrauch vor mit der Rechtsfolge, daß einbehaltene Gewinne der ausländischen

Kapitalgesellschaft dem Einkommen der inländischen Gesellschafter hinzugerechnet werden (Zugriffsbesteuerung).

Darüber hinaus ist die allgemeine Mißbrauchsvorschrift der Abgabenordnung (§ 42) anwendbar: Bejaht die Finanzverwaltung einen Gestaltungsmißbrauch, zum Beispiel bei sogenannten Briefkastenfirmen, bleibt die ausländische Kapitalgesellschaft bei der Besteuerung außer Betracht (Durchgriffsbesteuerung). Aufwendungen, die im Zusammenhang mit ihrer Errichtung stehen, sind nicht als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abziehbar und Auslandssteuern nicht anrechenbar.

Weil die Abschirmwirkung ausländischer Kapitalgesellschaften bei aktiver Tätigkeit bestehen bleibt und zur Verzerrung der Entscheidung zwischen Inlands- und Auslandsinvestitionen führt, fragt es sich, ob der Anwendungsbereich der Zugriffsbesteuerung erweitert werden sollte. Hierbei müssen folgende Gesichtspunkte abgewogen werden. Ein umfassender Zugriff wäre zwar völkerrechtlich möglich, aber auch mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden, da die Finanzverwaltung die Höhe der ausländischen Einkünfte feststellen muß. Darüber hinaus würde ein umfassender Zugriff internationalen Gepflogenheiten zuwiderlaufen, weil die Eigenständigkeit der Kapitalgesellschaft allseits respektiert wird.

Der wichtigste Gesichtspunkt besteht indes darin, daß die Abschirmung von Gewinnen durch ausländische Kapitalgesellschaften aufgrund eines steuerrechtlichen Details weit weniger vorteilhaft ist, als man auf den ersten Blick vermutet. Als Beispiel sei erneut der Fall einer inländischen Kapitalgesellschaft betrachtet, die Gewinne ihrer Auslandstochter alternativ dort belassen oder an sich ausschütten und selbst thesaurieren kann. Im Fall einer vergleichsweise niedrigen ertragsteuerlichen Belastung im Ausland erscheint es zunächst vorteilhaft, Gewinne bei der Tochter zu thesaurieren. Bei Ausschüttung in einem späteren Jahr kommt es unter der Anrechnungsmethode zwar zur Nachversteuerung, jedoch verbleibt ein Zinsvorteil, weil der Barwert künftiger Steuern unter dem Wert sofort zahlbarer Steuern liegt. Diesem Vorteil steht jedoch als Nachteil gegenüber,

daß Deutschland aufgrund des Jährlichkeitsprinzips nur die im Ausschüttungsjahr gezahlte ausländische Körperschaftsteuer anrechnet. Insofern unterliegen thesaurierte Gewinne bezüglich der in den Jahren vor Ausschüttung gezahlten ausländischen Steuer einer wirtschaftlichen Doppelbesteuerung. Anders ausgedrückt erzeugt der Grundsatz, ausländische Steuern nur auf Jahresbasis anzurechnen, für sich genommen einen Anreiz, die Gewinne ausländischer Tochtergesellschaften ständig auszuschütten, wobei die Abschirmwirkung wegfällt.

Aufgrund der gegenläufigen Teilwirkungen – Zinsvorteil durch Steueraufschub versus Doppelbelastung durch Anrechnungsverlust – ist die strategische Nutzung der Abschirmwirkung nur bei hohen Steuersatzdifferenzen und langen Planungszeiträumen sinnvoll. Dies gilt zumindest bei konsequenter Besteuerung der Veräußerungsgewinne. Tab. 2 zeigt, wie lange der einbehaltene Gewinn mindestens bei der Auslandstochter belassen werden muß, damit die Thesaurierung aus Sicht der Mutter steuerlich vorteilhaft ist.

Inländischer Steuersatz	Ausländischer Steuersatz		
	30 v. H.	20 v. H.	10 v. H.
47 v. H.	54	24	9
40 v. H.	82	31	11

Tab. 2: Amortisationsdauer der Abschirmung in Jahren¹⁴.

Die Werte in Tab. 2 beruhen auf der Annahme eines konstanten Zinses von 6 v. H. Weil ausländische Gewinnanteile nicht der deutschen Gewerbesteuer unterliegen, reflektiert der Rentabilitätsvergleich auf die aktuelle inländische

14 Die Tabelle wurde durch Vergleich der Kapitalendwerte konstruiert, die sich bei Thesaurierung im Inland bzw. im Ausland ergeben. Mit K_0 als Anfangskapitalbestand, $i = 0,06$ als Zinssatz, τ_i und τ_a als Steuersätzen im Inland bzw. Ausland und $q := 1 + i \cdot (1 - \tau_a)$ als Nettoaufzinsungsfaktor der Thesaurierung im Ausland ergeben sich als Kapitalendwerte im Jahr n bei Thesaurierung im Inland: $K_n = [1 + i \cdot (1 - \tau_i)]^n \cdot K_0$ und bei Thesaurierung im Ausland: $K_n = (1 - \tau_i) \cdot q^{n-1} \cdot (1 + i) \cdot K_0 + \tau_i \cdot K_0$.

Steuerbelastung durch Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag, die in der Summe rund 47 v. H. betragen. Besteuert das Ausland mit 30 v. H., ergibt sich aus der Nutzung der Abschirmwirkung erst ein Vorteil, wenn der einbehaltene Gewinn mindestens 54 Jahre bei der Tochter belassen wird; im Fall einer international attraktiveren deutschen Steuerbelastung in Höhe von 40 v. H. würde dieser Zeitraum sogar 82 Jahre betragen. Darüber hinaus geht die Rechnung nur auf, wenn der ausländische Steuersatz über die gesamte Zeit nicht steigt. Demnach können nur jene Steuerpflichtigen die Abschirmwirkung ausländischer Kapitalgesellschaften nutzen, die entsprechend lange Amortisationszeiträume akzeptieren. Für Steuerpflichtige, die keine Rückführung des im Ausland investierten Kapitals planen, ist die dargestellte Thesaurierungspolitik allerdings stets vorteilhaft.

Überschaubare, wenngleich immer noch lange Amortisationszeiträume treten erst im Fall außergewöhnlich geringer Auslandssteuern auf; bei Nullbesteuerung im Ausland verkürzt sich die Amortisationsdauer auf ein Jahr. In der Praxis kommen extrem geringe ausländische Steuersätze hauptsächlich in Steueroasen oder bei punktuellen Vergünstigungen vor, weil kein Staat seine Ausgaben mit allgemeinen Steuersätzen von 10 v. H. oder weniger finanziert. Ein ausländischer Staat, der diese Form unfairen Steuerwettbewerbs tatsächlich betreibt, wird sich nicht ernsthaft über einen Zugriff auf die dort thesaurierten Gewinne beklagen können.

Die folgende modellhafte Überlegung zeigt eine Problemlösung auf, die zwischen den Anliegen der Kapitalexportneutralität und der Einfachheit der Besteuerung vermittelt: Einbehaltene Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften, an denen ein deutscher Steuerpflichtiger zu mindestens 10 v. H. beteiligt ist, werden dem inländischen Einkommen hinzugerechnet, wenn sie einer ertragsteuerlichen Belastung von weniger als 25 v. H. unterliegen; auf die Art der Tätigkeit der Gesellschaft kommt es nicht an. Die Änderungen gegenüber dem geltenden Recht bestehen in der Senkung der ertragsteuerlichen Grenze und im Wegfall des Katalogs aktiver Tätigkeiten (§ 8 Außensteuergesetz), der Gestalter dazu einlädt, den konkreten Sachverhalt

um die gesetzlichen Voraussetzungen „herumzustricken,“. Durch Senkung der Beteiligungsgrenze auf 10 v. H. wird die Vorschrift mit den Voraussetzungen für die indirekte Anrechnung (§ 26 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz) harmonisiert. Erfolgt nämlich keine Anrechnung der ausländischen Körperschaftsteuer – bei Dividenden aus Streubesitz oder Dividenden an natürliche Personen – erfordert die Nutzung der Abschirmwirkung ausländischer Kapitalgesellschaften noch längere Amortisationszeiträume¹⁵.

Anders als das geltende Außensteuergesetz stellt die skizzierte Problemlösung weder auf Mißbrauch durch die Steuerpflichtigen noch auf Mißbrauch durch ausländische Staaten ab. Ihr Zweck besteht vielmehr darin, die effizienztheoretisch und standortpolitisch nachteiligen Folgen sehr hoher Steuerbelastungsunterschiede zu verhüten. Demgemäß greift die Hinzurechnung nur bei außergewöhnlich niedriger ausländischer Steuerbelastung, dann aber auch und gerade im Fall aktiver Tätigkeit, der nicht nur den Verlust von Steueraufkommen bedeutet, sondern auch realwirtschaftliche Verlagerungen. Gegen diese Lösung könnte eingewandt werden, daß ein Zugriff im Fall aktiver Tätigkeit nach heutiger internationaler Rechtspraxis möglicherweise nicht akzeptiert wird. Darüber hinaus wurde bereits erwähnt, daß die obigen Argumente auf der Annahme einer konsequenten Besteuerung von Veräußerungsgewinnen beruhen.

Die Veräußerungsgewinnbesteuerung bildet bisher eine offene Flanke des Einkommensteuerrechts, weil namentlich inländische Privatpersonen der Besteuerung des Veräußerungsgewinns entgehen, wenn sie ausländische Anteile, die keine wesentliche Beteiligung (§ 17 Einkommensteuergesetz) darstellen, nach Ablauf der Spekulationsfrist (§ 23 Einkommensteuergesetz) veräußern. Hierin liegt eine verdeckte unilaterale Freistellung bestimmter Auslandseinkünfte und damit eine Lücke, die ohnehin geschlossen werden muß. Analog wäre im Bereich der Kapitalgesellschaften das bereits erwähnte

¹⁵ Hierbei muß im ersten Summanden der zweiten Formel aus Fußnote 14 der Ausdruck q^n an die Stelle des Ausdrucks $q^{n-1} \cdot (1+i)$ gesetzt werden, weil auch die ausländische Steuer des letzten Jahres nicht anrechenbar ist.

verlängerte internationale Schachtelprivileg (§ 8b Körperschaftsteuergesetz) zu streichen.

C. Bilaterale und multilaterale Maßnahmen

1. Internationale Vereinbarung zur Erfassung der Zinsen

Ausländische Zinsen bzw. Dividenden, die an in Deutschland ansässige natürliche Personen fließen, werden stets nach der Anrechnungsmethode besteuert; dasselbe gilt analog für im Ausland ansässige Personen, die Zinsen oder Dividenden aus Deutschland beziehen. De jure stellt das internationale Steuersystem in diesem Bereich also Kapitalexporthneutralität her. De facto aber kommt es zu steuerlichen Verzerrungen, wenn der jeweilige Wohnsitzstaat höher besteuert als der Quellenstaat und wenn die im Ausland verdienten Einkünfte aus Zinsen und Dividenden nicht effektiv erfaßt werden. Für die Steuerpflichtigen besteht in diesem Fall ein Anreiz zur Hinterziehung durch Verschweigen der Auslandseinkünfte.

Dieses Problem trifft alle Wohnsitzstaaten, nicht nur Deutschland. Während hierzulande die „Krötenwanderung nach Luxemburg,, sprichwörtlich geworden ist, muß umgekehrt der luxemburgische Fiskus hinnehmen, daß viele der dort ansässigen Bürger Konten bei deutschen Banken unterhalten. Die Ratio dieses Verhaltens besteht darin, daß Deutschland auf Zinsen, die an Gebietsfremde fließen, grundsätzlich keine Kapitalertragsteuer (Zinsabschlagsteuer) erhebt und auch keine Kontrollmitteilungen an den Wohnsitzstaat versendet.

Verallgemeinert läßt sich sagen, daß die Industriestaaten Zinseinkünfte der ansässigen natürlichen Personen relativ hoch besteuern und gleichzeitig niedrige oder keine Quellensteuern auf Zinsen erheben, die an Gebietsfremde fließen. In Verbindung mit fehlenden Informationen über ausländische Einkünfte wird das Wohnsitzprinzips hierdurch unterminiert. Aus steuerlichen Gründen kommt es zu vielfältigen „Über-Kreuz-Geldanlagen,, bei denen,

vereinfacht gesagt, die Bürger des Staates A in Staat B investieren und umgekehrt die Bürger aus Staat B in Staat A. Die primäre Wirkung solcher „Über-Kreuz-Geldanlagen,, besteht nicht in einer Verzerrung der realwirtschaftlichen Allokation, sondern in der Minderung des insgesamt entstehenden Steueraufkommens.

Sofern die beteiligten Staaten ihr gemeinsames Interesse an der Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung erkennen, ist vorstellbar, daß sie sich auf entsprechende Gegenmaßnahmen verständigen. Hierbei kommen vor allem folgende Maßnahmen in Betracht.

- Harmonisierung der Quellenbesteuerung: Die Staaten verständigen sich auf Mindeststeuersätze für Zinszahlungen an Gebietsfremde.
- Erweiterter Informationsaustausch: Hierbei übersenden sich die Staaten wechselseitig Kontrollmitteilungen über Zinsen, die an Gebietsfremde aus dem jeweils anderen Staat fließen.

Eine Harmonisierung der Quellenbesteuerung ist aus verschiedenen Gründen schwierig. Damit Anreize zur Steuerhinterziehung völlig entfallen, müßte der vereinbarte Mindeststeuersatz dem Spitzensteuersatz jenes Staates entsprechen, der Kapitaleinkommen am stärksten belastet. In diesem Fall entstehen jedoch bei Zinszahlungen in andere Staaten Anrechnungsüberhänge, die die Kapitalexporthneutralität verletzen. Ein derart hoher Quellensteuersatz würde darüber hinaus dem Doppelbesteuerungsrecht zuwiderlaufen, das dem Quellenstaat bei Zinsen und Dividenden nur ein stark beschränktes Besteuerungsrecht zuweist; der Quellenstaat darf Zinsen und Dividenden im Normalfall mit höchstens 5 bis 15 v. H. besteuern. Vor allem aber haben alle Staaten einen Anreiz, von der Vereinbarung abzuweichen, weil eine Besteuerung aus Sicht des Quellenstaates nicht optimal ist (hierzu ausführlich IV.C.2), und etwaige Abweichungen bleiben den jeweiligen Wohnsitzstaaten verborgen.

Grenzüberschreitende Kontrollmitteilungen, wie sie beispielsweise von den USA regelmäßig versendet werden, sind ein alternatives Instrument zur

Bekämpfung der internationalen Hinterziehung. Hierbei teilt der Quellenstaat dem Wohnsitzstaat mit, welche Kapitaleinkünfte den im Wohnsitzstaat ansässigen Personen zugeflossen sind. Die Mitteilung erfolgt in standardisierter elektronischer Form und auf Grundlage der Gegenseitigkeit. Anders als im Fall der Quellenbesteuerung vermag der Wohnsitzstaat zu überprüfen, inwieweit sich sein Partner an die Vereinbarung hält: Im Rahmen steuerlicher Außenprüfungen, die der Wohnsitzstaat bei den dort ansässigen Unternehmen oder Privatpersonen durchführt, zeigt sich, ob für ausländische Einkünfte aus dem betreffenden Staat Kontrollmitteilungen vorliegen. Ein Vorteil des Informationsaustauschs gegenüber harmonisierten Quellensteuern besteht also darin, daß die entsprechende Vereinbarung leichter verifizierbar ist. Dem steht als Nachteil gegenüber, daß der Anreiz zum Abweichen von der Vereinbarung vergleichsweise höher sein dürfte.

Prinzipiell kann der erweiterte Informationsaustausch bilateral oder multilateral vereinbart werden. Den Vorzug verdient die multilaterale Lösung, weil bei einer Vereinbarung zwischen nur zwei Staaten Möglichkeiten zum Ausweichen in Drittstaaten bestehen. Prädestiniert für die Einführung des erweiterten Informationsaustauschs wären die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Binnenmarkt hat mit dem Wegfall der Kapitalverkehrsbeschränkungen zu einer besonders intensiven wirtschaftlichen Verflechtung geführt, weshalb Hinterziehung im Gemeinschaftsgebiet eine besonders große Rolle spielen dürfte.
- Durch Einführung der gemeinsamen europäischen Währung wird die Gefahr von Hinterziehung weiter zunehmen, weil das Wechselkursrisiko wegfällt.
- Schließlich könnte der erweiterte Informationsaustausch innerhalb der Europäischen Union durch Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene statt durch multilateralen völkerrechtlichen Vertrag eingeführt werden.

Ein erweiterter Informationsaustausch innerhalb des Gemeinschaftsgebiets bestünde aus zwei Elementen, nämlich Mitteilungen über grenzüberschreitende Kapitaleinkünfte innerhalb des Gemeinschaftsgebiets sowie Mitteilungen über Zahlungen in das und aus dem Drittlandsgebiet. Das zweite Element ist erforderlich, damit das System nicht durch Hinterziehung in Drittstaaten umgangen wird. Der erweiterte Informationsaustausch steht nicht in Widerspruch zum Grundsatz des freien Kapitalverkehrs in der Europäischen Union; denn Art. 58 Abs. 1 lit. b (Art. 73d Abs. 1 lit. b a. F.) EGV erlaubt ausdrücklich, „die unerläßlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht der Finanzinstitute, zu verhindern, sowie Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information vorzusehen oder Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind,“. Ergänzend könnte ein erweiterter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der EU und anderen interessierten Staaten, etwa den USA, vertraglich vereinbart werden. Dabei ist klar, daß ein mit Augenmaß betriebener Informationsaustausch niemals jede Form der Hinterziehung unterbinden wird; das gilt in gleichem Maße für die nationale Steuerhinterziehung.

Deutschland, das – anders als beispielsweise Frankreich – bisher sehr weitgehend auf die Kontrolle von Zinseinkünften verzichtet, müßte darüber hinaus auch im nationalen Bereich einige Änderungen vornehmen, wenn es die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sichern will. Eine Orientierung am Nachbarstaat könnte unter dieser Zielsetzung durchaus hilfreich sein: In Frankreich sind alle kontoführenden Banken zur Übersendung automatischer Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden verpflichtet. Weiterhin besteht bei den Finanzbehörden eine Datenbank, die es erlaubt, alle Konten eines bestimmten Steuerpflichtigen zu suchen oder umgekehrt den Inhaber eines bestimmten Kontos festzustellen. Für physische Geldtransfers ins Ausland und für die Eröffnung von Auslandskonten besteht eine bußgeldbewehrte Meldepflicht. Bei Verletzung der Meldepflicht gilt der gesamte

Kapitalrückfluß aus dem Ausland als Einkommen, sofern der Steuerpflichtige nicht nachweist, daß er Teile hiervon bereits versteuert hat.

Politisch wird der Vorschlag, Kapitaleinkommen stärker als bisher zu erfassen, umstritten sein. Der Beirat betont deshalb, daß es ihm nicht um die Einführung freiheitsbeschränkender Kapitalverkehrskontrollen geht, sondern um einen Informationsaustausch, dessen einziger Zweck darin besteht, sicherzustellen, daß jeder Bürger die gesetzlich vorgesehene Steuer auch tatsächlich zahlt.

2. Revision der Doppelbesteuerungsabkommen

Das Schlüsselement einer Stärkung des Wohnsitzprinzips besteht im allgemeinen Übergang von der Freistellungsmethode zur Anrechnungsmethode (siehe III.B.1). Soweit die Freistellung auf unilateralem Recht beruht, ist dies technisch unproblematisch. Schwieriger erscheint die Beseitigung der Freistellung dort, wo sie in bilateralen Verträgen (Doppelbesteuerungsabkommen) verankert wurde. Zwar könnten alle DBA neu verhandelt werden, doch wäre ein solches Vorgehen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden:

- Die Änderung eines DBA bedeutet einen langwierigen Prozeß der Verhandlung und Paraphierung mit abschließender Ratifikation durch die Parlamente, weil es sich hierbei um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Insofern wäre für die komplette Neuverhandlung von ca. 70 DBA ein Zeitraum von etwa 10 Jahren realistisch.
- Manche Partnerstaaten werden auf das deutsche Ansinnen, von der Freistellungsmethode zur Anrechnungsmethode überzugehen, mit Ablehnung reagieren. Denn den eingangs beschriebenen Nachteilen Deutschlands – der Abwanderung von Steuerbemessungsgrundlage und realwirtschaftlicher Tätigkeit – stehen entsprechende Vorteile des Auslands gegenüber.

- Vor allem aber entsteht ein zeitliches Abstimmungsproblem, wenn der Übergang zur Anrechnungsmethode mit steuerlichen Entlastungen der Unternehmen, insbesondere Steuersatzsenkungen, verbunden werden soll. Es dürfte unmöglich sein, alle diese Maßnahmen gleichzeitig in Kraft zu setzen.

Aus diesen Gründen wurde in Literatur und Politik der Erlaß eines sogenannten Vorschaltgesetzes angeregt, mit dem Deutschland einseitig den Ersatz der Freistellung durch die Anrechnung festschreibt. Das Vorschaltgesetz wäre innerstaatlich wirksam; es würde jedoch im Außenverhältnis einen Vertragsbruch bedeuten. Nach Ansicht einiger Beiratsmitglieder ist dieser Weg fiskalisch eher nachteilig. Nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge haben die Partnerstaaten in diesem Fall die Möglichkeit, das DBA zu kündigen oder seine Anwendung zu suspendieren. Zulässig sind auch Vergeltungsmaßnahmen. Diese dürften in erster Linie im Widerruf von Quellensteuerbefreiungen bzw. -vergünstigungen bestehen. Für einen Kapital- und Technologieexporteur wie Deutschland wären damit gravierende Folgen verbunden, weil die im Ausland erhobenen erhöhten Quellensteuern im Inland angerechnet werden müßten.

Gleichwohl sprechen nach Auffassung der Beiratsmehrheit mehrere Gründe für den Erlaß eines Vorschaltgesetzes:

- Der Kern jedes DBA besteht in der Aufteilung von Besteuerungsrechten zwischen Quellenstaat und Wohnsitzstaat. An diesen Bestimmungen würde sich nichts ändern; insbesondere ergäbe sich keine Schmälerung der den Quellenstaaten zustehenden Steueraufkommen.
- Die Frage, auf welche Weise der Wohnsitzstaat – bei gegebenem Besteuerungsrecht des Quellenstaates – die Doppelbesteuerung beseitigt, durch Freistellung oder Anrechnung, wird eher als dessen eigene Angelegenheit betrachtet. Das von der OECD entwickelte Musterabkommen stellt beide Möglichkeiten zur Wahl.

- Es kommt häufig vor, daß die Partnerstaaten verschiedene Methoden wählen, so daß der eine anrechnet, während der andere freistellt. Jene Partnerstaaten, die selbst anrechnen, und dies ist die Mehrzahl, dürften einen Übergang Deutschlands zur Anrechnung kaum als Affront empfinden.
- Schließlich sind Staaten, die die deutsche Freistellung in der Vergangenheit durch bewußte Schaffung von Schlupflöchern ausgenutzt haben, schwerlich zu einer Abkommensrevision zu bewegen. In diesem Fall verblieben nur die Kündigung und ein nachfolgender Neuabschluß. Bis zum Inkrafttreten des neuen DBA entstünde ein die Wirtschaft belastender DBA-freier Zustand.

Das Vorschaltgesetz könnte durch schrittweise Neuverhandlung der DBA ergänzt werden. In derartige Verhandlungen sollten auch jene DBA einbezogen werden, in denen Deutschland die fiktive Anrechnung vorgesehen hat. Fiktive Anrechnung meint die Anrechnung von Steuern, die im Quellenstaat nicht bzw. nicht in der betreffenden Höhe gezahlt wurden. Hierbei handelt es sich um eine nicht sachgerechte Subventionsnorm, die ursprünglich als Entwicklungshilfe gedacht war. Gegenüber direkten Zahlungen an Entwicklungsländer hat die fiktive Anrechnung zunächst den Nachteil, im DBA festgeschrieben zu sein, so daß sie auch bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung nicht einseitig aufgehoben werden kann; aus diesem Grund wird sie auch heute noch im Verhältnis zu Staaten wie Südkorea oder Malaysia gewährt. Vor allem aber ist es ökonomisch nicht sinnvoll, Entwicklungshilfe in Form systematischer Verzerrungen der Kapitalallokation zu gewähren. Der damit verbundene Effizienzverlust bedeutet, daß der Nehmer weniger erhält als der Geber bewilligt.

Schließlich ermöglicht ein allgemeiner Übergang zur Anrechnung die Bereinigung und Vereinfachung der DBA. Insbesondere würden „switch-over-Klauseln,“ (Deutschland behält sich vor, bei unzureichender Besteuerung im Quellenstaat von der Freistellung zur Anrechnung überzugehen), „subject-to-

tax-Klauseln,, (Deutschland stellt nur bei zureichender Besteuerung im Quellenstaat frei) sowie Aktivitätsklauseln (die Freistellung wird nur bei aktiver Unternehmenstätigkeit gewährt) obsolet.

3. Grenzüberschreitende Anrechnung der Körperschaftsteuer

Im Rahmen der bisherigen Skizze des Wohnsitzprinzips bezog sich der Ausdruck „Anrechnung,, stets auf grenzüberschreitende Sachverhalte und auf gleichartige Steuern; betrachtet wurden die Anrechnung ausländischer auf inländische Einkommensteuer sowie die Anrechnung ausländischer auf inländische Körperschaftsteuer. Daneben existiert ein weiteres und recht verzwicktes Anrechnungsproblem, das in den vergangenen Jahren zunehmend Beachtung erfahren hat, nämlich die grenzüberschreitende Anrechnung von Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer. Hierbei sind zwei Problemkreise zu unterscheiden:

- Nach geltendem Recht erhalten gebietsfremde natürliche Personen, die Anteile an deutschen Kapitalgesellschaften besitzen, im Gegensatz zu unbeschränkt steuerpflichtigen Personen keine Körperschaftsteuergutschrift. Für ausländische Anleger wird die auf Dividenden ruhende Ausschüttungsbelastung (einschließlich Solidaritätszuschlag) folglich definitiv. Weil die ausländischen Anleger die von der deutschen Kapitalgesellschaft gezahlte Gewerbesteuer ohnehin nicht im Heimatstaat anrechnen können, beträgt die gesamte Steuerbelastung des ausgeschütteten Gewinns aus ihrer Sicht 45 v. H. (siehe Tab. 1 in Abschnitt II.B). Im Heimatstaat wird die verbleibende Dividende unter Anrechnung der deutschen Kapitalertragsteuer voll besteuert. Es besteht eine wirtschaftliche Doppelbesteuerung.
- Umgekehrt bleibt unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen, die Anteile an ausländischen Kapitalgesellschaften halten, eine Vergütung ausländischer Körperschaftsteuer versagt. Auch hier kommt es zu wirtschaftlicher Doppelbesteuerung, weil ausgeschüttete Gewinne im Ausland der Körperschaftsteuer unterliegen und in Deutschland erneut

der Einkommensteuer unterworfen werden¹⁶. Mit Blick auf diesen Fall hat die Europäische Kommission 1995 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, in dem sie Deutschland vorwirft, den Erwerb ausländischer Aktien durch Inländer steuerlich zu diskriminieren.

Im Verhältnis zwischen Staaten, die beide ein Körperschaftsteuerliches Anrechnungssystem haben, führen die genannten Sachverhalte tendenziell zu einer Marktsplaltung und behindern insoweit den freien Kapitalverkehr. Greifbar wird dies am Beispiel eines deutschen und eines italienischen Steuerpflichtigen, die jeweils an einer Aktiengesellschaft in ihrem Heimatstaat beteiligt sind. Beide betrachten die Körperschaftsteuern auf ausgeschüttete Gewinne als „durchlaufende Posten,“. Auch wenn es wirtschaftlich vorteilhaft wäre, könnten die Steuerpflichtigen ihre Aktien kaum tauschen, weil beide Körperschaftsteuervergütungen hierbei verlorengingen.

Zur Beseitigung der Marktsplaltung kommen zwei Wege in Betracht. Erstens könnte der jeweilige Wohnsitzstaat auch ausländische Körperschaftsteuer auf die inländische Einkommensteuer anrechnen. Oder es könnte der jeweilige Quellenstaat bei Anteilseignern, die ihre Ansässigkeit in einem anderen Staat nachweisen, die Ausschüttungsbelastung vergüten. Die erste Lösung entspricht eher den Gepflogenheiten des Doppelbesteuerungsrechts, das die Aufgabe der Vermeidung von Doppelbesteuerungen stets dem Wohnsitzstaat zuweist; sie ist auch weniger mißbrauchsanfällig, weil der Steuerpflichtige die ausländischen Dividenden deklarieren muß, um daheim in den Genuß der Anrechnung zu kommen. Bleiben die Dividenden hingegen im Quellenstaat steuerfrei, entsteht ein Erfassungsproblem.

Indes wurzelt die eigentliche Schwierigkeit in den beträchtlichen Unterschieden der nationalen Körperschaftsteuersysteme. Deutschland,

¹⁶ Eine Ausnahme bildet Frankreich. Nach dem deutsch-französischen DBA vergütet der deutsche Fiskus die in Frankreich gezahlte Körperschaftsteuer dem in Deutschland Ansässigen und erhält vom französischen Fiskus eine entsprechende Rückvergütung.

Finnland, Frankreich, Italien und Norwegen rechnen inländische Körperschaftsteuer grundsätzlich voll auf inländische Einkommensteuer an. Dieses System der Vollarrechnung beseitigt die wirtschaftliche Doppelbesteuerung der Gewinne von Kapitalgesellschaften und sorgt für Rechtsformneutralität. Großbritannien, Irland, Japan, Kanada, Portugal, Spanien und weitere Staaten beseitigen die Doppelbesteuerung nur teilweise durch Anrechnung gewisser Prozentsätze der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer (System der Teilanrechnung). Wieder andere Staaten gewähren keine Anrechnung der Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer (Klassisches System); hierzu gehören neben den USA vor allem Belgien, Dänemark, Niederlande, Griechenland, Schweden und die Schweiz. Viele der letztgenannten Staaten besteuern die Dividenden beim Anteilseigner mit ermäßigten effektiven Sätzen („shareholder relief“), bis hin zur Steuerfreiheit von Dividenden im Fall Griechenlands.

Im Verhältnis zu Staaten mit klassischem Körperschaftsteuersystem tritt die oben erwähnte Marktsplaltung nicht auf, zumindest nicht in klarer Form. Als Beispiel seien die USA betrachtet, die ausgeschüttete Gewinne mit Körperschaftsteuer belasten und die verbleibende Nettodividende beim Anteilseigner ohne Ermäßigung der Einkommensteuer unterwerfen. Bezüglich der Wahl eines amerikanischen Steuerpflichtigen zwischen US-Aktien und deutschen Aktien ist das derzeitige System der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung zumindest im Fall gleicher Körperschaftsteuersätze international neutral, weil der Steuerpflichtige in beiden Fällen derselben Doppelbesteuerung unterliegt. Eine Vergütung von Körperschaftsteuer an Gebietsfremde durch Deutschland könnten die USA als Angriffspolitik werten, weil an US-Bürger fließende Dividenden deutscher Kapitalgesellschaften in diesem Fall günstiger besteuert würden als Dividenden von US-Kapitalgesellschaften. Umgekehrt entstünde ein seltsamer Klienteleffekt, wenn Deutschland US-Körperschaftsteuer auf deutsche Einkommensteuer anrechenbar machte: Aus Sicht deutscher Steuerpflichtiger wären US-Kapitalgesellschaften im Vergleich zu US-Personengesellschaften vorteilhafter, als sich dies für amerikanische Steuerpflichtige darstellt.

Zusammengefaßt sollten die in diesem Abschnitt angesprochenen Probleme nicht unilateral gelöst werden. Die einseitige Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuer auf deutsche Einkommensteuer und die Vergütung deutscher Körperschaftsteuer an Gebietsfremde sind zwar allokativ vorteilhaft, doch würde die Kombination dieser Maßnahmen auf eine allgemeine Verschiebung des Steueraufkommens ins Ausland hinauslaufen. Dies läge nicht im deutschen Interesse.

Möglich erscheinen hingegen bi- oder multilaterale Vereinbarungen mit jenen Staaten, die ebenfalls ein körperschaftsteuerliches Vollarrechnungssystem haben. Eine entsprechende Ergänzung der mit diesen Staaten bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen könnte vorsehen, daß der jeweilige Wohnsitzstaat die wirtschaftliche Doppelbesteuerung der Dividenden durch Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuer auf inländische Einkommensteuer beseitigt. Dabei wäre die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Partnern durch den Umfang des Besteuerungsrechts des Quellenstaates regelbar; alternativ könnte ein Erstattungssystem zwischen den Fisci vereinbart werden. Offenbar sind Verhandlungen hierüber nur aussichtsreich, wenn Deutschland nicht bereits unilateral auf seine Besteuerungsrechte verzichtet hat.

Auf europäischer Ebene wäre sogar eine multilaterale Vereinbarung möglich, die vorsieht, daß jeder Mitgliedstaat die in einem anderen Mitgliedstaat gezahlte Körperschaftsteuer auf die inländische Einkommensteuer anrechnet. Ein Körperschaftsteuersystem mit grenzüberschreitender Vollarrechnung entspricht dem Grundgedanken des Binnenmarktes, daß Anlageentscheidungen nicht durch steuerliche Regelungen verzerrt werden sollten. Darüber hinaus ist ein derartiges System mit weitgehender Steuerautonomie der Mitgliedstaaten vereinbar; es genügt also dem Subsidiaritätsgedanken.

Ein mögliches europäisches Körperschaftsteuersystem hätte folgende Grundzüge. Erstens würde die im übrigen Gemeinschaftsgebiet gezahlte Körperschaftsteuer auf die inländische Einkommensteuer natürlicher Personen

angerechnet, und zwar nach der Methode der Teilanrechnung. Zweitens würden die Gewinnermittlung und die Ausschüttungsbelastung (z. B. 20 v. H.) harmonisiert. Drittens wäre ein einheitlicher Steuersatz für einbehaltene Gewinne zu vereinbaren, der mindestens dem höchsten Einkommensteuersatz innerhalb der Gemeinschaft entspricht (z. B. 50 v. H.).

Diese Harmonisierungsschritte erscheinen zunächst weitgehend, sind jedoch mit Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Einkommensteuer vereinbar. Ihr Sinn besteht darin, daß Einkommen innerhalb des Gemeinschaftsgebiets nicht länger durch Kapitalgesellschaften abgeschirmt werden können, so daß außensteuerliche Regelungen insoweit nur noch für Kapitalgesellschaften im Drittlandsgebiet vorzusehen sind. Aufgrund des Anreizes, Gewinne auszuschütten, wäre das System in bezug auf die Eigenfinanzierung nicht neutral. Dieser Verzerrung kommt jedoch im Vergleich zur bestehenden Marktsplaltung eine geringere Bedeutung zu. Die Störung der Eigenfinanzierungsentscheidung und die notwendige Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung bilden zusammengenommen den Preis für eine ansonsten neutrale europäische Körperschaftsteuer, die den Mitgliedstaaten weitgehende Freiheit bei der Einkommensteuer beläßt.

IV. Stärkung des Quellenprinzips

Verzerrungen der internationalen Kapitalallokation und Steuerausfälle entstehen, wie sich in Kapitel II zeigte, unter anderem durch regional verschiedene Steuerbelastungen sowie durch Hinterziehungsmöglichkeiten bei Auslandseinkünften. Ein systematischer Ausbau des Quellenprinzips kann zur Behebung dieser Probleme beitragen.

A. Charakterisierung des Quellenprinzips

Bei Anwendung des Quellenprinzips sind natürliche Personen und Kapitalgesellschaften nur dort steuerpflichtig, wo sie Einkommen erzielen; die sachliche Steuerpflicht beschränkt sich auf das im betreffenden Staatsgebiet erwirtschaftete Einkommen (Territorialprinzip). Grenzüberschreitende Investitionen für sich genommen lösen im Wohnsitzstaat bzw. Sitzstaat keine Steuerpflicht mehr aus.

Ein faszinierender Vorteil des Quellenprinzips liegt in der Vereinfachung für Verwaltung und Steuerpflichtige. Aus Sicht der Verwaltung verringert sich der Aufwand, Auslandssachverhalte aufzuklären, insbesondere die im Ausland erzielten Einkünfte und die dort gezahlten Steuern festzustellen. Auf Seiten der Steuerpflichtigen fällt die beschwerliche erhöhte Mitwirkungspflicht (§ 90 Abs. 2 Abgabenordnung) weitgehend weg. Die konsequente Besteuerung aller Einkommen an der Quelle schneidet Hinterziehungsmöglichkeiten ab und macht einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Finanzbehörden weitgehend entbehrlich. Eine gewisse Zusammenarbeit der Finanzbehörden wird gleichwohl erforderlich sein: So muß das inländische Finanzamt beispielsweise in der Lage sein, bei einer aus dem Ausland eingehenden Zahlung zwischen (bereits an der Quelle versteuertem) Kapitaleinkommen und (noch unversteuerten) Zahlungen für Warenlieferungen zu unterscheiden.

Als weiterer Vorzug des Quellenprinzips wird häufig angeführt, dieses Prinzip schaffe einen Zusammenhang zwischen den Leistungen, die der Quellenstaat gegenüber ansässigen Unternehmen erbringt, und den Steuern, die er von den Unternehmen erhält. Nach diesem Äquivalenzgedanken stellen im Quellenstaat gezahlte Steuern eine Art Preis für die staatlich bereitgestellte Infrastruktur dar. Ein solches Argument kann freilich aus zwei Gründen nicht überzeugen: Erstens unterliegt das Gros der Wertschöpfung auch bei Anwendung des Wohnsitzprinzips ausschließlich der Besteuerung im Quellenstaat. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Arbeitslöhne und ortsfeste Renten. Der Unterschied zwischen den beiden Prinzipien betrifft hauptsächlich die steuerliche Behandlung des Unternehmensgewinns. Entsteht der Gewinn im Quellenstaat aber durch Verwertung von Kapital oder Know-how, das im Wohnsitzstaat unter Inanspruchnahme der dortigen Infrastruktur geschaffen wurde, ließe sich mit demselben Recht ein äquivalenztheoretisch begründeter Anspruch des Wohnsitzstaates konstruieren. Auch die Tatsache, daß im allgemeinen der Wohnsitzstaat und nicht der Quellenstaat dem Kapitaleigentümer sozialen Schutz gewährt, begründet einen zumindest teilweisen Steueranspruch des Wohnsitzstaates im Sinne einer „Versicherungsprämie,“.

Zweitens, und wichtiger, ist eine Äquivalenzfinanzierung nur bei individuell oder gruppenmäßig zurechenbaren Leistungen geboten und nicht bei öffentlichen Gütern, die allen Unternehmen gemeinsam zur Verfügung gestellt werden. Im Fall individueller Zurechenbarkeit sind nicht Steuern, sondern Gebühren oder Marktpreise das geeignete Finanzierungsinstrument. Dieser Gedanke soll am Beispiel des öffentlichen Guts „sozialer Friede,“ verdeutlicht werden, das fraglos auch den ansässigen Unternehmen zugute kommt. Steuerpolitisch entscheidend ist nicht, ob die Unternehmen vom sozialen Frieden profitieren, sondern allein, ob zur Aufrechterhaltung dieses Friedens höhere Mittel eingesetzt werden müssen, wenn weitere Unternehmen zuwandern. Verursacht die Zuwanderung neuer Unternehmen keine zusätzlichen Kosten, dann ist es richtig, nicht sie, sondern allein ortsfeste

Faktoren zu besteuern. Zusammengefaßt kann das Quellenprinzip nicht durch Äquivalenzüberlegungen gestützt werden.

Technisch läßt sich das Quellenprinzip durch Freistellung aller Auslandseinkünfte im Wohnsitzstaat verwirklichen (Freistellungsmethode). Manche erblicken hierin auch einen ökonomischen Vorteil, der darin besteht, daß etwa deutsche Unternehmen, die im Ausland tätig sind, steuerlich den ausländischen Unternehmen gleichgestellt werden. In der Tat gewährleistet das Quellenprinzip die steuerliche Gleichbehandlung aller in einem bestimmten Staat getätigten Investitionen, ohne Rücksicht darauf, aus welchem Staat die Investitionsmittel stammen. Man nennt dies Kapitalimportneutralität. Im Gegensatz hierzu sorgt das Wohnsitzprinzip für die steuerliche Gleichbehandlung aller aus einem bestimmten Staat stammenden Investitionsmittel, wobei es gleichgültig ist, in welchem Staat die Mittel investiert werden (Kapitalexportneutralität). Gleichzeitig wären diese Neutralitätsbedingungen nur im Fall weltweit identischer Steuersysteme erfüllbar.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kapitalimportneutralität wird zum Teil damit begründet, daß ihre Verletzung zu einer Wettbewerbsverzerrung führe. Bei Anwendung des Wohnsitzprinzips – so das Argument – sind Unternehmen aus Hochsteuerstaaten, die in Niedrigsteuerstaaten investieren, aufgrund der Heraufschlebung der Gewinnsteuern auf das Niveau im Sitzstaat benachteiligt. In Wirklichkeit tritt jedoch keine Wettbewerbsverzerrung im volkswirtschaftlichen Sinn auf, weil die betreffenden Unternehmen aufgrund der generell höheren Steuerbelastung geringere Opportunitätskosten haben.

Beispiel: Der Sitzstaat des Unternehmens besteuere mit 50 v. H., der Quellenstaat mit 25 v. H. Bei einem Bruttozins von 8 v. H. und einer Investitionsgelegenheit im Quellenstaat, deren Rendite gerade 8 v. H. beträgt, scheint es, als könne das Unternehmen kaum mit im Quellenstaat ansässigen Wettbewerbern konkurrieren, da es mit einer Nettorendite von 4 v. H. rechnet, während die Wettbewerber 6 v. H. erzielen. Gemessen an einer den

Kapitalgebern alternativ zugänglichen Anlage in Wertpapieren hat das Unternehmen jedoch geringere Opportunitätskosten als seine Wettbewerber; sie betragen ebenfalls 4 v. H., während die Konkurrenten 6 v. H. verdienen müssen.

Es stimmt zwar, daß hoch besteuerten Unternehmen weniger Mittel für die Finanzierung künftiger Investitionen bleiben und daß sie bei ausschließlicher Selbstfinanzierung langsamer wachsen als niedrig besteuerte Wettbewerber. Dieser Sachverhalt spiegelt jedoch lediglich die allgemeinen Nachteile hoher Steuerbelastungen wider – den betrachteten Unternehmen geht es nicht anders als Sparern im Hochsteuerstaat, deren Vermögen entsprechend langsamer wachsen. Obwohl die betroffenen Individuen dies als Benachteiligung begreifen werden, liegt keine Wettbewerbsverzerrung im volkswirtschaftlichen Sinn vor, weil die Entscheidungen über den Anlageort steuerlich unverzerrt bleiben.

Bei differierenden Kapitaleinkommensteuern gewährleistet demnach nicht das Quellenprinzip, sondern allein das Wohnsitzprinzip unverfälschten Wettbewerb im Sinne einer effizienten Kapitalallokation (Produktionseffizienz): Das Wohnsitzprinzip bewirkt die weltweite Angleichung der Bruttozinsen, und in einem gedachten Gleichgewicht erbringt jede Investition überall denselben Ertrag. Jede Verletzung der Produktionseffizienz bedeutet, daß das Weltsozialprodukt nicht maximiert wird, sondern durch Verschiebung von Kapital an den Ort des höheren Ertrags gesteigert werden kann.

Ein subtiler Vorteil des Quellenprinzips zeigt sich hingegen auf Ebene der Sparer; das Prinzip wirkt nämlich auf eine Angleichung der Nettozinsen hin. Rechnen die in verschiedenen Staaten ansässigen Sparer mit demselben Nettozins, bleibt die Konsum-Spar-Entscheidung international unverzerrt, weshalb man statt von Kapitalimportneutralität auch von Konsumeffizienz spricht. Allerdings setzt der Nettozinsausgleich proportionale Einkommensteuertarife voraus, denn andernfalls rechnet jeder Sparer nach

Maßgabe seines persönlichen Grenzsteuersatzes mit einem eigenen Nettozins, und die Angleichung der Nettozinsen scheitert schon auf nationaler Ebene.

Bei progressivem Steuertarif vermag weder das Wohnsitzprinzip noch das Quellenprinzip Konsumeffizienz herzustellen, und darüber hinaus ist das Quellenprinzip nur in einem Sonderfall mit Produktionseffizienz vereinbar, nämlich dann, wenn mobile Faktoren überall derselben Steuerbelastung unterliegen. Anders als beim Wohnsitzprinzip, das Produktionseffizienz unabhängig von Steuersatzdifferenzen gewährleistet, erhält folglich die Steuerharmonisierung einen hohen Stellenwert, wenn das Quellenprinzip zur Anwendung kommt. Ohne Steuerharmonisierung ist der Weltkapitalbestand unter dem Quellenprinzip ineffizient verteilt. Insofern müssen unilaterale Maßnahmen zur Stärkung des Quellenprinzips notwendig mit multilateralen Maßnahmen der Steuerharmonisierung verbunden werden, wenn die internationale Kapitalallokation steuerlich unverzerrt bleiben soll.

B. Unilaterale Maßnahmen

1. Konsequente Freistellung

Auf unilateraler Ebene ist die Stärkung des Quellenprinzips durch eine konsequente Freistellung ausländischer Einkünfte ohne Progressionsvorbehalt erreichbar. Bisher kommt die Freistellung nur bei ausgewählten Einkünften zur Anwendung, vornehmlich bei Einkünften aus ausländischen Betriebsstätten bzw. festen Einrichtungen, ausländischem Grundvermögen, Schachteldividenden sowie den im Auslandstätigkeitenerlaß genannten Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. Ein nicht punktuell, sondern systematisch verwirklichtes Quellenprinzip verlangt demgegenüber die Freistellung sämtlicher Auslandseinkünfte – auch von Zinsen und Dividenden, die natürlichen Personen zufließen. Bei nur punktueller Gewährung der Freistellung oder bei Freistellung unter Progressionsvorbehalt entfällt der oben genannte Hauptvorteil des Quellenprinzips, der darin besteht, daß ausländische Sachverhalte bei der Ermittlung der inländischen Steuer keine

Rolle mehr spielen – die Auslandseinkünfte müssen zum Zweck der Einkünftequalifikation bzw. der Ermittlung des Durchschnittsteuersatzes weiterhin festgestellt werden.

Konsequente Freistellung bedeutet des weiteren, daß Auslandseinkünfte bei der Ermittlung der inländischen Steuer ungeachtet ihres Vorzeichens außer Betracht bleiben und daß Aufwendungen, die mit Auslandseinkünften in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, nicht von der inländischen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Damit sind die Probleme ausländischer Verluste sowie Schuldzinsen auf ausländische Schachtelbeteiligungen angesprochen, die aufgrund ihrer fiskalischen Bedeutung eingehend erörtert werden sollen. Beide Probleme sind dem Quellenprinzip nicht immanent, sondern ganz im Gegenteil als Durchbrechung dieses Prinzips anzusehen.

2. Behandlung ausländischer Verluste

Nach einer einprägsamen Formel der Rechtsprechung gelten ausländische Einkünfte im Rahmen des Quellenprinzips steuerlich als „nicht vorhanden,“. Positive Auslandseinkünfte werden ohne Rücksicht darauf, ob sie im Ausland der Besteuerung unterlagen, nicht als Steigerung inländischer steuerlicher Leistungsfähigkeit gewertet. Im Fall negativer Auslandseinkünfte nahm die Rechtsprechung folgerichtig an, daß diese nicht als Minderung der inländischen steuerlichen Leistungsfähigkeit eingestuft werden könnten, sondern ihre Berücksichtigung allein Angelegenheit des ausländischen Staates sei.

Der Gesetzgeber ist dieser Rechtsprechung durch das inzwischen ausgelaufene Auslandsinvestitionsgesetz entgegengetreten, dessen einschlägige Bestimmungen in § 2a Abs. 3 Einkommensteuergesetz übernommen wurden. Hiernach können ausländische Verluste aus gewerblicher Tätigkeit bei Einkünften, die nach einem DBA freigestellt sind, vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden, sofern ein Ausgleich oder Abzug möglich wäre, wenn die Einkünfte nicht freigestellt wären.

Positive Einkünfte sind in den Folgejahren bis zur Höhe der abgezogenen Verluste hinzuzurechnen und nachzuersteuern. Als Begründung für die Bestimmung wird angeführt, daß Betriebe, die Verluste in DBA-Staaten erleiden, gegenüber Betrieben in Nicht-DBA-Staaten nicht schlechter gestellt werden sollen.

Diese Begründung kann nicht überzeugen, weil im Verhältnis zu Nicht-DBA-Staaten die Anrechnungsmethode (§§ 34c Einkommensteuergesetz, 26 Körperschaftsteuergesetz) angewandt wird, die aus Sicht der Steuerpflichtigen regelmäßig ungünstiger ist. Im Anrechnungsfall ist der Abzug ausländischer Verluste systemgerecht, weil als Maßstab der Leistungsfähigkeit das Welteinkommen gilt, im Freistellungsfall ist der Abzug unsystematisch. Darüber hinaus führt § 2a Einkommensteuergesetz im Entstehungsjahr zu einer doppelten Verlustberücksichtigung, sofern der Verlust auch im Ausland steuermindernd geltend gemacht werden kann¹⁷, und Absatz 3 Satz 4 der Vorschrift besagt gar, daß die Hinzurechnung späterer Gewinne unterbleibt, wenn der ausländische Staat keinen überperiodischen Verlustabzug gewährt. Damit tritt der deutsche Fiskus nicht nur für Mängel des ausländischen Steuerrechts mit seinem eigenen Steueraufkommen ein, sondern gibt dem ausländischen Staat nachgerade einen Anreiz zur Versagung des Verlustabzugs¹⁸.

17 Dieser Fall tritt etwa auf, wenn der Steuerpflichtige im Ausland positive nichtgewerbliche Einkünfte hat und das ausländische Steuerrecht eine Verrechnung der gewerblichen Verluste mit diesen Einkünften zuläßt.

18 Nach Ansicht eines Mitglieds ist die Auffassung des Beirats, eine Berücksichtigung ausländischer Betriebsstättenverluste sei systemwidrig, nicht richtig. Überwiegen diese Verluste die positiven inländischen Einkünfte, kommt es bei Streichung des § 2a Abs. 3 und 4 EStG zumindest bei der Körperschaftsteuer zu einer systemwidrigen Besteuerung, da überhaupt kein verfügbares Einkommen gegeben ist und der im Rahmen der Einkommensteuer vorgesehene negative Progressionsvorbehalt nicht angewandt werden kann. Daß das Abzugsverbot ausländischer Betriebsstättenverluste in Freistellungsfällen systematisch nicht zwingend ist, beweisen auch die Regelungen anderer Länder wie etwa der Schweiz und der Niederlande, die einen solchen Abzug zulassen. Auch der Richtlinienentwurf der EU zur Verlustverrechnung vom 28.2.1991 enthält die Möglichkeit, ausländische Betriebsstättenverluste in Freistellungsfällen zu verrechnen. Noch im Oktober 1998 hat sich die International Fiscal Association für diese Verrechnung ausgesprochen. Betrachtet man die Streichung des § 2a Abs. 3 und 4 EStG unter dem Blickwinkel der Förderung des Wirtschaftsstandorts

Darüber hinaus ist fraglich, ob die personengebundene Hinzurechnung späterer Gewinne und die dabei erfolgende Nachversteuerung nicht durch Gestaltungen umgangen werden können. Schließlich hebt das Erfordernis, ausländische Verluste zu ermitteln und die Hinzurechnung späterer Gewinne durch ein gesondertes Feststellungsverfahren über lange Zeiträume zu verfolgen, den eigentlichen Vorteil des Quellenprinzips auf, nämlich die Steuervereinfachung. Zusammengefaßt stellt die Berücksichtigung ausländischer Verluste folglich eine unsystematische Durchbrechung des Quellenprinzips dar, die sachlich nicht zu rechtfertigen ist.

3. Betriebsausgaben bei freigestellten Auslandseinkünften

Ein systematisch umgesetztes Quellenprinzip verlangt, daß Betriebsausgaben, insbesondere Schuldzinsen, die mit ausländischen Einkünften in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, nicht von der inländischen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Diesem Grundsatz der Rechtsprechung, der 1958 Eingang in das Einkommensteuergesetz fand, wird zuweilen entgegengehalten, daß der Schuldzinsenabzug gänzlich verlorengelut, wenn die Schuldzinsen auch im Ausland nicht abziehbar sind. Ob ein Schuldzinsenabzug im Ausland gewährt wird, hängt jedoch von der Gestaltung des Sachverhalts ab. Der Abzug läßt sich beispielsweise erreichen, indem die Schuld der Auslandstochter zugeordnet oder indem eine ausländische Holding zwischengeschaltet wird. Im wohl seltenen Fall, daß das Ausland nach seinem Recht keine entsprechenden Gestaltungen erlaubt, hat es das damit geschaffene ungünstige Investitionsklima selbst zu verantworten; hierfür kann nicht der deutsche Fiskus haftbar gemacht werden.

Deutschland, so sind die Ergebnisse ebenfalls bedenklich. Insbesondere der risikoreiche Anlagenbau, der bei ausländischer Geschäftstätigkeit auf diese Vorschrift zurückgreift, wird entsprechende Unternehmen in den Ländern gründen, die die Verrechnung ausländischer Betriebsstättenverluste auch bei Freistellung gestatten. Wirtschaftsaktivitäten werden insoweit aus Deutschland herausgedrängt. Sinnvoller wäre es daher, nicht die Regelungen des § 2a Abs. 3 und 4 EStG zu streichen, sondern Vorsorge dafür zu treffen, daß es bei späteren Gewinnen der ausländischen Betriebsstätte tatsächlich zu einer Nachversteuerung kommt.

Gemäß § 3c Einkommensteuergesetz sind Ausgaben, die mit steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, nicht als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abziehbar. Diese Vorschrift scheint der obigen Anforderung Rechnung zu tragen. Durch das Erfordernis eines „unmittelbaren,, wirtschaftlichen Zusammenhangs und aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs wird der Regelungszweck vor allem im quantitativ bedeutsamen Fall von Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit dem Erwerb ausländischer Schachtelbeteiligungen stehen, weit verfehlt.

Nach der Rechtsprechung sind Schuldzinsen beim Erwerb ausländischer Schachtelbeteiligungen nur in Höhe der gezahlten Dividende nicht abziehbar. Dies hat in der Praxis zum sogenannten „Ballooning-Konzept,, geführt: Hiernach zahlt die Auslandstochter nicht kontinuierlich Dividenden, sondern erst gebündelt nach einigen Jahren. Im Zeitraum vor der Dividendenzahlung bleiben die Schuldzinsen also voll abzugsfähig; das Abzugsverbot greift erst im Jahr der Ausschüttung. Aber sogar dieses Rest-Abzugsverbot kann erfolgreich umgangen werden, wenn die Auslandsbeteiligung vor Gewinnausschüttung steuerfrei verkauft (§ 8b Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz) und die Schuld mit dem Verkaufserlös getilgt wird. Sind die Gläubiger der Schuldzinsen überdies im Ausland ansässig, fällt dort das gesamte Steueraufkommen an.

Ein grundsätzliches Problem betrifft die Voraussetzung des unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen steuerfreien Einnahmen und Schuldzinsen. Einen solchen Zusammenhang wird man bejahen, wenn die inländische Kapitalgesellschaft den Erwerb der Auslandsbeteiligung durch einen speziell hierfür aufgenommenen Kredit finanziert. Der Zusammenhang ist aber leicht zerstörbar, denn eine Unternehmensbilanz gibt keinen Aufschluß darüber, welche Aktiva mit welchen Passiva finanziert wurden.

Im Rahmen der traditionellen Einkommensteuer stößt das Quellenprinzip also an steuersystematische Grenzen, sobald Einnahmen und damit zusammenhängende Ausgaben nicht in einem Staat, sondern

grenzüberschreitend anfallen. In diesem Fall sind Einkünfte, die Differenz von Einnahmen und Ausgaben, nicht länger örtlich radizierbar. Als Lösung bietet sich an, die zu enge Voraussetzung des unmittelbaren wirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen steuerfreien Einnahmen und Schuldzinsenabzug aufzugeben¹⁹. Alternativ käme ein typisierender Vergleich von Aktiva und Passiva („asset test,“) in Betracht, wie ihn teilweise die ausländische Steuergesetzgebung vorsieht: Hierbei kann eine Holding z. B. die Hälfte ihrer Schuldzinsen abziehen, wenn die Aktiva zur Hälfte aus Schachtelbeteiligungen im DBA-Ausland bestehen²⁰.

4. Verrechnungspreise

Die Verrechnungspreisproblematik wurde bereits mehrfach kurz gestreift. Sie wird an dieser Stelle behandelt, weil das Problem innerbetrieblicher Verrechnungspreise vor allem dann virulent wird, wenn ausländische Einkünfte freigestellt sind und Unterschiede in den nationalen Steuersätzen bestehen. Unter diesen Voraussetzungen kann ein Konzern seine

19 Ein Mitglied hält diese Auffassung des Beirats aus mehreren Gründen für kritikwürdig. Zunächst wäre das Abzugsverbot nicht auf Schuldzinsen beschränkt. Kosten der Beteiligungsverwaltung, der Forschung oder der allgemeinen Verwaltung wären künftig anteilig ebenfalls nicht mehr abzugsfähig. Da es sich bei der Auslandsbeteiligung aber um ein inländisches Wirtschaftsgut handelt, kommt auch eine Berücksichtigung dieser Kosten im Ausland nicht in Betracht, so daß die Kosten nirgends abziehbar sind. Dies ist steuersystematisch nicht nur deshalb unbefriedigend, weil die Schachteldividende im Ausland einer Gewinnbesteuerung unterliegt, die wirtschaftlich von der inländischen Muttergesellschaft getragen wird. Bei Verlusten der ausländischen Tochtergesellschaft entfällt auch wirtschaftlich jede Kompensationsmöglichkeit der steuerlich nicht abzugsfähigen Betriebsausgaben. Somit wäre die Freistellung ausländischer Schachteldividenden bei Anfall von Betriebsausgaben im Inland insgesamt ungünstiger als die indirekte Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuer. Schließlich würde das mit dem Standortsicherungsgesetz 1993 verfolgte Ziel beeinträchtigt, Deutschland als Holdingstandort attraktiv zu machen. Vor allem internationale Konzerne würden Holdinggesellschaften in Ländern ohne entsprechende Regelungen gründen.

20 Ein Mitglied empfiehlt eine Regelung, die entsprechend dem § 8a KStG eine steuerunschädliche Grenze der Fremdfinanzierung der Auslandsbeteiligung festlegt. Hiermit würde ein angemessener Abzug von Schuldzinsen, die in einem Veranlassungszusammenhang mit ausländischen Schachtelbeteiligungen stehen, zugelassen, dem „Ballooning-Konzept,“ entgegengewirkt und gleichzeitig der Umstand berücksichtigt, daß Auslandsinvestitionen auch in Form von Schachtelbeteiligungen im Interesse der deutschen Wirtschaft liegen, da diese nach allgemein akzeptierter Ansicht auch zur Sicherung deutscher Arbeitsplätze beitragen.

Gesamtsteuerbelastung mindern, indem er Gewinne durch Setzung innerbetrieblicher Verrechnungspreise in Niedrigsteuerländer verlagert. Während die Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise im Anrechnungsfall aus Sicht der Steuerpflichtigen wenig Sinn macht²¹, führt sie bei Freistellung zu einem sofortigen Steuervorteil in Höhe der Steuersatzdifferenz. Dies gilt jedenfalls auf Ebene der inländischen Muttergesellschaft sowie aus Sicht der Anteilseigner, wenn die freigestellten Gewinne nachfolgend im Inland thesauriert werden („Siemens-Effekt,,“ siehe hierzu Unterabschnitt II.C.3).

Nach internationaler Praxis werden Verrechnungspreise unter Beachtung des Fremdvergleichsgrundsatzes²² aus Marktpreisen abgeleitet (Marktpreiskonzept). Ihre Ermittlung ist immer dann schwierig, wenn keine direkt vergleichbaren Marktpreise feststellbar sind. Deshalb liegen die Schwerpunkte der Verrechnungspreisproblematik im Bereich der Patente und Lizenzen, der Gesellschafterdarlehen sowie bei solchen Produkten, für die keine Marktpreise vorliegen. In diesen Fällen kann die Muttergesellschaft zwar nicht beliebige Preise greifen, was sie häufig auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht tun wird, doch besteht immerhin eine zum Zweck der Steuerminderung einsetzbare Unschärfe. Weil der erreichbare Steuervorteil von der Steuersatzdifferenz abhängt, spielen Verrechnungspreise vor allem bei Auslandstöchtern eine Rolle, die in Steueroasen oder in ausgesprochenen Niedrigsteuerländern ansässig sind.

Die Bedeutung der Verrechnungspreise ergibt sich nicht allein aus betriebswirtschaftlicher Sicht, sondern ebenso aus der Tatsache, daß sie die Verteilung des Steueraufkommens auf die beteiligten Fiscis regeln. Selbst wenn

21 Durch Ausnutzen der Abschirmwirkung ausländischer Kapitalgesellschaften sind Verrechnungspreise nur bei extremen Steuersatzdifferenzen, unzureichenden Zugriffsbestimmungen oder lückenhafter Veräußerungsgewinnbesteuerung steuerplanend einsetzbar; vgl. hierzu Unterabschnitt III. B. 2.

22 Der Fremdvergleichsgrundsatz (dealing at arm's length clause) beinhaltet, daß Einkünfte mit dem Betrag angesetzt werden, der sich bei Geschäftsbeziehungen zwischen unabhängigen Dritten ergeben hätte.

der Steuerpflichtige keinen Anreiz zur bewußten Preisfehlsetzung hat, ist aus Sicht des Lieferstaates ein möglichst hoher und aus Sicht des Empfängerstaates ein möglichst geringer Verrechnungspreis vorteilhaft, und zwar unabhängig davon, ob die betreffenden Staaten nach dem Wohnsitzprinzip oder nach dem Quellenprinzip besteuern. Aufgrund der Schwierigkeit, Verrechnungspreise zu ermitteln und aufgrund der Methodenvielfalt (Preisvergleichsmethode, Wiederverkaufspreismethode, Kostenaufschlagsmethode, Gewinnteilungsmethode, Nettomargenmethode) besteht für grenzüberschreitend tätige Unternehmen die akute Gefahr, zwischen zwei fiskalische Mühlsteine zu geraten. Die in den DBA vorgesehenen Verständigungsverfahren oder die EU-Schiedskonvention vermögen das Risiko verbleibender Doppelbesteuerung nur teilweise zu mindern.

Eine Lösung des Verrechnungspreisproblems besteht deshalb in einer internationalen Vereinbarung nach Vorbild der deutschen Regeln für die Zerlegung der Körperschaftsteuer. Dabei werden innerbetriebliche Gewinne nach Maßgabe objektiv feststellbarer Schlüssel (wie Anlagevermögen oder Lohnsumme) verteilt, so daß die Verrechnungspreise nur noch betriebswirtschaftlichen Zwecken dienen und steuerlich ohne Belang sind. Die Vereinbarung schafft aus Sicht der Unternehmen Rechtssicherheit und verhindert Doppelbesteuerungen, sofern die Finanzbehörden über die Zerlegungsfaktoren und die Höhe des jährlichen Gesamtgewinns einig sind. Allerdings wird eine globale formelhafte Gewinnaufteilung derzeit international als unvereinbar mit dem Fremdvergleichsgrundsatz abgelehnt.

Wichtig bleibt festzuhalten, daß sich die Verrechnungspreisproblematik bei einer effizienzorientierten internationalen Steuerpolitik entschärft; als unternehmerisches Gestaltungsinstrument sind Verrechnungspreise nur beim Zusammentreffen von Freistellung und Steuersatzdifferenzen interessant.

C. Bilaterale und multilaterale Maßnahmen

1. Quellenprinzip und Steuerharmonisierung

Bei konsequenter Freistellung aller Auslandseinkünfte ist Kapitalimportneutralität stets, Kapitalexportneutralität bzw. Produktionseffizienz jedoch nur gesichert, wenn mobile Faktoren im Inland und Ausland vergleichbaren Steuerbelastungen unterliegen. Besteuert das Inland schärfer als das Ausland, besteht ein Steuergefälle, und es kommt zur Abwanderung von Produktionstätigkeit und Bemessungsgrundlage. Als unilaterale Maßnahme ist die Freistellung folglich nur bei vergleichsweise niedrigen Steuersätzen sinnvoll. Andererseits könnten die deutschen Steuersätze im Zuge eines einseitigen Übergangs zur Freistellung von Auslandseinkünften kaum gesenkt werden, weil schon der Übergang für sich genommen zu Steuerausfällen führt und deshalb, bei gleichem Budget, eher eine Steuersatzanhebung verlangt. Insofern entfaltet die Strategie einer Stärkung des Quellenprinzips erst bei international abgestimmtem Vorgehen ihren Charme.

Die diesem Kapitel unterliegende Grundidee besteht darin, daß möglichst alle Staaten Kapitaleinkommen an der Quelle besteuern, und zwar dort, wo es letztlich entsteht, nämlich bei den Unternehmen. Geschieht dies, können die Unternehmen an ihre Gläubiger nur Nettoerträge auszahlen, während der Steueranteil unmittelbar an die Finanzbehörde überwiesen wird. Anders ausgedrückt erhalten insbesondere Privatpersonen nur Kapitalerträge, die bereits versteuert sind, was Hinterziehung im Privatbereich unmöglich macht.

Beispiel: Alle Staaten erheben eine Quellensteuer von 25 v. H. auf das im Inland von den Unternehmen erwirtschaftete Kapitaleinkommen. Weitere Kapitaleinkommensteuern existieren nicht. Ein deutscher Anleger erhält aus je 100 DM Kapitaleinkommen, die im Inland bzw. im Ausland erzielt wurden, 75 DM. Die Entscheidung des Anlegers über den Investitionsort wird folglich nicht verzerrt, und es besteht für ihn auch keine Möglichkeit, der Kapitaleinkommensbesteuerung zu entgehen.

2. Internationale Vereinbarung von Mindeststeuersätzen

Die steuertheoretische Forschung der letzten Jahre hat auf ein grundlegendes Problem dieses Vorschlags aufmerksam gemacht: Die Erhebung von Quellensteuern auf mobile Faktoren liegt grundsätzlich nicht im Interesse eines einzelnen Staates, sofern Steuern auf immobile Faktoren zur Verfügung stehen. Dabei muß hervorgehoben werden, daß selbst Anbieter immobilier Faktoren, also vor allem Bezieher von Arbeitseinkommen, positive Quellensteuern auf Kapitaleinkommen ablehnen, wenn sie die Zusammenhänge durchschauen. Abb. 5 verdeutlicht den Grundgedanken des Arguments.

K_1 K_0 r^*

Abb. 5: Wirkung einer Quellensteuer.

Die Abbildung zeigt die in einem Staat erwirtschaftete Rendite als Funktion des im Inland investierten realen Kapitalbestands. Die Abbildung beruht auf der Annahme, daß diese Rendite dem Ertrag der letzten durchgeführten Investition (Grenzertrag) entspricht und mit wachsendem Kapitalbestand abnimmt. Die Zahl r^* symbolisiert jene Rendite, die ausländische Investoren für Inlandsinvestitionen verlangen; vereinfacht ausgedrückt ist r^* der

Weltmarktzins. Erhebt der betrachtete Staat keine Quellensteuer, lohnen sich Investitionen, bis der Kapitalbestand K_0 erreicht ist. Das Inlandsprodukt entspricht dem Trapez unter der Kurve zwischen den Stellen Null und K_0 . Es setzt sich zusammen aus dem Kapitaleinkommen $r^* \cdot K_0$, das geometrisch der Rechteckfläche $A_1 + A_2$ entspricht, und der durch $B + C + Z$ gegebenen Lohnsumme.

Entschließt sich der betrachtete Staat zur Erhebung einer Quellensteuer vom Betrage t pro Kapitaleinheit, steigt die Renditeforderung der Investoren auf $r^* + t$, damit ihnen nach Abzug der Quellensteuer wieder der Betrag r^* verbleibt. Der im Inland investierte Kapitalbestand sinkt zur Erfüllung dieser Renditeforderung auf K_1 ; das Inlandsprodukt entspricht nunmehr der Trapezfläche $A_1 + B + C$. Zieht man hiervon das Kapitaleinkommen A_1 ab, so verbleiben das Steueraufkommen B sowie die Lohnsumme C . Selbst wenn der Staat das gesamte Quellensteueraufkommen an die Arbeitnehmer auszahlt, beträgt die Lohnsumme nur $B + C$, also weniger als im Zustand ohne Quellensteuer ($B + C + Z$). Die Dreiecksfläche Z symbolisiert die Zusatzlast der Besteuerung, also jenen Teil des Sozialprodukts, der durch die ineffiziente Quellensteuer vernichtet wurde. Arbeitnehmer, die dies verstehen, ziehen die Abschaffung der Quellensteuer einer Lohnsteuersenkung vor, denn Quellensteuern auf Kapital sind Steuern auf Arbeitsplätze²³.

Zur Klarstellung sei hervorgehoben, daß dieses Argument nur auf Kapitaleinkommensteuern zutrifft, die bei Anwendung des Quellenprinzips erhoben werden. Unter dem Wohnsitzprinzip gilt das Argument nicht, weil die im Inland ansässigen Kapitaleinkommensbezieher, anders als das im Inland investierte Kapital, der Besteuerung nicht ohne weiteres durch Wegzug ins Ausland ausweichen können. Darüber hinaus hat jeder Quellenstaat aufgrund

23 Nach Ansicht eines Mitglieds ist die im obigen Modell enthaltene Verteilungstheorie nicht geeignet, die gesamtwirtschaftlichen Verteilungszusammenhänge zu erklären und verteilungspolitische Schlußfolgerungen daraus zu ziehen. Es bleibt unberücksichtigt, daß es einen einheitlichen Weltmarktzins nicht gibt, daß der Wert des Kapitalbestands sich ständig ändert und daß sich die Kurve der Grenzerträge Tag für Tag verlagert.

der dem Wohnsitzprinzip immanenten Anrechnungsmethode einen starken Anreiz zur Erhebung von Quellensteuern, soweit er die Entstehung von Anrechnungsüberhängen vermeidet: Quellensteuern, die im Inland erhoben und vom Ausland angerechnet werden, verringern den im Inland investierten Kapitalbestand nicht; ihre einzige Wirkung besteht in einer Minderung des ausländischen Steueraufkommens.

Damit bleibt als Zwischenbilanz festzuhalten: Ein System, in dem die Kapitaleinkommen weltweit an der Quelle besteuert und im Wohnsitzstaat freigestellt werden, ist für die Staatengemeinschaft insofern vorteilhaft, als es Hinterziehungsmöglichkeiten auch ohne Informationsaustausch abschneidet. Einzelne Staaten werden Kapitaleinkommen, die im Wohnsitzstaat freigestellt sind, grundsätzlich nicht besteuern, es sei denn in Wahrnehmung einer Vorbildfunktion für die übrigen Staaten. Aus diesem Grund bildet sich das skizzierte System nicht spontan heraus, sondern erfordert eine internationale Vereinbarung.

Wichtigstes Element der Vereinbarung sind Mindeststeuersätze für Kapitaleinkommen. Eine höhere als die vorgesehene Besteuerung könnte durchaus erlaubt werden; jedoch ist damit zu rechnen, daß die Mindeststeuersätze auf Dauer auch den tatsächlichen annähernd entsprechen, denn selbst wenn ein Staat eine überdurchschnittliche Infrastruktur bietet, wird er es aus den oben geschilderten Gründen optimal finden, die hierfür erforderlichen Mittel durch Besteuerung immobilier Faktoren aufzubringen und bezüglich der Kapitaleinkommensbesteuerung an die Untergrenze des Erlaubten zu gehen. Ohne verbindlich vereinbarte Mindeststeuersätze führt das Quellenprinzip im Bereich der Besteuerung mobiler Faktoren zu einem Wettbewerb mit immer weiter fallenden Steuersätzen.

Ein entscheidender Aspekt der internationalen Vereinbarung betrifft den Teilnehmerkreis. Es genügt nicht, das System beispielsweise auf die EU-Mitgliedstaaten oder einen ähnlich engen Teilnehmerkreis zu beschränken, weil es in diesem Fall zu beträchtlichen Verzerrungen zwischen dem Teilnehmergebiet und dem übrigen Gebiet käme. Vielmehr umfaßt das System

im Idealfall alle Staaten, unter realistischen Annahmen aber zumindest einen – gemessen an der Wertschöpfung – sehr großen Teil der Welt. Der Einwand, daß kleinere Staaten, insbesondere die bisherigen Steueroasen, kaum kooperieren dürften, ist nicht stichhaltig, wenn man die Funktion einer Steueroase richtig betrachtet: Die dortige Wertschöpfung kann im Regelfall vernachlässigt werden, und wenn in die Steueroase selbst nur Nettoerträge fließen, weil alle Bruttoerträge bereits an der Quelle besteuert wurden, ist die Oase trockengelegt. Somit kommt es entscheidend darauf an, möglichst viele Staaten mit hohem Anteil an der Weltwertschöpfung zum Mitmachen zu bewegen.

Sollte ein beachtlicher Teil der Staaten an der Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip festhalten, wäre das System nicht funktionsfähig: Die letztgenannten Staaten würden aufgrund der im Ausland praktizierten Freistellung keine Quellensteuern erheben mit der Folge, daß Investoren aus dem Teilnehmergebiet die im Drittgebiet erzielten Erträge steuerfrei vereinnahmen. Im Marktgleichgewicht käme es zu einer Angleichung der Nettoendite im Teilnehmergebiet mit der Bruttoendite im Drittgebiet. Der im Teilnehmergebiet investierte Kapitalbestand wäre damit ineffizient gering, und das System würde vermutlich schrittweise auseinanderbrechen.

3. Internationale Absprachen

Ein Staat, der Auslandseinkünfte freistellt, macht sich verwundbar, weil ausländische Angriffspolitiken zur Verlagerung von Steuerbemessungsgrundlage und Produktionstätigkeit ins Ausland führen. Um der Gefahr zu begegnen, daß sich die Teilnehmerstaaten des oben geschilderten Systems wechselseitig in solcher Weise attackieren, ist die internationale Vereinbarung über Mindeststeuersätze durch weitere Regelungen zu ergänzen.

Hierzu gehören insbesondere Vorschriften über die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage und Erhebungstechnik. Andernfalls wäre es jedem Teilnehmerstaat möglich, die Vereinbarung durch großzügige Abgrenzung der

Steuerbemessungsgrundlage oder durch laxe Erhebungstechnik zu unterlaufen. Dieses Risiko ist nicht zu unterschätzen, weil inländische Minderbesteuerung bei universeller Anwendung des Quellenprinzips stets im nationalen Interesse liegt. Bezüglich der Bemessungsgrundlage könnte vorgesehen werden, daß jeder Staat sie auf Grundlage internationaler Rechnungslegungsstandards ermittelt und Vergünstigungen nicht gewährt. Im Bereich der Erhebungstechnik muß vor allem die tatsächliche Besteuerung des Kapitaleinkommens sichergestellt werden. Darüber hinaus ist wesentlich, daß die in Abschnitt II.E erörterten unfairen Praktiken wirksam unterbunden werden.

Das System erfordert damit eine recht weitgehende Harmonisierung der nationalen Steuersysteme bei der Besteuerung mobiler Faktoren und setzt einen proportionalen Tarif voraus²⁴. Im Bereich der immobilien Faktoren kann Steuerautonomie bestehen bleiben. Hier hat jeder Staat eine Grundsatzentscheidung zu treffen, ob er am Prinzip der synthetischen Einkommensteuer festhält – in diesem Fall werden Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen unterschiedslos mit demselben Satz besteuert – oder ob er für Arbeitseinkommen einen separaten, gegebenenfalls progressiven, Tarif vorsehen und damit das Prinzip der synthetischen Einkommensteuer aufgeben will.

Die rechtliche Umsetzung des Vorschlags ist nicht einfach, weil der Teilnehmerkreis, wie gesehen, eine große Anzahl von Staaten umfassen muß und als Rechtssetzungsinstrument außerhalb der Europäischen Union lediglich völkerrechtliche Verträge in Betracht kommen. Ergänzend wäre wohl an die Errichtung einer „World Tax Organisation“, nach Vorbild der „World Trade Organisation“, zu denken, die mit der Einhaltung der völkerrechtlich vereinbarten Spielregeln betraut wird.

²⁴ Progressive Quellensteuertarife erzeugen starke Verzerrungen und können durch Stückelung der Investition auf möglichst viele Orte umgangen werden („Ländersplitting“).

V. Andere Formen der Kapitaleinkommensbesteuerung

Als mögliche Lösungen für die Probleme der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung wurden in den vorangegangenen Kapiteln die Stärkung des Wohnsitzprinzips und die Stärkung des Quellenprinzips erörtert. Dabei zeigte sich, daß beide Wege ein gewisses Maß an internationaler Kooperation verlangen: Die Besteuerung auf Grundlage des Wohnsitzprinzips setzt eine Erfassung ausländischer Einkünfte voraus und erfordert damit einen Informationsaustausch, der sich zumindest auf das Gebiet der EU-Mitgliedstaaten erstrecken müßte. Das Quellenprinzip kommt ohne Informationsaustausch aus, bedingt jedoch eine weitgehende Harmonisierung der Steuersätze, Bemessungsgrundlagen und Erhebungstechniken.

Beide Vorschläge haben demnach ihre eigenen Probleme. Aufgrund dessen sind in den vergangenen Jahren verschiedene Formen der Kapitaleinkommensbesteuerung diskutiert und zum Teil auch praktisch umgesetzt worden, deren gemeinsames Merkmal darin besteht, daß sie mit dem Prinzip der synthetischen Einkommensteuer brechen: Besteuerungsgrundlage ist nicht länger der jährliche realisierte Reinvermögenszugang, der ohne Rücksicht auf die Einkunftsart besteuert wird; vielmehr sehen die Vorschläge Tarife vor, die nach der Einkunftsart differenzieren.

Mit der zinsbereinigten Einkommensteuer, der Dualen Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer und der Comprehensive Business Income Tax greift der Beirat nachstehend vier Steuermodelle heraus, die sich als Alternativen zur traditionellen Einkommensteuer anbieten. Die Auswahl richtete sich nach der Beachtung, die die Vorschläge in der Literatur gefunden haben, und nach praktischen Erfahrungen, die hiermit bereits gesammelt wurden. Im Vordergrund der folgenden Erörterung steht die Frage, welchen Beitrag die Modelle zur Lösung der internationalen Besteuerungsprobleme leisten,

während andere mögliche Meriten bzw. Nachteile vorerst ausgeklammert bleiben.

A. Zinsbereinigte Einkommensteuer

1. Charakterisierung der zinsbereinigten Einkommensteuer

Unter dem Stichwort „Konsumorientierung des Steuersystems,, haben Teile von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik in den vergangenen Jahren den Ersatz der traditionellen Einkommensteuer durch eine Konsumsteuer gefordert. Die hierfür angegebenen Gründe sind vielfältig; sie reichen von Gerechtigkeits- und Effizienzargumenten bis zur eher resignativen Haltung, Zinsen seien in einer globalisierten Welt ohnehin nicht besteuert. Im Bereich der direkten Steuern kann eine Konsumorientierung des Steuersystems auf zwei Wegen erreicht werden:

- Sparbereinigte „Einkommensteuer,,: Natürliche Personen ermitteln die Bemessungsgrundlage der Steuer durch Abzug ihrer Ersparnis vom Einkommen. Wer im betrachteten Jahr z. B. 60.000 DM verdient und davon 10.000 DM gespart hat, versteuert 50.000 DM. Umgekehrt werden spätere Rückflüsse des Gesparten dem Einkommen hinzugerechnet. Anders als im bisherigen System folgt die Besteuerung also nicht der Einkommensentstehung, sondern der Einkommensverwendung.
- Zinsbereinigte „Einkommensteuer,,: Natürliche Personen ermitteln die Bemessungsgrundlage der Steuer durch Abzug der vereinnahmten Zinsen vom periodischen Reinvermögenszugang. Beläuft sich das zu versteuernde Einkommen bisheriger Definition z. B. auf 55.000 DM und sind darin 5.000 DM Guthabenzinsen enthalten, beträgt die Steuerbemessungsgrundlage 50.000 DM.

Bei vollkommenen Kapitalmärkten sind beide Besteuerungsmethoden in ihren Belastungswirkungen äquivalent, sofern man von wichtigen Details wie Übergangsproblemen oder Erbschaften absieht. Administrative Erwägungen

sprechen allerdings eindeutig für die Zinsbereinigung, weil eine sparbereinigte Einkommensteuer zwei wesentliche Erhebungsprobleme aufwirft. Erstens stellt die Sparbereinigung sehr hohe Anforderungen an die lückenlose Erfassung aller Kapitalrückflüsse, die vor allem bei Auslandskonten schwierig sein dürfte. Zum Teil wurde deshalb vorgeschlagen, nur Anlagen auf gewissen qualifizierten Konten zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zuzulassen. Dieser Weg würde jedoch eine Marktsplaltung bedeuten und wäre auch im Hinblick auf europäisches Recht riskant. Zweitens bleibt die Sparbereinigung so lange problematisch, wie sie nicht weltweit eingeführt wird. Erhebt nämlich ein Staat die traditionelle und ein anderer die sparbereinigte Einkommensteuer, haben Steuerpflichtige einen extremen Anreiz zum Wohnsitzwechsel: Individuell rational ist es in diesem Fall, das Einkommen im letztgenannten Staat zu verdienen und im erstgenannten auszugeben. Jener Staat, der das sparbereinigte Einkommen besteuert, muß folglich Vorschriften über die Nachversteuerung beim Wegzug festlegen, deren Durchsetzung fraglos heikel ist.

Die Zinsbereinigung vermindert diese Schwierigkeiten und wirft auch hinsichtlich des Übergangs geringere Probleme auf. Deshalb unterzieht der Beirat nur diese Alternative einer näheren Prüfung. In seinen Grundzügen läßt sich das System der zinsbereinigten Einkommensteuer folgendermaßen skizzieren:

- Unternehmen ermitteln den Gewinn in bisheriger Form, das heißt grundsätzlich durch Betriebsvermögensvergleich, ziehen jedoch kalkulatorische Eigenkapitalzinsen ab. Natürliche Personen, die etwa Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielen, werden den Unternehmen insoweit gleichgestellt.
- Fremdkapitalzinsen sowie Dividenden und andere Gewinnanteile, die den Unternehmensbereich verlassen und natürlichen Personen zufließen, bleiben beim Empfänger bis zur Höhe einer gesetzlichen Standardverzinsung steuerfrei. Darüber hinausgehende Beträge unterliegen dem üblichen Einkommensteuersatz.

Sieht man von der Gewerbesteuer ab, schafft das System im Unternehmensbereich Rechtsform- und Finanzierungsneutralität. Es ermöglicht darüber hinaus, daß die Rendite der Grenzinvestition dem Marktzins entspricht. Bei der herkömmlichen Einkommensteuer ist dies nicht erreichbar, soweit die steuerrechtlich zulässige Abschreibung von der Ertragswertabschreibung, also dem nur schwer feststellbaren tatsächlichen Wertverlust, abweicht. Des weiteren bedingen die Gewinnermittlungsregeln, daß sich wertgleiche Investitionen oft sehr unterschiedlich in der Steuerbilanz niederschlagen. So sind etwa selbsterstellte materielle Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens zu aktivieren, während für entsprechende immaterielle Wirtschaftsgüter ein Aktivierungsverbot besteht. Aus diesen Gründen verletzt die bestehende Einkommensteuer die schwache Effizienzbedingung, alle Investitionsentscheidungen gleichmäßig zu verzerren. Die zinsbereinigte Einkommensteuer genügt dieser Bedingung, und zumindest wenn Steuergläubiger und Steuerpflichtiger mit demselben Zins rechnen, spielen Abschreibungen, Rückstellungen und andere Vorschriften mit überperiodischem Bezug keine Rolle mehr. Darüber hinaus entfällt bei den Sparern die Verzerrung der Konsum-Spar-Entscheidung.

Die Frage, ob ein Übergang von der bestehenden zur zinsbereinigten Einkommensteuer allein schon im Hinblick auf inländische Sachverhalte Effizienzvorteile erbringt, ist in der Literatur umstritten und kann im vorliegenden Gutachten nicht weiter verfolgt werden. Befürworter der Zinsbereinigung verweisen auf die im vorigen Absatz genannten Vorteile. Skeptiker bringen unter anderem vor, daß die zinsbereinigte Einkommensteuer auf eine schmalere Steuerbemessungsgrundlage zugreift mit der Folge, daß bei gegebenem Steueraufkommen alle übrigen Einkommen schärfer besteuert werden müssen. Hierzu gehören nicht nur Arbeitseinkommen, sondern auch jene Teile des Kapitaleinkommens, die nicht Zinsen sind, insbesondere ökonomische Reingewinne. Sieht man die Zinseinkommen der Rentiers als eher statisches Element des Wirtschaftssystems, bedeutet die Zinsbereinigung im Ergebnis eine Schonung dieses statischen Bereichs zu Lasten des

dynamischen Unternehmers, der mit seinem Erfindungsreichtum keine Normalverzinsung, sondern ökonomische Reingewinne anstrebt.

Auch in puncto Steuervereinfachung ist die Bilanz zwiespältig. Sicher entschärft sich beim Übergang zur Zinsbereinigung das streitanfällige Problem der Ermittlung von Jahresgewinnen in dem Maße, wie Steuergläubiger und Steuerschuldner mit demselben Zinssatz rechnen. Andererseits können Unternehmen ihre Schuldzinsen nicht mehr beliebig, sondern nur bis zur Höhe einer gesetzlich typisierten Standardverzinsung abziehen, wenn der Empfänger kein Unternehmer ist. Ohne eine solche Vorschrift wären zahlreiche Gestaltungen voraussehbar, die andere Einkommen, vor allem Arbeitseinkommen, in Zinseinkommen umqualifizieren. Die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf einen typisierten Wert benachteiligt freilich riskante, innovative Unternehmen, die ihren Gläubigern tatsächlich einen höheren als den Standardzins zahlen müssen.

Im Vordergrund der folgenden Argumentation steht die Frage, welche Wirkungen ein Übergang zur zinsbereinigten Einkommensteuer in der offenen Volkswirtschaft hat. Eine allgemeine Antwort hierauf gibt es nicht, weil die Zinsbereinigung mit dem Wohnsitzprinzip oder dem Quellenprinzip verbunden werden und einseitig oder durch internationale Vereinbarung eingeführt werden kann.

2. Einseitiger Übergang zur Zinsbereinigung

Zunächst sei der Fall betrachtet, daß Deutschland einseitig zur zinsbereinigten Einkommensteuer übergeht, während die übrigen Staaten an der bisherigen Einkommensbesteuerung festhalten. Bei Anwendung des Wohnsitzprinzips bleiben Zinsen, die in Deutschland ansässigen Steuerpflichtigen zufließen, bis zur Höhe der Standardverzinsung steuerfrei, ohne Rücksicht darauf, ob das Kapitaleinkommen aus dem Inland oder aus dem Ausland stammt. Das Erfassungsproblem bei grenzüberschreitenden Investitionen wird damit wesentlich entschärft. Es fällt jedoch nicht weg, weil die Zinsbereinigung

keine allgemeine Freistellung des Kapitaleinkommens beinhaltet, sondern lediglich eine Befreiung des Zinsanteils. Ausländische Kapitaleinkommen, die keine Zinsen sind – insbesondere Vergütungen für Patente und Lizenzen sowie ökonomische Reingewinne – und ausländische Zinsen, soweit sie die Standardverzinsung übersteigen, wären weiterhin steuerlich zu erfassen.

Inländische Kapitalgesellschaften könnten Gewinne bis zur Höhe des Standardzinses steuerfrei thesaurieren und müßten nur den darüber hinausgehenden Betrag versteuern. Die Durchschnittsbelastung einbehaltener Gewinne würde sich damit im Normalfall wesentlich verringern. Unter der Annahme, daß das Ausland weiterhin die traditionelle Einkommensteuer anwendet, würde Deutschland aus Sicht ausländischer Staaten und Unternehmen sogar zu einer Art Steueroase. Aus der Perspektive dieser Staaten wäre der einseitige Übergang zur Zinsbereinigung vermutlich als Angriffspolitik zu werten, und es bestünde die Gefahr, daß das Ausland auf einbehaltene Gewinne in Deutschland ansässiger Tochtergesellschaften durch Vorschriften zugreift, die der deutschen Hinzurechnungsbesteuerung entsprechen, oder derartige Vorschriften aufgrund der erheblichen Belastungsdifferenz sogar auf aktive Tätigkeiten erweitert. In diesem Fall käme es zu einer bloßen Verschiebung von Steueraufkommen ins Ausland, ohne daß für die Attraktivität des Standorts etwas gewonnen wäre.

Beispiel: Die in Deutschland ansässige Tochterkapitalgesellschaft T erwirtschaftet mit ihrem Nominalkapital von 100 Mio. DM einen Bilanzgewinn von 7 Mio. DM, der bei Anwendung eines Standardzinssatzes von 7 v. H. in Deutschland steuerfrei ist. Der Ansässigkeitsstaat der Mutter wertet dies als Minderbesteuerung und rechnet den einbehaltenen Gewinn der Mutter zu. Aus Sicht der Mutter stellt sich die Gesamtsteuerbelastung nicht anders dar, als würde Deutschland Gewinnsteuern bis zur Höhe des Anrechnungshöchstbetrags erheben.

Verallgemeinert zeigt sich, daß die Zinsbereinigung im Verhältnis zu Anrechnungsstaaten allokativ weitgehend ins Leere läuft, zugleich aber Steueraufkommen ins Ausland verschiebt. Auch im Verhältnis zu

Freistellungsstaaten erhöht die Zinsbereinigung die Standortattraktivität nur bedingt: Enthält das ausländische Steuerrecht nämlich eine „subject-to-tax-Klausel,, (siehe Unterabschnitt III.C.2), entfällt die Freistellung, weil Deutschland die Kapitaleinkünfte aus Sicht des Auslands nicht ausreichend besteuert. Auch bei natürlichen Personen aus DBA-Staaten, die Zinsen aus Deutschland beziehen, ergeben sich kaum Änderungen, weil Deutschland in diesem Fall schon jetzt auf die Erhebung von Quellensteuern weitgehend verzichtet. Betrachtet man grenzüberschreitende Investitionen schließlich aus Sicht der Inländer, so werden bisweilen Anrechnungsüberhänge entstehen, weil Deutschland die im Ausland gezahlte Steuer auf Zinsen mangels inländischer Steuerpflicht nicht länger anrechnen kann. Aufgrund der Anrechnungsüberhänge wird freilich auch die Nutzung der Abschirmwirkung ausländischer Kapitalgesellschaften erschwert, was zu einer Stärkung der Inlandsinvestitionen führt.

Im Bereich ökonomischer Reingewinne werden sich Allokations- und Erfassungsprobleme nach Übergang zur Zinsbereinigung eher verstärken, weil alle Einkommen, die nicht Zinsen sind, bei gegebenem Steueraufkommen einer schärferen Besteuerung unterliegen. Folglich sind namentlich bei der Patentverwertung Gewinnverlagerungen zu befürchten. Darüber hinaus werden besonders innovative Unternehmen mit Renditen, die erheblich über der Standardverzinsung liegen, die hierfür vorgesehenen vergleichsweise hohen Steuersätze im Rahmen ihrer Standortwahl berücksichtigen.

3. International vereinbarte Zinsbereinigung

Als Alternative zur unilateralen Einführung der zinsbereinigten Einkommensteuer, die von ausländischen Staaten vermutlich als Angriffspolitik gewertet wird und Gegenmaßnahmen auslöst, bietet sich an, die Zinsbereinigung im Rahmen der unter IV.C diskutierten internationalen Vereinbarung gemeinschaftlich auf Grundlage des Quellenprinzips umzusetzen. Hierbei würden Einkommen generell im Quellenstaat besteuert; im Wohnsitzstaat bzw. Sitzstaat wären sie freigestellt. Des weiteren würden

alle Quellenstaaten Zinseinkommen bis zur Höhe eines international festgelegten Standardzinssatzes von Steuern befreien. Die Festlegung des Standardzinssatzes dürfte nicht einfach sein, vor allem, wenn die Inflationsraten der Teilnehmerstaaten stark voneinander abweichen.

Das System verbindet die Merkmale des Quellenprinzips mit denen der Zinsvereinbarung. Bezüglich jener Teile des Kapitaleinkommens, die nicht Zinseinkommen sind, müssen aus den unter IV.C genannten Gründen Harmonisierungsschritte unternommen werden. Allerdings ist der Harmonisierungsbedarf geringer, weil die übrigen Kapitaleinkommen teilweise aus ortsfesten Renten bestehen und weil die elastischste Komponente des Kapitaleinkommens, das Zinseinkommen, aus der Bemessungsgrundlage ausgeschieden wurde. Bei weltweit übereinstimmenden Steuersätzen sichert das System Produktionseffizienz und beseitigt darüber hinaus intertemporale Verzerrungen.

Eine Errichtung des Systems auf Ebene der Mitgliedstaaten der Europäischen Union scheidet aus, weil diese Lösung zu wenige Teilnehmer umfaßt; konsequente Quellenbesteuerung im Gemeinschaftsgebiet führt zur Verlagerung von Kapitaleinkommen ins Drittlandsgebiet und läuft den Interessen der Mitgliedstaaten zuwider. Allerdings könnte die Zinsvereinbarung mit einer Minderbesteuerung des übrigen Kapitaleinkommens verbunden werden, wie sie nachfolgend diskutiert wird. In diesem Fall würden von dem System bei ausreichend geringem Steuersatz keine wesentlichen Anreize zur Kapitalverlagerung ins Ausland ausgehen.

B. Duale Einkommensteuer

Die duale Einkommensteuer wird hier als eine Schedulensteuer mit separaten Tarifen für Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen verstanden. Arbeitseinkommen werden progressiv besteuert, Kapitaleinkommen hingegen proportional mit einem Satz, der deutlich unter dem Spitzensatz der Arbeitseinkommensteuer liegt. Zur Schaffung von Rechtsformneutralität entspricht

der Körperschaftsteuersatz dem Steuersatz für Kapitaleinkommen. Dieser Steuertyp wurde seit Anfang der 90er Jahre in den skandinavischen Staaten eingeführt, die Kapitaleinkommen nurmehr moderat belasten. Ein typisches Beispiel ist Finnland, das für Arbeitseinkommen Sätze bis 55 v. H. vorsieht, während Kapitaleinkommen proportional mit 28 v. H. besteuert werden.

In allen skandinavischen Staaten wurde der Übergang von der synthetischen zur dualen Einkommensteuer mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage verbunden, insbesondere mit einem erweiterten Zugriff auf Veräußerungsgewinne. Im Vordergrund der Reform standen allerdings nicht internationale Aspekte, sondern vielmehr folgende Argumente:

- Kapitaleinkommensteuern bewirken in inflationären Zeiten eine Scheingewinnbesteuerung. Diese bleibt im System der dualen Einkommensteuer zwar aufrechterhalten, ist jedoch aufgrund des geringeren Satzes weniger fühlbar.
- Die ursprünglich progressiven Kapitaleinkommensteuern erbrachten aufgrund zahlreicher Lücken in der Bemessungsgrundlage nur geringe Aufkommen.
- Der Einschluß von Veräußerungsgewinnen in die progressive synthetische Einkommensteuer erschien den politischen Kräften aufgrund der hohen Steuersätze nicht realisierbar. Hierin lag ein wesentlicher Grund für die Einführung eines mäßigen, proportionalen Tarifs für alle Arten von Kapitaleinkommen.

Darüber hinaus spielte zwar auch die Vorstellung eine Rolle, die Besteuerung von Kapital als international mobilem Faktor sei volkswirtschaftlich ineffizient. Dieser Satz gilt jedoch, wie mehrfach gezeigt, nur für Quellensteuern und nicht für Kapitaleinkommensteuern, die von Inländern konsequent auf Grundlage des Wohnsitzprinzips erhoben werden. Am Wohnsitzprinzip halten die skandinavischen Staaten in ihrer Besteuerungspraxis fest, so daß die Senkung der Kapitaleinkommensteuer Inlandsinvestitionen und Auslandsinvestitionen in gleicher Weise begünstigt

und an der relativen Standortattraktivität, sieht man von thesaurierten Gewinnen und Anrechnungsüberhängen ab, wenig ändert.

Das Hauptproblem der dualen Einkommensteuer besteht in der greifbaren Ungleichbehandlung von Einkommen aus selbständiger bzw. nichtselbständiger Arbeit, die sich ergäbe, wenn man das erstere zum Kapitaleinkommen rechnen würde. Um dies zu verhindern, sieht das skandinavische Steuerrecht die Ermittlung eines kalkulatorischen Unternehmerlohns bei Selbständigen und Gewerbetreibenden vor, der dem progressiven Tarif der Arbeitseinkommensteuer unterliegt. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß die Ermittlung des kalkulatorischen Unternehmerlohns – und allgemein die Abgrenzung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen – administrative Schwierigkeiten aufwirft. Zudem versuchen Unternehmen und Mitarbeiter, steuerlich höher belastete Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen umzuqualifizieren. Dies geschieht grundsätzlich in der Weise, daß die Arbeitnehmer Lohnverzicht im Austausch gegen Gewinnbeteiligung leisten.

C. Abgeltungsteuer

Der Begriff „Abgeltungsteuer,“ wird in Literatur und Praxis unterschiedlich verwendet. Vorwiegend versteht man darunter eine Schedulensteuer, die Zinsen und Dividenden mit einem verhältnismäßig geringen und konstanten Satz belastet. Ein Wesensmerkmal der Abgeltungsteuer besteht darin, daß sie unmittelbar an der Quelle erhoben und nicht in die Veranlagung der ansässigen Steuerpflichtigen einbezogen wird; die Abführung durch den Zins- bzw. Dividendenschuldner hat Abgeltungswirkung. Gebietsfremde unterliegen der Abgeltungsteuer nicht oder nur in beschränktem Umfang.

Eine Abgeltungsteuer dieser Art wurde namentlich in Österreich eingeführt. Sie entfällt auf Zinsen aus festverzinslichen Wertpapieren und aus Einlagen bei Kreditinstituten sowie auf Dividenden; der Steuersatz beträgt 25 v. H. Bei Zinsen ist mit der Zahlung zugleich die Erbschaftsteuer abgegolten.

Gebietsfremde unterliegen nur der Abgeltungsteuer auf Dividenden; von der Abgeltungsteuer auf Zinsen sind sie befreit. Inländer können bei geringem persönlichen Steuersatz für eine Veranlagung mit Anrechnung optieren (relative Abgeltungsteuer).

Der wesentliche Unterschied zur dualen Einkommensteuer besteht darin, daß Kapitaleinkommen, die nicht Zinsen oder Dividenden sind – vor allem also Mieten und Pachten, Einkünfte aus Patenten und Lizenzen sowie ökonomische Reingewinne – weiterhin dem progressiven Einkommensteuertarif unterliegen. Insofern zielt die Abgeltungsteuer nicht auf eine generelle Senkung der Kapitaleinkommensbelastung ab, sondern ist als spezifische Ermäßigung für Einkünfte aus Portfolioinvestitionen von Inländern zu sehen. Weil derartige Investitionen nur in losem Zusammenhang zur inländischen Wirtschaftsaktivität stehen, dient die Abgeltungsteuer nicht der Verbesserung der Standortqualität, sondern hauptsächlich fiskalischen Zwecken. Darüber hinaus soll der Quellenabzug, der Hinterziehung bei Inlandsanlagen ausschließt, Steuergerechtigkeit im Bereich der Kapitaleinkommen herstellen.

Die fiskalische Wirkung der Abgeltungsteuer ist zweischneidig und hängt wesentlich von den zum Einführungszeitpunkt bestehenden Hinterziehungsmöglichkeiten ab: Die Abgeltungsteuer bedeutet einen Verlust an Steueraufkommen, wenn Zinsen und Dividenden ursprünglich weitgehend erfaßt und progressiv besteuert wurden. War dies nicht der Fall, ergeben sich in bezug auf Inländer zwei gegenläufige Teilwirkungen:

- Steuerpflichtige, die ursprünglich nicht hinterzogen – gleichgültig, ob mangels Gelegenheit (Buchführungspflicht) oder aus moralischen Erwägungen – werden bei Einführung der Abgeltungsteuer entlastet, das Steueraufkommen sinkt.
- Andere Steuerpflichtige, die Zinsen und Dividenden zuvor nicht deklarierten und die ihr Kapital im Inland belassen, werden durch die Abgeltungsteuer getroffen, das Steueraufkommen steigt.

Schließlich dürfte es Personen geben, die sich der Abgeltungsteuer durch Kapitalflucht entziehen; bei ihren Einkünften entsteht weder vorher noch nachher Steueraufkommen. Die Gesamtwirkung der Reform ist unklar. Insgesamt leuchtet nicht recht ein, wie hinterziehungswillige Personen durch das „Angebot„ einer Steuer mit Abgeltungswirkung zur Ehrlichkeit bewegt werden könnten. Plausibel wäre dies nur, wenn die Hinterziehungskosten der Betroffenen unter dem ursprünglichen Steuersatz, jedoch über dem Satz der Abgeltungsteuer liegen. Im Fall Österreichs mag jedoch auch der Versuch eine Rolle gespielt haben, Gebietsfremde durch die Abgeltungsteuer zur Wohnsitzverlagerung nach Österreich zu bewegen, und zwar vor allem dadurch, daß auch die Erbschaftsteuer hiermit abgegolten wird. In dem Maße, wie dies gelingt, können sich Steuermehreinnahmen ergeben.

D. Comprehensive Business Income Tax

Bei der Comprehensive Business Income Tax (CEBIT) handelt es sich um eine rechtsformneutrale Unternehmensteuer. Ihre Bemessungsgrundlage umfaßt mindestens den Gewinn und die gezahlten Schuldzinsen des Unternehmens²⁵. Wird die Steuer entsprechend der Steueridee aber wirklich umfassend („comprehensive“) ausgestaltet, schließt die Bemessungsgrundlage alle Faktorzahlungen ein, die nicht Arbeitseinkommen sind, also neben Gewinnen und Schuldzinsen auch gezahlte Mieten und Pachten oder gezahlte Nutzungsentgelte für Patente und Lizenzen. In diesem Fall, der den folgenden Überlegungen zugrundeliegt, belastet die Comprehensive Business Income Tax das gesamte Kapitaleinkommen an der Quelle, und zwar unter Anwendung eines proportionalen Tarifs. Der Unternehmerlohn wird, wie bei

²⁵ Die Comprehensive Business Income Tax war 1992 vom amerikanischen Finanzministerium als Alternative zur Klassischen Körperschaftsteuer vorgeschlagen worden. Das ursprüngliche Konzept sah einen konstanten Steuersatz von 31 v. H. für Dividenden und Zinsen und einen progressiven Tarif mit Sätzen zwischen 15 und 31 v. H. für alle anderen Einkommen vor. Anders als im hiesigen Text bestand das Hauptziel nicht in der Lösung internationaler Besteuerungsprobleme, sondern in der Schaffung von Finanzierungsneutralität.

der Dual Income Tax, kalkulatorisch ermittelt und dem Tarif der Arbeitseinkommensteuer unterworfen.

Auf Ebene der Anteilseigner oder Gesellschafter ist die Comprehensive Business Income Tax nicht anrechenbar, hat aber Abgeltungswirkung, so daß empfangene Dividenden oder Gewinnanteile der Personengesellschaften beim Empfänger steuerfrei bleiben. Auch die Comprehensive Business Income Tax ist demnach eine Schedulensteuer mit proportionalem Tarif für Kapitaleinkommen und proportionalem oder progressivem Tarif für Arbeitseinkommen. Durch Kombination von Lohnsteuerabzug und Quellenbesteuerung des Kapitaleinkommens wird das Gros des Steueraufkommens von den Unternehmen abgeführt.

Der Unterschied zur dualen Einkommensteuer liegt in dieser Erhebungstechnik; ansonsten sind die beiden Steuern in einer geschlossenen Volkswirtschaft identisch, wie das folgende Beispiel verdeutlicht. Zahlt Unternehmen U Zinsen aus einer Industrieobligation an Privatperson P, ist U bei der Comprehensive Business Income Tax zur Einbehaltung und Abführung der Kapitaleinkommensteuer verpflichtet, während P die empfangenen Zinsen nicht deklarieren muß. Bei der dualen Einkommensteuer werden die Zinsen grundsätzlich, vor allem bei grenzüberschreitender Zahlung, brutto ausgezahlt und vom Empfänger deklariert und versteuert.

Die Comprehensive Business Income Tax unilateral einzuführen wäre weder ökonomisch empfehlenswert noch rechtlich möglich: Gebietsfremde würden durch diese Steuer, deren Anrechnung im Ausland fraglich erscheint, getroffen, und bestehende Doppelbesteuerungsabkommen, die den Quellensteuerabzug beschränken, würden möglicherweise verletzt. Gleichzeitig könnten Inländer weiterhin Steuern durch Anlage im Ausland hinterziehen. Einmal mehr zeigt sich, daß der Plan, Hinterziehungsmöglichkeiten durch konsequente Quellenbesteuerung abzuschneiden, nur bei international abgestimmtem Vorgehen Sinn macht.

Insofern sollte die Comprehensive Business Income Tax eher als Kernbaustein des in Abschnitt IV.C erörterten internationalen Steuersystems

betrachtet werden, und ihre Vorteilhaftigkeit steht und fällt mit der dort beschriebenen Harmonisierung. Verständigen sich alle (wesentlichen) Industriestaaten auf die Anwendung dieser Steuer, und gelingt die Harmonisierung von Steuersätzen, Bemessungsgrundlagen und Erhebungstechniken, sichert die Comprehensive Business Income Tax sowohl Kapitalexporthneutralität als auch die Durchsetzung des Steueranspruchs gegenüber den Kapitaleinkommensbeziehern. Im Inland wären alle Kapitaleinkommen, gleichgültig ob sie aus dem Inland oder aus dem Ausland stammen, beim Empfänger freigestellt.

VI. Vergleichende Beurteilung der Ansätze

Aufgrund der Vielfalt möglicher Reformschritte und der noch größeren Anzahl von Kombinationsmöglichkeiten behandelt der folgende Vergleich nur solche Neuorientierungen des deutschen internationalen Steuerrechts, die sich in den vorigen Kapiteln nicht als von vornherein abwegig erwiesen. Hierzu gehören folgende sechs Systeme:

- Stärkung der synthetischen Einkommensteuer mit möglichst lückenloser Besteuerung des Welteinkommens auf Grundlage des Wohnsitzprinzips, kurz „Wohnsitzprinzip,,
- Konsequente Quellenbesteuerung mittels einer Comprehensive Business Income Tax, ergänzt durch eine internationale Steuerharmonisierung, kurz „Quellenprinzip,,
- Einseitiger Übergang zur zinsbereinigten Einkommensteuer bei grundsätzlichem Festhalten am bisherigen Doppelbesteuerungsrecht, kurz „Zinsbereinigung,,
- Kombination der beiden vorstehend genannten Maßnahmen, kurz „Quellenprinzip mit Zinsbereinigung,,
- Einseitiger Übergang zur dualen Einkommensbesteuerung bei grundsätzlichem Festhalten am bisherigen Doppelbesteuerungsrecht, kurz „duale Einkommensteuer,,
- Einführung einer Abgeltungsteuer auf Zinsen und Dividenden, die in Deutschland an Inländer gezahlt werden, kurz „Abgeltungsteuer,,

Der Vergleich stützt sich auf sieben Kriterien, die eine recht umfassende Würdigung der Systeme ermöglichen. Das Kriterium „Internationale Akzeptanz,, ist vor allem bei einseitigen Maßnahmen Deutschlands von Bedeutung, die nicht im Widerspruch zu international anerkannten Spielregeln stehen sollten. Das Kriterium „Internationale Kooperation,, bezieht sich auf

die Frage, welcher Kooperationsaufwand erforderlich ist, um ein bestimmtes System praktisch umzusetzen. Im Abschnitt über „Steuerwettbewerb versus Steuerabsprache,“ wird erörtert, inwieweit die Systeme fairen Steuerwettbewerb zulassen oder diesen ausschließen. „Effizienz und Neutralität,“ sind Kriterien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Wirkungen der Systeme, einschließlich ihrer Beschäftigungswirkungen. Unter der Überschrift „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit,“ wird gefragt, ob das betreffende System mit überkommenen Gerechtigkeitsvorstellungen vereinbar ist oder hiermit konfligiert. Die „Steuersystematische Konformität,“ betrifft vor allem die Implementierbarkeit unter administrativen Gesichtspunkten. Schließlich wird im Abschnitt „Konformität mit europäischem Recht,“ das Spannungsverhältnis zwischen den Systemen und den Grundwertungen des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft untersucht.

A. Internationale Akzeptanz

Steuerpolitische Schritte Deutschlands sollten nicht in Widerspruch zu international akzeptierten Spielregeln stehen, die etwa durch das Völkerrecht oder die von der OECD entwickelten Konventionen vorgegeben sind. Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die das Ausland billigt, liegt in Deutschlands ureigenem Interesse – nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland ein Staat ist, der aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung allfällige Reaktionen des Auslands zu bedenken hat. Praktiken, die das Ausland als Angriffspolitik wertet, könnten unangenehme Gegenmaßnahmen auslösen und möglicherweise nachgeahmt werden.

Unter diesem Gesichtspunkt sind sowohl die Stärkung des Wohnsitzprinzips als auch der Übergang zur dualen Einkommensteuer oder die Erhebung einer Abgeltungsteuer unproblematisch. Zwar mögen diese Maßnahmen bei Partnerstaaten im Einzelfall zu Verärgerung führen, doch handelt es sich um international anerkannte Praktiken, die zudem in erster Linie die steuerliche Behandlung von Inländern betreffen. Internationale Vereinbarungen, mit

denen das Quellenprinzip umfassend durchgesetzt wird, sind eo ipso akzeptiert.

Risikant erscheint allein der einseitige Übergang zur Zinsbereinigung. Staaten, die an der traditionellen Besteuerung des periodischen Reinvermögenszugangs festhalten, würden einen in Deutschland zulässigen Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen von der Steuerbemessungsgrundlage vermutlich als Angriffspolitik empfinden: Es wäre mit der Verlagerung von Finanzaktiva (etwa in Form von Finanzierungsgesellschaften) nach Deutschland zu rechnen, verbunden mit einer Minderbesteuerung des Gewinns, wie ihn das Ausland versteht. Ohne ausländische Gegenmaßnahmen käme es sicher zu beachtlichen internationalen Umschichtungen und Steuerarbitrage, so daß sich das Ausland gezwungen sehen könnte, Deutschland in bestimmten Bereichen als Steueroase einzustufen und beispielsweise auf die nicht ausgeschütteten Gewinne hier ansässiger Tochtergesellschaften zuzugreifen.

B. Internationale Kooperation

Die Einführung einer Abgeltungsteuer und der Übergang zur zinsbereinigten oder dualen Einkommensteuer erfordern als einseitige Maßnahmen keine zusätzliche internationale Kooperation. Anders liegen die Dinge bei systematischer Umsetzung des Wohnsitzprinzips und des Quellenprinzips.

Das Wohnsitzprinzip legt im Hinblick auf die Erfassung privater Kapitaleinkommen internationale Kooperation in Form eines Informationsaustauschs nahe. Zwar könnte Deutschland auch unilateral die weitgehende Erfassung privater Zinsen und Dividenden anstreben – durch Aufhebung des § 30a Abgabenordnung und Erfassung grenzüberschreitender Zahlungen –, doch erscheint dies nicht zuletzt im Hinblick auf die bevorstehende Einführung einer europäischen Währung, den Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen und den Grad der wirtschaftlichen Integration innerhalb Europas untunlich.

Demgegenüber könnte ein institutionalisierter erweiterter Informationsaustausch auf Ebene der Europäischen Union Besteuerungslücken, die in der Praxis immer verbleiben werden, auf ein akzeptables Maß zurückführen. Der Informationsaustausch muß grenzüberschreitende Faktorzahlungen innerhalb des Gemeinschaftsgebiets sowie Zahlungen in das und aus dem Drittlandsgebiet erfassen, sofern sich Teile des Drittlandsgebiets, wie etwa die Schweiz, nicht ebenfalls beteiligen. Natürlich können Personen im Einzelfall weiterhin Steuern verkürzen, etwa durch Verbringung von Bargeld ins Drittlandsgebiet. Dies wird allerdings seltener auftreten als die heute verbreitete Hinterziehung durch schlichtes „Vergessen„. Im freiheitlichen Staat kann internationale Hinterziehung ebenso wenig ausgeschlossen werden wie nationale Hinterziehung (z. B. Schwarzarbeit), die quantitativ eine weit größere Rolle spielen dürfte.

Der wesentliche Vorteil des Quellenprinzips besteht darin, daß es im Fall einer Vereinbarung zwischen allen wesentlichen Industriestaaten ohne Informationsaustausch auskommt: Sämtliche Kapitaleinkommen werden im Quellenstaat durch die Comprehensive Business Income Tax erfaßt und bleiben im Wohnsitzstaat steuerfrei. Wie in Kapitel IV dargestellt, verlangt dieses System im Bereich des Kapitaleinkommens eine Harmonisierung von Steuersätzen, Bemessungsgrundlagen und Erhebungstechniken. Das notwendige Maß an internationaler Kooperation ist insofern höher als bei Durchsetzung des Wohnsitzprinzips, als der Teilnehmerkreis erheblich mehr Staaten als die Europäische Union umfassen muß. Bei Beschränkung der Vereinbarung auf die Mitgliedstaaten wäre das Gemeinschaftsgebiet sonst insgesamt wie ein Staat zu betrachten, der einseitig Quellensteuern erhebt. Aus den in IV.C.2 genannten Gründen ist dies nicht rational. Folglich muß die Vereinbarung alle wesentlichen Industriestaaten der Welt einbeziehen.

Unterscheidet man zwischen „Kooperation der Gesetzgeber„ und „Kooperation der Verwaltungen„, ergibt ein Vergleich von Wohnsitzprinzip und Quellenprinzip folgendes. Auf Ebene der Gesetzgeber ist der Abstimmungsaufwand beim Quellenprinzip höher, weil dieses System tiefe

Einschnitte in die nationalen Steuergesetze verlangt. Weil die Erhebung von Quellensteuern auf mobiles Kapital nicht im jeweiligen nationalen Interesse liegt, muß der Vertrag verhindern, daß die Steuersatzharmonisierung durch großzügige Regelungen z. B. bei Stundung oder Erlaß unterlaufen wird. Im System des erweiterten Informationsaustauschs, das der Stärkung des Wohnsitzprinzips dient, sieht der Vertrag demgegenüber Verpflichtungen zur Informationsübermittlung vor, während die gesamte Steuergesetzgebung in Händen der Nationalstaaten bleibt. Auf Ebene der Verwaltungen ist der Kooperationsaufwand im letzteren Fall höher, weil sich die Steuerverwaltungen ständig und wechselseitig mit Informationen versorgen.

Eine gemeinsame Schwierigkeit der beiden Systeme besteht darin, daß ihre Vereinbarung zwar im allseitigen Interesse liegen kann, doch gleichwohl jeder einzelne Teilnehmer einen Anreiz hat, vom Geist des Abkommens abzuweichen: Die Nichtversendung von Kontrollmitteilungen bzw. die Nichterhebung von Quellensteuern würde die steuerliche Attraktivität des jeweiligen Staates erhöhen. Um diesem wichtigen (Trittbrettfahrer-) Problem zu begegnen, muß ein entsprechendes Abkommen Kontroll- und Prüfmöglichkeiten vorsehen, außerdem ein Verfahren für Sanktionen gegen Abweichler. Im Fall des Quellenprinzips würde eine naheliegende Sanktion darin bestehen, daß vertragstreue Staaten im Verhältnis zu vertragsbrüchigen Staaten anrechnen statt freistellen, nachdem der Vertragsbruch durch einen Kontrollausschuß festgestellt wurde.

C. Steuerwettbewerb versus Steuerabsprache

Das Wohnsitzprinzip mäßigt den Steuerwettbewerb. Der Grund hierfür liegt darin, daß Inländer dem Zugriff auf ihr Welteinkommen nicht durch Auslandsinvestitionen entweichen können, sondern nur durch Wegzug. Der Wohnsitzwechsel in ein Niedrigsteuergbiet bedeutet jedoch nicht nur eine Steuerersparnis, sondern ist auch mit dem Verlust der Teilhabe an den Leistungen des Hochsteuerstaates verbunden, von persönlichen Bindungen einmal ganz abgesehen. Allein das Quellenprinzip ermöglicht es manchen

Steuerpflichtigen, Vorteile der Ansässigkeit im Hochsteuerstaat mit Steuererleichterungen im Niedrigsteuerstaat auf das Angenehmste zu verbinden. Nach Beobachtungen der „Steuersparbranche,“ wird ein Wegzug ins Ausland von den Betroffenen meist abgelehnt; technisch gesprochen ist die Standortelastizität der Sparer, anders als die des investierten Kapitals, in bezug auf den Steuersatz gering.

Bei Anwendung des Wohnsitzprinzips vollzieht sich der Steuerwettbewerb also weniger in Form einer Abstimmung mit den Füßen, sondern eher dadurch, daß er den Bürgern die Möglichkeit eröffnet, verschiedene Kombinationen öffentlicher Leistungen und Abgaben miteinander zu vergleichen; im Bereich der Steuern gilt dies nicht nur im Hinblick auf die Gesamtlast, sondern auch für die Steuerstruktur. Dieser Systemwettbewerb ist als allseits vorteilhaftes Entdeckungsverfahren einzuschätzen; sein Hauptvorteil liegt in der damit verbundenen Möglichkeit wechselseitigen Lernens.

Im Vergleich zum Wohnsitzprinzip verschärft das Quellenprinzip den Steuerwettbewerb und kann im Extremfall zu einem Wettlauf der Steuersätze gegen Null führen. Ursache hierfür ist, daß die Staaten mobiles Kapital wechselseitig durch faire oder auch unfaire Praktiken anzulocken versuchen und, hohe Elastizitäten vorausgesetzt, jeder einzelne Staat vom Einläuten einer weiteren Steuersenkungsrunde individuell profitiert. Im Ergebnis erzielen die Staaten kaum Erträge aus der Besteuerung mobiler Faktoren und haben damit ein virulentes Interesse an Steuerkartellen.

Nach allgemeiner Einschätzung muß das Quellenprinzip folglich durch eine internationale Vereinbarung ergänzt werden, wenn aus der Besteuerung mobiler Faktoren dauerhaft ein nennenswertes Aufkommen gezogen werden soll. Die Vereinbarung muß insbesondere Mindeststeuersätze vorsehen, die aller Voraussicht nach weitgehend mit den tatsächlichen Steuersätzen übereinstimmen werden. Damit fällt der Systemwettbewerb in einem wichtigen Bereich weg. Handelt es sich bei der Vereinbarung um einen völkerrechtlichen Vertrag, verbleibt den Teilnehmerstaaten nur bei der

Besteuerung immobilier Faktoren noch nationaler Gestaltungsspielraum. Der übrige Bereich der Steuergesetzgebung wird einer Einflußnahme seitens der Bürger und auch der Wirtschaft weitgehend entzogen; die Vereinbarung bedeutet insoweit auch einen Demokratieverlust.

Sollte das System funktionieren, läßt sich die Gefahr eines Überdrehens der Steuerschraube auf supranationaler Ebene nicht von der Hand weisen, wobei freilich die Gefahr des Kartellbruchs als Bremse wirkt. Unabhängig hiervon hat eine internationale Vereinbarung den wesentlichen Nachteil der Erstarrung wichtiger Teile der Steuerpolitik. Unterstellt man nämlich, daß Änderungen z. B. der Steuersätze oder der Bemessungsgrundlagen nur einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit erfolgen können, bedarf jede Reform eines breiten internationalen Konsenses. Insbesondere Einigungen über gemeinsame Steuersenkungen sind unter diesen Umständen schwer vorstellbar.

D. Effizienz und Neutralität

Die Effizienzwirkungen der verschiedenen Reformansätze bilden ein weiteres wichtiges Beurteilungskriterium. Volkswirtschaftliche Effizienz geht regelmäßig mit Entscheidungsneutralität der Besteuerung einher, soweit Entscheidungen im Unternehmensbereich betroffen sind. Die privaten Haushalte können demgegenüber nicht verzerrungsfrei besteuert werden, und es ist im allgemeinen auch nicht sinnvoll, die bloße Anzahl der Verzerrungen zu minimieren. Unter Effizienzaspekten kommt es vielmehr darauf an, die vom Steuersystem insgesamt ausgehende Verzerrung gering zu halten und die Produktionsstruktur dabei möglichst ungestört zu lassen (Produktionseffizienz).

Eine Stärkung des Wohnsitzprinzips ermöglicht grundsätzlich Kapitalexporthneutralität und dient damit dem Ziel der Produktionseffizienz. Hierin liegt der vielleicht wichtigste Vorteil des Wohnsitzprinzips. Beim Festhalten an der Besteuerung des periodischen Reinvermögenszugangs durch die synthetische Einkommensteuer werden die Konsum-Spar-Entscheidungen

weiterhin verzerrt, und darüber hinaus rechnen Sparer mit unterschiedlichen Nettorenditen, wenn die Steuersätze international nicht harmonisiert sind oder wenn Kapitaleinkommen progressiv besteuert werden. Es gibt keine empirischen Anhaltspunkte, ob die hiermit verbundenen Ineffizienzen größer oder geringer als jene sind, die aus der Verzerrung der Arbeitsangebotsentscheidung durch Lohnsteuer resultieren.

Das Quellenprinzip läßt die weltweite Verteilung der Ersparnis unverzerrt (Kapitalimportneutralität). Jedoch sichert das Quellenprinzip die wichtigere Kapitalexportneutralität nur unter der Voraussetzung, daß die Freistellung mit einer Harmonisierung der Steuersysteme, insbesondere der Steuersätze, verbunden wird. Dies gilt auch, wenn man das Quellenprinzip international mit der Zinsbereinigung und einer Steuerharmonisierung verbindet.

Ein unilateraler Übergang zur zinsbereinigten Einkommensteuer bei gleichzeitigem Festhalten am bisherigen Doppelbesteuerungsrecht hätte folgende Wirkungen. Erstens bleiben intertemporale Entscheidungen, vor allem die Konsum-Spar-Entscheidung, weitgehend unverzerrt, und die oben genannten Probleme der Gewinnermittlung entfallen zum großen Teil; man spricht in diesem Zusammenhang auch von Investitionsneutralität. Im Bereich grenzüberschreitend gezahlter Zinsen besteht Kapitalexportneutralität, sofern auch das Ausland hierauf keine Steuern erhebt; andernfalls entstehen Anrechnungsüberhänge, weil die Zinsen in Deutschland nicht steuerpflichtig sind. Bei anderen Kapitaleinkommen, vor allem bei ökonomischen Reingewinnen, verschärfen sich die bisherigen Probleme sogar in dem Maße, wie die Zinsbereinigung höhere Steuersätze für die übrigen Einkommen erforderlich macht.

Die Beurteilung der zinsbereinigten Einkommensteuer ist somit bei Annahme eines gegebenen Steueraufkommens schwierig: Der Wegfall einer Verzerrung wird durch die schmalere Steuerbemessungsgrundlage erkaufte, was Steuererhöhungen an anderer Stelle notwendig macht und dortige Verzerrungen verstärkt. Der Saldo dieser Teilwirkungen ist empirisch nicht bestimmbar.

Von der Abgeltungsteuer sind keine Effizienzvorteile zu erwarten, weil erstens kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Portfolioinvestitionen und realwirtschaftlicher Aktivität besteht und weil Kapitalexporthneutralität in diesem Bereich durch hohe wie geringe Steuersätze – und paradoxerweise sogar durch Hinterziehung – hergestellt wird. Im Rahmen der klassischen Einkommensteuer werden Zinseinkommen voll besteuert, bei einer zinsbereinigten Einkommensteuer gar nicht. Die Abgeltungsteuer bildet insofern einen Mittelweg zwischen diesen beiden Besteuerungsformen. Weil die Zinsbereinigung keine systematischen Effizienzvorteile gegenüber der klassischen Einkommensteuer erbringt (siehe oben), gilt dasselbe analog für die Abgeltungsteuer.

Anders verhält es sich mit der dualen Einkommensteuer, die gezielt für eine Entlastung des im Inland investierten Kapitals sorgt, während die Abgeltungsteuer Kapitaleinkommen begünstigt, das Inländern zufließt. Die duale Einkommensteuer beseitigt zahlreiche der in Kapitel II geschilderten Verzerrungen, die bisher zu Lasten des Standorts Deutschland gehen. Zu denken ist vor allem an in Deutschland entstehende Anrechnungsüberhänge sowie an jene Verzerrungen, die Folge der Freistellung bei nicht harmonisierten Steuersätzen sind. Bezüglich der Förderung inländischer Investition und Beschäftigung schneidet die duale Einkommensteuer also ähnlich günstig ab wie der systematische Ausbau des Wohnsitzprinzips und des Quellenprinzips. Im Gegensatz zu den letzteren Methoden verletzt sie allerdings bei unverändertem Doppelbesteuerungsrecht und differierenden Steuersätzen die Kapitalexporthneutralität.

E. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

Unter dem Leistungsfähigkeitsprinzip versteht man, daß Steuerpflichtige mit gleichen Einkommen gleich und Steuerpflichtige mit höheren Einkommen stärker belastet werden, sofern ihre sonstigen persönlichen Verhältnisse übereinstimmen. Der Begriff hat mithin einen horizontalen und einen vertikalen Aspekt. Als Postulat der Steuergerechtigkeit fordert das

Leistungsfähigkeitsprinzip insbesondere, daß die individuelle Steuerlast unabhängig von Art und Ort der Einkunftsquellen ist. Hierin besteht allgemeiner Konsens; jedoch würden manche in der obigen Definition den Begriff „Einkommen„ durch „Konsum„ ersetzen²⁶.

Als Leitschnur der Steuerpolitik wird das so verstandene Leistungsfähigkeitsprinzip weit über die deutschen Grenzen hinaus zitiert, doch sind in letzter Zeit weltweit Zweifel aufgekommen, ob sich dieses Prinzip im Systemwettbewerb auf Dauer halten läßt. Versuche, die Einkommensteuer nach Mobilitätsgraden der Bemessungsgrundlage zu differenzieren, werden allgemein als unschön, aber unvermeidlich betrachtet. Wer allerdings meint, daß Verstöße gegen eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit aufgrund der Globalisierung hingenommen werden müßten, macht es sich zu einfach. Erkennt man nämlich die Notwendigkeit einer Steuersenkung in Deutschland, bleiben doch zwei grundverschiedene Wege, dieses Ziel zu erreichen, und nur einer von ihnen erfordert die Opferung des Leistungsfähigkeitsprinzips:

- Der erste Weg besteht in der Schaffung von Schedules für Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen, mit niedrigeren Steuersätzen für die letztgenannten. Schedulessteuern treffen Steuerpflichtige gleichen Einkommens in unterschiedlichem Maß und verletzen deshalb das Leistungsfähigkeitsprinzip.
- Der zweite Weg besteht in einer umfassenden Stärkung der synthetischen Einkommensteuer mit Wegfall aller punktuellen Vergünstigungen. In

26 Ein Mitglied hält die obige Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips für unzureichend, da sie über den Gleichheitsgrundsatz nicht hinausgeht und das Problem der Verteilung der Steuerlast – auch unter Berücksichtigung indirekter Steuern und verteilungspolitischer Ziele, die in der Steuerprogression ihren Niederschlag finden – faktisch ausklammert. Deshalb sind auch die Schlußfolgerungen, daß sogar die zinsbereinigte Einkommensteuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspreche, verfehlt. Diese Steuer, die keine Einkommensteuer ist, läuft beispielsweise darauf hinaus, daß die Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrem Einkommen um so weniger Steuern zu zahlen haben, je höher ihr Vermögen ist. Sie stellt daher einen massiven Verstoß gegen die traditionellen verteilungspolitischen Ziele der Einkommensbesteuerung dar.

diesem Fall kann der Steuertarif, bei gleichem Steueraufkommen, für alle Einkunftsarten gesenkt werden.

Die „Petersberger Beschlüsse,, die eine Senkung des Spitzensteuersatzes auf 39 v. H. bei gleichzeitig wesentlicher Verbreiterung der Bemessungsgrundlage vorsahen, zeigen, daß der zweite Weg keine Utopie ist. Es wäre ebensowenig Utopie, ohne Aufkommensverlust einen Spitzensteuersatz von 30 v. H. herbeizuführen. Dazu ist lediglich der politische Wille vonnöten, keinen Vergünstigungsbereich zu tabuisieren und Vergünstigungen konsequent zu streichen. Wahrscheinlich wären noch geringere Spitzensteuersätze machbar, zumal die „Petersberger Beschlüsse,, auf dem Gebiet der internationalen Besteuerung keinerlei spezifische Maßnahmen vorsahen und auch andere wichtige Bereiche wie z. B. das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht von vornherein ausklammerten.

Der Beirat will deshalb deutlich sagen, daß die heutigen Steuersätze nicht auf fiskalischen Bedarfen beruhen, sondern ausschließlich darauf, daß der Gesetzgeber meint, horrend, nur auf dem Papier stehende Steuerdrohungen mit Wohltaten für fast alle Pflichtigen verbinden zu müssen. Dies gilt nicht zuletzt im internationalen Steuerrecht, wo ganz absurde Steuersätze mit zahlreichen Vergünstigungen und Lenkungsnormen kombiniert wurden.

Nach heute vorherrschender Auffassung – eine Ausnahme wird weiter unten zu erörtern sein – läßt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip am besten durch eine synthetische Einkommensteuer verwirklichen, die lückenlos auf das Welteinkommen des Pflichtigen zugreift und dieses Einkommen nach Maßgabe eines unitären Tarifs belastet. In Ansehung der obigen Argumente sollte ein Gesetzgeber, der Schedulensteuern einführt, dies nicht mit internationalen Zwängen bemänteln, sondern ehrlich gestehen, daß er Lücken in der Bemessungsgrundlage nicht schließen kann oder will.

Bis hier zusammengefaßt schneiden duale Einkommensteuer, Abgeltungsteuer sowie das Quellenprinzip mit Comprehensive Business Income Tax unter dem Gesichtspunkt des Leistungsfähigkeitsprinzips schlecht ab, weil sie Schedulensteuern sind. Das Wohnsitzprinzip schneidet günstig ab, sofern die

Besteuerung des Welteinkommens nicht bloß normativ vorgesehen, sondern auch tatsächlich durchgesetzt wird.

Die oben angesprochene Ausnahme von der Regel, daß eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit am besten durch die synthetische Einkommensteuer erreicht wird, betrifft die Zinsbereinigung, die nicht auf bloß pragmatischer Schedulenburgung beruht, sondern eine ethische Vorstellung ausdrückt. Während die synthetische Einkommensteuer erreichen will, daß Steuerpflichtige mit gleichem Periodeneinkommen (Jahreseinkommen) gleich belastet werden, beruht die Zinsbereinigung auf der Absicht einer überperiodischen Gleichbehandlung. Sie ist technisches Mittel zur Umsetzung der Idee, daß der Barwert der Steuerzahlungen, die ein Pflichtiger während seines gesamten Lebens zahlt, allein vom Barwert seines Lebensinkommens abhängen soll²⁷. Ob diese subtile Gerechtigkeitsvorstellung der Allgemeinheit vermittelbar ist und ob sie das angemessene Konzept für eine Welt mit Kapitalmarktunvollkommenheiten, Umwälzungen und häufigen Steuerreformen bildet, mag dahingestellt bleiben.

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich auf horizontale Steuergerechtigkeit und sollen deshalb abschließend durch Betrachtung vertikaler Aspekte ergänzt werden. Ob Einkommen progressiv, proportional oder regressiv besteuert werden sollte, läßt sich wissenschaftlich nicht entscheiden; noch weniger gelingt die Identifizierung „gerechter,, Tarife auf wissenschaftlicher Grundlage. Was als gerechter Tarifverlauf angesehen wird, beruht vielmehr auf persönlichen oder politischen Wertungen.

Gleichwohl spielt die internationale Neuorientierung des Steuersystems auch im Hinblick auf vertikale Steuergerechtigkeit eine Rolle, denn eine progressive Besteuerung des Gesamteinkommens ist, wenn sie denn gewünscht wird, nur mit dem Wohnsitzprinzip vereinbar. Das Quellenprinzip schließt allgemeine Steuerprogression auch dann aus, wenn die Freistellung unter

²⁷ Der Übergang zu diesem Steuersystem und die Behandlung von Erbschaften sind Sonderprobleme, auf die hier nicht eingegangen wird.

Progressionsvorbehalt erfolgt²⁸. Freilich ist ein nur indirekt progressiver Tarif – der einen konstanten Grenzsteuersatz und einen Grundfreibetrag zur Freistellung des Existenzminimums vorsieht – mit dem Quellenprinzip vereinbar, wenn dieses Prinzip dahingehend abgewandelt wird, daß nur der Ansässigkeitsstaat den Grundfreibetrag gewährt. Andernfalls käme ein Anleger, der sein Kapital auf mehrere Staaten verteilt, mehrfach in den Genuß der Befreiung seines „Existenzminimums,,.

F. Steuersystematische Konformität

Steuersystematik und Steuervereinfachung sind oft zwei Seiten derselben Medaille, denn viele praktische Schwierigkeiten erwachsen aus mangelnder Systemhaftigkeit der Steuern. Ein Blick auf die Rechtsprechung genügt, um zu erkennen, daß das Gros der Streitigkeiten vor den Finanzgerichten auf Abgrenzungsproblemen beruht, und Abgrenzungsprobleme entstehen immer dann, wenn der Gesetzgeber an wirtschaftlich gleiche Sachverhalte unterschiedliche Belastungsfolgen knüpft. Insofern ist die Steuersystematik kein Selbstzweck, sondern dient auch der Steuervereinfachung. Darüber hinaus bindet die Steuersystematik auch die Gesetzgebung an Prinzipien und wirkt deshalb verstetigend.

Aus steuersystematischer Sicht sind die Stärkung des Wohnsitzprinzips sowie der einseitige Übergang zur Zinsbereinigung empfehlenswert. Dasselbe gilt für eine nach dem Quellenprinzip erhobene Comprehensive Business Income Tax, sofern sie mit einem proportionalen Tarif ausgestaltet ist und die Einkunftsarten einheitlich belastet.

Alle übrigen Reformmöglichkeiten lassen befürchten, daß sich das vielzitierte Steuerchaos weiter verschärft. Dies wird vor allem bei der Abgeltungsteuer, der dualen Einkommensteuer sowie der Comprehensive Business Income Tax

²⁸ Diese Aussage gilt nicht, wenn der Steuerpflichtige in jedem Quellenstaat unter Progressionsvorbehalt besteuert wird. Hierbei müßte sein Welteinkommen jedoch in allen Quellenstaaten ermittelt werden, womit der Hauptvorteil des Quellenprinzips hinfällig wäre.

deutlich, sofern letztere mit einer direkt progressiven Lohnsteuer kombiniert wird: In allen Fällen hängt die Belastung des Pflichtigen nicht allein von der Höhe seines Gesamteinkommens ab, sondern ebenso davon, wie sich dieses Einkommen zusammensetzt, und aus Sicht der Verwaltung sind exakte Abgrenzungen erforderlich, damit die höhere Arbeitseinkommensteuer nicht umgangen wird. Aus dem Blickwinkel der Steuerpflichtigen erscheinen umgekehrt gerade diese Umgehungsmöglichkeiten reizvoll.

Damit ist absehbar und im Ausland auch festzustellen, daß die Schaffung von Einkommensschemata neue bzw. größere Lücken und Abgrenzungsprobleme schafft. Jene Steuerpflichtigen, die überwiegend Arbeitseinkommen beziehen und die dessen schärfere Besteuerung nicht recht einzusehen vermögen, werden beim Versuch, Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen umzuqualifizieren, voraussichtlich wenig Hemmung an den Tag legen, und insbesondere das Management wird dabei Erfolg haben, weil die Grenze zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen in diesem Bereich fließend ist. Schon durch Tausch von Teilen des Festgehalts gegen Optionsscheine läßt sich das gewünschte Ziel erreichen. Vollends schwierig ist das Abgrenzungsproblem bei Selbständigen und Gewerbetreibenden, die kein unmittelbar beobachtbares Arbeitseinkommen beziehen.

Im Vergleich zur synthetischen Einkommensteuer schwächen Schematasteuern also die Steuermoral und verursachen vielfältigste Komplikationen. Es ist nicht leicht erklärbar, warum Staaten, die das Prinzip der Einkommensteuer in dieser Weise aushöhlen, überhaupt noch an der Einkommensbesteuerung festhalten. Denn gesteht man den Unwillen, Steuerpflichtige nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit zu belasten, ein, ist die Abschaffung der Einkommensteuer bei entsprechender Erhöhung anderer Steuern der konsequenteste und wohl auch billigste Weg.

Eine letzte steuersystematische Schwierigkeit des Quellenprinzips erwächst daraus, daß dieses Prinzip begrifflich Einkunftsquellen voraussetzt, die örtlich radizierbar sind; seine konsequente Anwendung scheidet, sobald Einnahmen und Ausgaben geographisch auseinanderfallen. Die genannte Voraussetzung

ist bei der klassischen Betriebsstätte – die z. B. Rohstoffe einkauft und Fertigprodukte verkauft – schon heute nur ausnahmsweise erfüllt, und die Entwicklung moderner Kommunikationsformen sowie das Entstehen virtueller Märkte lassen es fraglich erscheinen, ob die örtliche Radizierung von Einnahmen und Ausgaben auch künftig gelingen wird. In dem Maße, wie dies nicht der Fall ist, scheitert die Anwendung des Quellenprinzips bzw. sind zusätzliche internationale Vereinbarungen erforderlich. Das Wohnsitzprinzip, bei dem grundsätzlich nur die Summe der weltweit erzielten Einkommen eine Rolle spielt, ist auch unter diesem Gesichtspunkt robuster.

Als Beispiel zu den Bemerkungen im vorigen Absatz sei eine „web-site“, betrachtet, die Spielprogramme gegen Entgelt anbietet. Jeder Interessent, der über einen Anschluß an das Internet verfügt, kann ein Spiel bestellen und durch Übermittlung seiner Kreditkartennummer bezahlen. Die Spiele werden womöglich von Programmierern geschrieben, die weltweit verstreut sind und über das Internet kommunizieren. Der Standort der erforderlichen Hardware ist völlig beliebig – er muß sich nicht einmal auf der Erde befinden. Sofern derartige Betriebsstätten nicht rechtssicher radizierbar sind, richtet sich die Besteuerung notgedrungen nach den Wohnsitzen bzw. Sitzen der beteiligten Personen.

G. Konformität mit europäischem Recht

Bei Steuerreformüberlegungen darf die Frage nach der Konformität mit europäischem Recht nicht unberücksichtigt bleiben. Zwar sieht der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) allein für die indirekten Steuern ein ausdrückliches Harmonisierungsgebot und eine entsprechende Kompetenz der Gemeinschaft vor, doch verlangt die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion möglicherweise auch Harmonisierungen bei den direkten Steuern. Erste Schritte auf diesem Gebiet wurden mit der Mutter-Tochter-Richtlinie und der Fusionsrichtlinie bereits getan.

Die Bedeutung des EGV für die direkten Steuern ergibt sich auch daraus, daß die Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Besteuerungsrechte offene und versteckte Diskriminierungen vermeiden müssen und die im Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu beachten haben. Im Hinblick auf die Kapitaleinkommensbesteuerung sind hierbei vor allem die Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 56 EGV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) von Bedeutung²⁹. Zwar erlaubt der Vertrag ausdrücklich, Steuerpflichtige nach Maßgabe ihres Wohnorts oder des Kapitalanlageorts unterschiedlich zu besteuern, doch dürfen die Belastungsunterschiede weder willkürlich diskriminieren noch verschleierte Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs darstellen (Art. 58 EGV). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten in einer Erklärung bekräftigt, daß diese Vorschrift nur solche steuerlichen Regeln betrifft, die Ende 1993 in Kraft waren³⁰. Nach 1993 geschaffenes Steuerrecht muß den Grundfreiheiten somit in vollem Umfang Rechnung tragen.

Es ist schwierig, die Reichweite dieser Bestimmungen für die nationalen Steuerpolitiken abzuschätzen: Eine weite Auslegung der Grundfreiheiten bzw. der Diskriminierungsverbote könnte ergeben, daß die Steuersysteme unionsweit sowohl Kapitalexportneutralität als auch Kapitalimportneutralität zu gewährleisten hätten, was aber, wie mehrfach gezeigt, nur bei vollständiger Steuervereinheitlichung möglich wäre. Die besagte Auslegung stünde deshalb im Widerspruch zur Tatsache, daß der Unionsvertrag eine allgemeine Harmonisierung der direkten Steuern eben nicht verlangt. Weil sowohl das Wohnsitzprinzip als auch das Quellenprinzip so ausgestaltet werden können, daß sie die Kapitalverkehrsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit nicht behindern, dürften beide mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen, wenngleich sie höchst unterschiedliche Konsequenzen für die nationalen Steuersysteme haben. Dasselbe gilt für die zinsbereinigte Einkommensteuer, die Abgeltungsteuer und die duale Einkommensteuer.

29 Die Artikelnummern beziehen sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 02.10.1997.

30 Erklärung Nr. 7 zu Art. 73d EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht (jetzt Art. 58 EGV).

Ernstlich stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht allerdings im Bereich der Körperschaftsteuern. Zwar dürfen die Mitgliedstaaten frei entscheiden, ob sie ein klassisches Körperschaftsteuersystem oder ein System mit Voll- oder Teilanrechnung wollen, doch muß sich die Entscheidung in dem durch die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote gezogenen Rahmen bewegen. Zu einer Vertragsverletzung kommt es möglicherweise, wenn im Gemeinschaftsgebiet ansässige Ausländer anders als Inländer von einer Anrechnung der Körperschaftsteuer auf ihre Einkommensteuer ausgeschlossen bleiben. Dasselbe gilt auch umgekehrt im Fall von Inländern, die nur im Inland gezahlte Körperschaftsteuer auf ihre Einkommensteuer anrechnen lassen können. Beide Regeln sind in Deutschland geltendes Recht, und zumindest die letztgenannte wird seitens der europäischen Kommission als Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit gewertet.

Die hieraus zu ziehenden steuerpolitischen Folgerungen sind freilich unklar, denn in beiden Fällen kann die behauptete Diskriminierung sowohl durch den Quellenstaat also auch durch den Wohnsitzstaat behoben werden. Dabei ist zu beachten, daß das internationale Steuerrecht die Aufgabe der Beseitigung von Doppelbesteuerungen grundsätzlich dem Wohnsitzstaat zuweist. Wendet man diese Regel auch auf die Körperschaftsteuer an, wäre nicht die Vergütung inländischer Körperschaftsteuer an Gebietsfremde, sondern die Anrechnung von im Ausland gezahlter Körperschaftsteuer durch den Wohnsitzstaat der richtige Weg.

Das Kernproblem betrifft aber nicht die grenzüberschreitende Besteuerung als solche, sondern die Tatsache, daß nicht alle europäischen Staaten ein körperschaftsteuerliches Vollanrechnungsverfahren haben. So lange den Mitgliedstaaten das Recht verbleibt, ihr Körperschaftsteuersystem weitgehend autonom zu gestalten, sind Diskriminierungen auf diesem Gebiet schlechthin unvermeidlich. Jede punktuelle Korrektur seitens der Rechtsprechung schafft entweder neue Ungleichheiten oder läuft auf eine schleichende Harmonisierung der direkten Steuern hinaus, die mangels spezieller

Vertragskompetenz gewissermaßen durch die Hintertür erfolgt. Wollen die Mitgliedstaaten dies vermeiden, müßten sie sich zu einem gemeinschaftlichen Körperschaftsteuersystem aufraffen.

VII. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Das deutsche internationale Steuerrecht ist reformbedürftig. Mit seinen hohen Steuersätzen hat Deutschland aus Sicht ausländischer Investoren eine plakative Drohung aufgebaut und Inländern verschiedenste Anreize für Investitionen im Ausland gegeben. Insgesamt hält der Beirat das zwischen Deutschland und dem Ausland bestehende Steuergefälle für investitions- und beschäftigungsfeindlich; hinzu kommt eine mangelnde Systemhaftigkeit, die schon für sich genommen Komplikationen, Ungerechtigkeiten und Ineffizienzen schafft (Kapitel II).

Eine fraglos notwendige Reform kann entweder in Form pragmatischer Einzelschritte erfolgen, die relativ rasch umsetzbar sind (Abschnitt A) oder in Form einer grundsätzlichen Neuorientierung, die freilich einen längeren Atem erfordert. Im letztgenannten Fall kommen zwei systemhafte Verbesserungsmöglichkeiten in Betracht, nämlich eine konsequente Orientierung am Wohnsitzprinzip (Abschnitt B) oder eine konsequente Orientierung am Quellenprinzip (Abschnitt C). Der in Kapitel VI vorgenommene Vergleich internationaler Steuersysteme hatte ergeben, daß kein System in jeder Hinsicht überlegen ist; insofern beruht die Entscheidung zugunsten eines Wegs auf politischen Wertungen. Die wesentlichen Wertungsgesichtspunkte werden im Rahmen der folgenden Empfehlungen jeweils vorab genannt.

A. Pragmatische Einzelschritte

Eine Beschränkung auf pragmatische Einzelschritte bei grundsätzlicher Beibehaltung des bestehenden internationalen Steuerrechts ist angezeigt, wenn die unter B. und C. dargestellten systemhaften Neuorientierungen für unrealistisch erachtet werden. Jedoch schließen sich diese Schritte und die eher langfristigen Maßnahmen nicht notwendig gegenseitig aus.

Die wohl dringlichste Sofortmaßnahme besteht in einer umfassenden und durchgreifenden Senkung der Tarife von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Hierdurch würde das zwischen Deutschland und dem Ausland bestehende Steuergefälle, das Investitionen und Beschäftigung vom Inland ins Ausland abdrängt, wesentlich entschärft. Eine starke Senkung der Steuersätze würde darüber hinaus zahlreiche wichtige Einzelprobleme (wie die Entstehung von Anrechnungsüberhängen bei ausländischen Investoren) beheben und Ineffizienzen, die durch Ungereimtheiten des Steuerrechts entstehen, in ihrer schädlichen Wirkung abschwächen.

Eine derartige Tarifsenkung führt nicht zu unverkraftbaren Steuerausfällen, wenn gleichzeitig Vergünstigungen für alle Einkunftsarten gestrichen werden. Der Beirat befürwortet das Konzept „Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage,,“ sofern es auf alle Einkunftsarten gleichmäßig angewandt wird, und rät von einer selektiven Anwendung, die sich bei der Schließung von Schlupflöchern auf den Unternehmensbereich konzentriert, entschieden ab. Die hierdurch bewirkte Verlagerung der Steuerlast von den Privatpersonen zu den Unternehmen würde die bestehenden Probleme zweifellos verstärken und dem Ziel einer Verminderung der Arbeitslosigkeit zuwiderlaufen. Des weiteren schafft eine Spreizung der Steuersätze von Unternehmen und Privatpersonen, unabhängig von ihrer möglichen Verfassungswidrigkeit, neue steuersystematische Probleme und ändert nichts am Anreiz für Privatpersonen, Ersparnisse im Ausland statt im Inland anzulegen.

Im Rahmen der genannten Tarifsenkung ist auch die Streichung bestimmter Vergünstigungen, die im Zusammenhang mit ausländischen Einkünften stehen, empfehlenswert. Hierzu gehören zunächst die Vorschriften des § 2a Abs. 3 und 4 Einkommensteuergesetz, wonach ausländische Verluste selbst dann abgezogen werden können, wenn die entsprechenden Einkünfte freigestellt sind. Aus systematischen Gründen und im Hinblick auf die erwiesene Mißbrauchsanfälligkeit dieser Bestimmung sollte sie nach Auffassung des Beirats gestrichen werden. Auch eine anteilige Begrenzung

des Schuldzinsenabzugs bei steuerfreien Auslandseinkünften (§ 3c Einkommensteuergesetz) ist steuersystematisch richtig. Schließlich sollte auch § 8b Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz, der eine unilaterale Freistellung ausländischer Veräußerungsgewinne vorsieht, entfallen und der sogenannte Auslandstätigkeitenerlaß, der Arbeitseinkünfte freistellt, aufgehoben werden.

Ein letzter Gesichtspunkt betrifft die Einführung einer Abgeltungsteuer, einer dualen Einkommensteuer oder einer zinsbereinigten Einkommensteuer. Der Beirat ist einhellig der Auffassung, daß Vorteile und Nachteile dieser Alternativen nicht speziell die internationale Kapitaleinkommensbesteuerung betreffen, weshalb insbesondere das Problem der Zinsbereinigung im vorliegenden Gutachten offen bleiben kann. Wie in Abschnitt V.A erwähnt, hat der Übergang zur Zinsbereinigung in einer geschlossenen Volkswirtschaft keine sicher bestimmaren Effizienzwirkungen; er kann im Saldo vorteilhaft oder nachteilig sein. Dasselbe gilt analog für mehrere Staaten oder die Weltwirtschaft insgesamt, wenn die Staaten in der nachstehend geschilderten Weise kooperieren.

B. Orientierung am Wohnsitzprinzip

Eine konsequente Orientierung der deutschen Steuerpolitik am Wohnsitzprinzip setzt voraus, daß sich zumindest die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf einen erweiterten Informationsaustausch verständigen. Der erweiterte Informationsaustausch hat die Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung zum Ziel; er umfaßt Mitteilungen über grenzüberschreitende Kapitaleinkünfte innerhalb des Gemeinschaftsgebiets sowie Mitteilungen über Zahlungen in das und aus dem Drittlandsgebiet.

Bei Anwendung des Wohnsitzprinzips besteuert der Wohnsitzstaat das Welteinkommen der Pflichtigen, wobei nicht zwischen Einkunftsarten und Orten der Einkunftserzielung differenziert wird. Die von den einzelnen Ländern gewählten Tarife einer solchen synthetischen Einkommensteuer können durchaus verschieden sein, ohne daß Verzerrungen der internationalen

Kapitalallokation zu befürchten sind (Kapitalexportneutralität). Somit erlaubt das System eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und läßt gleichzeitig Spielraum für internationalen Steuerwettbewerb. Damit ausländische Einkünfte nicht durch Kapitalgesellschaften abgeschirmt werden können, erfordert die Orientierung am Wohnsitzprinzip darüber hinaus eine maßvolle Zugriffsbesteuerung auf nicht ausgeschüttete Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften, wie in Unterabschnitt III.B.2 erörtert.

Derzeit scheidet die effektive Durchsetzung des Wohnsitzprinzips daran, daß ausländische Einkommen, insbesondere Zinseinkommen, der Finanzverwaltung oft nicht bekannt sind und damit hinterzogen werden können. Die in Unterabschnitt III.C.1 beschriebene internationale Vereinbarung zur Erfassung der Zinsen bildet insofern den Kernbaustein dieser Option. Es ist zu erwarten, aber nicht notwendig, daß sich weitere Staaten der Vereinbarung anschließen. Hierzu dürften insbesondere die USA gehören, die ohnehin regelmäßig Informationen über Kapitaleinkünfte an andere Staaten versenden.

Unabhängig von der genannten internationalen Vereinbarung zur Erfassung der Zinsen erfordert eine Orientierung am Wohnsitzprinzip folgende Einzelschritte:

- Zinseinkommen wären auch innerstaatlich vollständiger als bisher zu erfassen; deshalb müßte § 30a der Abgabenordnung (sog. „Bankgeheimnis,“) aufgehoben werden. Hierdurch würden Bezieher von Fremdkapitalzinsen den Selbständigen, Gewerbetreibenden und Lohnempfängern gleichgestellt.
- Die in Doppelbesteuerungsabkommen vertraglich vereinbarte Freistellung wäre durch die Anrechnung zu ersetzen. In Abwägung der unter III.C.2 geschilderten Gründe könnte dies durch schrittweise Neuverhandlung oder durch ein Vorschaltgesetz geschehen.

Die aus diesen Maßnahmen entstehenden Steuermehreinnahmen sind für Tarifsenkungen einzusetzen, denn andernfalls ergäbe sich eine dem Standort

Deutschland abträgliche Steuerverschärfung. Dies betrifft insbesondere den letztgenannten Vorschlag, dessen ökonomische Wirkungen folgendermaßen einzuschätzen sind: Ein allgemeiner Übergang von der Freistellung zur Anrechnung beseitigt die in Abschnitt II.C dargestellten Steueranreize, im Ausland statt im Inland zu investieren. Die Steuerbelastung von Auslandserträgen inländischer Personen wird per Anrechnung auf das deutsche Niveau heraufgeschleust, so daß der steuerliche Anreiz, im Ausland zu investieren, entfällt und die deutsche Besteuerung insofern entscheidungsneutral ist. Gleichzeitig kommt es aus zwei Gründen zu Steuermehreinnahmen:

- Erstens zahlen die betrachteten Steuerinländer unmittelbar den Unterschiedsbetrag zwischen ausländischer und inländischer Steuer an den Fiskus.
- Zweitens dürfte aufgrund des Wegfalls der Schere zwischen ausländischer und inländischer Steuerbelastung die Inlandsinvestition zunehmen und damit auch das Aufkommen sonstiger Steuern, insbesondere der Lohnsteuer. Dieser indirekte Effekt ist kaum quantifizierbar, aber möglicherweise bedeutsamer als der direkte Effekt.

Werden die genannten Maßnahmen derart mit einer Tarifsenkung verbunden, daß die Steuerbelastung insgesamt unverändert bleibt, sind insoweit Sitzverlagerungen und andere Formen der Steuerflucht gesamtwirtschaftlich nicht zu befürchten. Zu Verlagerungen könnte es bei einzelnen Unternehmen kommen, die von der Freistellung besonders profitierten und nun einer erhöhten Belastung unterliegen; aber dem stünde spiegelbildlich eine Entlastung anderer Unternehmen gegenüber, insbesondere mittelständischer Unternehmen, sofern sie die Freistellung bisher nicht nutzen konnten.

Bei Durchsetzung des Wohnsitzprinzips würden die Abgrenzung freigestellter Einkünfte, die Aktivitätsklauseln und die Probleme der §§ 2a Abs. 3 und 4 sowie 3c Einkommensteuergesetz gegenstandslos. Auch die kaum administrierbare und mißbrauchsanfällige Unterscheidung zwischen aktiven und passiven ausländischen Einkünften könnte aufgegeben und die

Hinzurechnungsbesteuerung ausschließlich auf das Merkmal „ausländische Minderbesteuerung“, konditioniert werden (hierzu ausführlich Unterabschnitt III.B.2). Damit würden mehrere tragende Säulen internationaler „Steergestaltung“, gestürzt.

In nur mittelbarem Zusammenhang mit einer Orientierung am Wohnsitzprinzip steht schließlich der Vorschlag, innerhalb der Europäischen Union ein körperschaftsteuerliches System grenzüberschreitender Vollanrechnung einzuführen. Ein solches System, dessen Grundzüge in Unterabschnitt III.C.3 skizziert wurden, ermöglicht eine weitgehend rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung innerhalb der Union und beseitigt zugleich die derzeit bestehende Kapitalmarktsplattung. Es würde die wirtschaftliche Integration der Teilnehmerstaaten fördern, allerdings auch gewisse Harmonisierungsschritte bei der Unternehmensbesteuerung erfordern.

C. Orientierung am Quellenprinzip

Eine konsequente Orientierung der deutschen Steuerpolitik am Quellenprinzip setzt eine im Idealfall weltweite Vereinbarung über eine Mindestbesteuerung des Kapitaleinkommens an der Quelle voraus. Realistisch gedacht würde allerdings schon die Beteiligung der wichtigen Wirtschaftsregionen Europa, Nordamerika und Ostasien ausreichen.

Bei einer Orientierung am Quellenprinzip müßte Deutschland auf eine internationale Vereinbarung zur Harmonisierung der Kapitaleinkommensbesteuerung hinarbeiten. Langfristig hätte ein solches System folgende Grundzüge: Die Teilnehmerstaaten besteuern alle Einkommen, die nicht Arbeitseinkommen sind, unter Beachtung eines international vereinbarten Mindestsatzes. Dabei werden insbesondere Reingewinne, Mieten, Lizenzgebühren und Zinsen unmittelbar im Quellenstaat besteuert (Comprehensive Business Income Tax, vgl. Abschnitt V.D), während sie im Wohnsitzstaat beim Kapitalgeber außer Betracht bleiben. Nationale Bestimmungen wie §§ 2a Abs. 3 und 4 sowie 3c

Einkommensteuergesetz sind aufzuheben bzw. zu ändern, weil sie dem Quellenprinzip zuwiderlaufen.

Die genannte internationale Vereinbarung muß Bestimmungen über Erhebungstechniken und Bemessungsgrundlagen enthalten und die örtliche Radizierung von Einkunftsquellen dort regeln, wo sie (wie bei virtuellen Märkten) nicht in der Natur der Sache liegt. Im Ergebnis können Kapitaleinkommensteuern kaum hinterzogen werden, weil nur bereits versteuerte Erträge die Staatsgrenzen überschreiten; insofern erübrigt sich auch eine Aufhebung des § 30a Abgabenordnung. Das System sichert im Bereich der Teilnehmerstaaten Kapitalexportneutralität, soweit die Steuersätze international übereinstimmen.

Eine Beschränkung des Systems auf das Gebiet der Europäischen Union wäre nicht sinnvoll, denn hierbei müßten aus den in Abschnitt IV.C genannten Gründen Zinsen, die Gläubigern im Drittlandsgebiet zufließen, vom Quellenabzug ausgenommen werden. Umgekehrt wären Zinsen aus dem Drittlandsgebiet wie bisher bei den EU-Inländern zu erfassen. Aufgrund der naheliegenden Umgehungsmöglichkeit, Zinsen über das Drittlandsgebiet zu schleusen, wäre der Kontrollaufwand an der EU-Außengrenze ebenso hoch wie bei allgemeiner Anwendung des Wohnsitzprinzips. Zusammengefaßt würde eine Beschränkung der Quellenbesteuerung auf das Gebiet der Europäischen Union das Hauptproblem des Wohnsitzprinzips (erforderlicher Informationsaustausch) mit dem wesentlichen Manko des Quellenprinzips (Notwendigkeit internationaler Steuerharmonisierung) verbinden. Ein Vorteil bestünde allerdings darin, daß Unternehmen innerhalb Europas neutral besteuert würden.

Anders verhält es sich, wenn der Teilnehmerkreis des Systems den – gemessen an der Wertschöpfung – größten Teil der Welt umfaßt. Hierzu gehören die großen Wirtschaftsräume Europa, Nordamerika und Ostasien und im Idealfall alle Länder. Ein derart weiter Teilnehmerkreis kann Kapitaleinkommen ohne Schaden generell an der Quelle besteuern. Ausnahmebestimmungen für Zinszahlungen in Länder, die nicht an der Vereinbarung teilnehmen, sind

ausgeschlossen, so daß nur bereits versteuerte Einkommen dorthin fließen. Dies erschwert die Steuerhinterziehung wesentlich und führt zur Austrocknung von Steueroasen. Im Verhältnis zu Drittstaaten sollten die Teilnehmerstaaten auf Grundlage des Anrechnungsverfahrens besteuern.

Nach der Logik eines (fast) weltweiten Systems der Quellenbesteuerung fällt die Steuerautonomie im Bereich des Kapitaleinkommens weitgehend weg; sie bleibt allerdings insoweit bestehen, wie manche Länder einen höheren als den vereinbarten Mindeststeuersatz wählen. Darüber hinaus nimmt die Kapitaleinkommensteuer grundsätzlich keine Rücksicht auf die persönliche Leistungsfähigkeit, weil sie als Abzug im Quellenstaat entpersonalisiert ist. Jedoch hat jeder Wohnsitzstaat bei der Gestaltung der Einkommensteuer folgende Wahlmöglichkeiten:

- Erstens können Arbeitseinkommen einem progressiven Tarif unterworfen werden. Dies bedingt die Aufgabe der synthetischen Einkommensteuer und erfordert sorgfältige Abgrenzungen zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen.
- Zweitens ist denkbar, den Satz der Kapitaleinkommensteuer auch auf Arbeitseinkommen anzuwenden. Dies entspricht der Idee einer „Flat Tax,, bei der alle Einkommen proportional oder indirekt progressiv besteuert werden.

Der Beirat favorisiert den zweiten Weg aus folgenden Gründen: Die „Flat Tax,, ist als synthetische Einkommensteuer administrativ einfacher und entspricht besser dem Gedanken einer Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit als eine Schemulensteuer, die Bezieher von Arbeitseinkommen bei gleichen persönlichen Verhältnissen höher belastet als Bezieher von Kapitaleinkommen. Die Einführung einer „Flat Tax,, mit einem Satz von z. B. 28 v. H. und einem angemessenen Grundfreibetrag führt nicht notwendig zu Aufkommensverlusten, sofern der Gesetzgeber bei der Streichung von Abzugsmöglichkeiten hinreichend entschieden vorgeht. Durch Festlegung des Grundfreibetrags lassen sich verschiedene Grade indirekter Progression herstellen. Generell bedarf die Höhe des Grundfreibetrags keiner

internationalen Vereinbarung; vielmehr kann ihn jeder Staat gemäß eigener Vorstellungen über vertikale Steuergerechtigkeit wählen.

Allerdings wirft die Gewährung des Grundfreibetrags durch den Wohnsitzstaat Schwierigkeiten auf, wenn ein Bürger in seinem Wohnsitzstaat kein Einkommen hat oder sein Einkommen unter dem Grundfreibetrag liegt: Weil der Quellenstaat das Einkommen annahmegemäß ohne Ansatz des Grundfreibetrags besteuert, ergibt sich in diesem Fall eine Überlastung. Manches spricht dafür, dieses Ergebnis dem Betreffenden selbst anzulasten, jedoch konfligiert diese Sicht mit europäischem Recht. Insofern wäre an eine ergänzende Regelung innerhalb der Europäischen Union zu denken, wonach auch derjenige Mitgliedstaat den Grundfreibetrag einräumen muß, in dem der EU-Bürger das Gros seines Einkommens erzielt. Diese Regelung setzt eine gewisse Zusammenarbeit der beteiligten Finanzbehörden voraus.

Schließlich fügt sich die Unternehmensbesteuerung nahtlos in das skizzierte System ein, wobei Gewinne im jeweiligen Quellenstaat dem Kapitaleinkommensteuersatz unterliegen und Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne beim Anteilseigner im Wohnsitzstaat steuerfrei bleiben. Die Unternehmensbesteuerung ist damit rechtsform- und finanzierungsneutral. Zahlungen zwischen Unternehmen werden auf getrennten Konten gebucht, je nachdem ob die Beträge bereits versteuert sind (z. B. Zinsen) oder nicht (z. B. Zahlungen für Warenlieferungen). Um eine richtige Zuordnung zu gewährleisten, ist auch hier ein gewisses Maß laufender Kooperation der Finanzbehörden erforderlich.

Zusammengefaßt präjudiziert das Quellenprinzip die Einführung einer „Flat Tax,, wenn in bezug auf die horizontale Steuerlastverteilung am Leistungsfähigkeitsprinzip festgehalten werden soll. Die Umkehrung dieses Satzes gilt nicht, weil die „Flat Tax,, selbstverständlich auch mit dem Wohnsitzprinzip verbunden werden könnte.

D. Fazit

Nach Auffassung des Beirats lassen sich die Kernprobleme der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung nur durch konsequente Anwendung des Wohnsitzprinzips oder des Quellenprinzips lösen. Diese beiden Lösungsmodelle sind nicht kurzfristig zu verwirklichen, weil sie ein vergleichsweise hohes Maß an internationaler Kooperation erfordern. Freilich ist es für die Staaten ohnehin lohnend – und angesichts der dramatischen Entwicklung internationaler Wirtschaftsbeziehungen sogar unumgänglich – künftig verstärkt zu kooperieren.

Die Orientierung an einer klaren Konzeption, die wie ein Befreiungsschlag den Weg aus dem Steuerschlingel weist, bildet eine Grundvoraussetzung für das Gelingen derartiger neuer Kooperationsformen. Denn nur systemhafte Lösungen können die Tagespolitik davor bewahren, das Steuerchaos mit unbedachten und einander widersprechenden Einzelschritten immer weiter zu verschärfen. Insofern lassen auch die in Abschnitt A beschriebenen Einzelschritte, so wichtig sie sein mögen, die Hauptprobleme der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung unbewältigt. Dies gilt insbesondere für die internationale Steuerhinterziehung und die daraus folgenden Verzerrungen bei der Unternehmensbesteuerung.

Wer weder das Wohnsitzprinzip noch das Quellenprinzip in der vom Beirat geforderten Konsequenz für realisierbar hält, mag zwar gewissermaßen aus der Not eine Tugend machen und um der Fairneß willen eine duale Einkommensteuer oder eine Abgeltungsteuer befürworten. Einen Schritt weiter gedacht würde die Einkommensteuer damit aber zu einer Reststeuer degenerieren, die vorwiegend Bezieher von Arbeitseinkommen trifft, was mindestens ebenso unfair erscheint. Im Umkehrschluß folgt, daß die Politik – will sie an der traditionellen Einkommensteuer festhalten – einen der oben aufgezeigten Wege gehen muß, auch wenn er steinig ist.