

Vorschlag für ein zukünftiges EU-Steuersystem

Den Nationalstaaten ist es nicht gelungen - soweit sie es überhaupt wollten - ein Übel zu bekämpfen, das die Europäische Kommission mit sehr diplomatischen Worten als "Erosion der Kapitalbesteuerung" umschreibt, weniger diplomatisch ist es als unfairer Steuerwettbewerb oder 'tax dumping' zu bezeichnen: Staaten unterbieten sich gegenseitig hinsichtlich der niedrigsten Steuersätze für Kapitalerträge und versuchen so - durchaus erfolgreich, wie die letzten Jahre zeigen - die Konzerne zu veranlassen, wachsende Teile der in anderen Ländern erwirtschafteten Wertschöpfung in diesen Niedrigsteuerländern auszuweisen. Im nächsten Schritt werden dann zumindest auch Teile der Finanzholdings in diese Niedrigsteuerländer verlegt. So machen einige EU-Mitgliedsländer (z.B. Irland) zunächst ihre Nachbarstaaten ärmer, auf die Dauer aber entsteht ein Druck, als Abwehrmaßnahme auch in den betroffenen Staaten die Steuersätze weiter zu senken, so dass letztendlich das Aufkommen aus Unternehmensbesteuerung - so wie in Deutschland heute schon - überall gegen Null tendiert.

Ein kurzer historischer Rückblick

Seit 1918 hat sich in den westlichen Industrienationen und damit mehr oder weniger in der ganzen Welt folgendes System der Besteuerung der Erträge von unternehmerischen Aktivitäten entwickelt:

- Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren werden von demjenigen Nationalstaat besteuert, in welchem der Empfänger wohnt ("Wohnsitzprinzip");
- der verbleibende Gewinn hingegen wird von dem jeweiligen Nationalstaat besteuert, in welchem die Firma produziert, unabhängig davon, wo der Eigentümer der Firma wohnt ("Sitzlandprinzip").

In der "guten alten Zeit", als sich das Wirtschaftsleben überwiegend innerhalb je ein und desselben Nationalstaats abspielte, war 'Wohnsitzland' und 'Sitzland' meist identisch. Das Nebeneinander von zwei Besteuerungsprinzipien spielte nur in den damals seltenen Fällen von Auslandsinvestitionen eine Rolle: Wenn ein Nationalstaat schon den Kapitaltransfer ins Ausland erlaubte, so sollte durch das Wohnsitzprinzip sichergestellt werden, dass der Wohnsitzstaat des Kapitalgebers die überwiegende Besteuerung der zurückfließenden Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren in der Hand behielt. Durch die Globalisierung von Produktion und Handel entwickelten sich Auslandsinvestitionen aber vom Ausnahmefall zum Normalfall. Häufig kann heute nicht einmal mehr festgestellt werden, woher das Kapital kommt. Durch die vollständige Liberalisierung der Kapitalmärkte und die weltweite Einführung einer Vielzahl von Finanzinstrumenten entzieht sich der Fluss der so genannten internationalen und zunehmend auch der nationalen Kapitalien der Kontrolle nationaler Finanzbehörden, solange sie an dem oben skizzierten traditionellen System der Besteuerung festhalten.

Die in den letzten 20 Jahren beschleunigt vorangetriebene Entwicklung der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen hat aber diese traditionellen Prinzipien ad absurdum geführt: Selbst bei produzierenden Unternehmen ist ihr Sitz, an den herkömmlich das Besteuerungsrecht gebunden ist, häufig nicht genau feststellbar, z.B. bei Herstellung und Vertrieb von Internetprodukten, E-Commerce etc. Der Sitz der Begünstigten von Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren etc. würde sich mit erheblichem Aufwand zwar in vielen Fällen feststellen lassen, aber bei nationalem Steuerzugriff reagieren die Empfänger mit einer Sitzverlagerung in ein steuergünstigeres Nachbarland. Dies können insbesondere internati-

onal tätige große Konzerne und Kapitalanleger zur Steuerreduzierung nutzen, da ihnen das erforderliche internationale Know-how ohnehin zur Verfügung steht und die erzielbare Steuervermeidung bei ihnen - im Gegensatz zum örtlichen Gewerbe - um ein Vielfaches höher liegt als die durchaus erheblichen Transaktionskosten solcher Steuerplanungen.

Das ist die Ursache des heute stattfindenden ruinösen Steuerwettbewerbs um das Wohlwollen internationaler Konzerne und großer Kapitaleigner durch eine weiter andauernde Absenkung der Steuersätze für Kapitaleinkommen. Vor allem in den größeren EU-Ländern trägt dies wesentlich zu den in diesem Bericht dargestellten drastischen Steuerausfällen bei, die nur dadurch wettgemacht werden können, dass die regional gebundenen, meist kleineren inländischen Unternehmen und die Arbeitnehmer noch stärker zur Kasse gebeten werden und gleichzeitig der Sozialstaat drastisch rückgebaut wird. Dies führt zum Ruin vieler dieser Unternehmen, zu enorm hohen Lohnkosten und zu einer Verringerung der Massenkaukraft - eine der Ursachen für die heutige Massenarbeitslosigkeit in vielen Ländern. Ein immer weiter wachsender Wust von komplizierten und undurchsichtigen Verordnungen und Maßnahmen der Nationalstaaten, von zweiseitigen und multinationalen Abkommen, von übernational abgestimmten Kontrollen innerhalb der Europäischen Union und der OECD vermag den weltweit resultierenden Schaden bestenfalls ein wenig einzudämmen. Dieser in einigen Ländern - wie etwa in Deutschland - besonders drastische Einnahmerückgang wird mit wachsender Besorgnis nicht nur von der Europäischen Kommission verfolgt, sondern auch von der Dachorganisation aller Industrieländer, der OECD. Die OECD hat in den letzten Jahren mehrere detaillierte Analysen zu diesem "schädlichen Steuerwettbewerb" erarbeitet und schon 1998 eine Liste von Vorschlägen vorgelegt (OECD, 1998), mit denen den schädlichen Auswirkungen begegnet werden soll.

Generelle Besteuerung an der Quelle der Wertschöpfung erforderlich

Wie könnten Lösungen aussehen, die von jedem einzelnen Staat ohne internationale Abstimmung oder gar eine vielleicht langfristig erreichbare EU-Steuerharmonisierung durchsetzbar sind? Das obsolet gewordene System - Besteuerungsrecht des Gewinns für den Sitzstaat der Betriebsstätte, Besteuerungsrecht von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren für den Wohnsitzstaat des Begünstigten - muss an die neuen Verhältnisse angepasst werden. Zukünftig sollte folglich strikt zwischen Produktionsseite einerseits und Empfängerseite andererseits unterschieden werden (Jarass/Obermair, 2004.):

- Besteuerung des erwirtschafteten Ertrags eines Betriebes durch den Sitzstaat der Betriebsstätte. Wie bisher Gewinn und den Löhne sollen zukünftig auch die im Betrieb erwirtschafteten Schuldzinsen (sowie dem Finanzierungsanteil von Miet- und Pachtzahlungen für Betriebsanlagen inkl. Immobilien) und Lizenzgebühren durch den Sitzstaat der Betriebsstätte besteuert werden.
- Zusätzliche Besteuerung des ausgeschütteten Kapitalertrags, also der Dividenden, Ertragszinsen und Lizenzerträge durch den Wohnsitzstaat des Begünstigten.

Zumindest im Fall international tätiger Konzerne wäre eine EU-einheitliche Bemessungsgrundlage für eine gleichmäßige Besteuerung hilfreich, die sich an die ab 2005 in der EU vorgesehene einheitliche IAS-Bilanzierungsvorschrift anlehnen könnte. Schon 2001 wurde ein derartiger Vorschlag vom zuständigen EU-Kommissar Bolkestein gemacht (EU, 2001). Gleichzeitig sollten die so genannten Doppelbesteuerungsabkommen mit ihrem historisch geprägten Modell einer Besteuerung von Löhnen und Gewinnen im Produktionsland und von Zinsen im Empfängerland Schritt für Schritt modifiziert werden. Entsprechende Vorschläge wurden bereits 1998 aus US-Sicht detailliert untersucht (USA, 1998).

Einführung eines zukünftigen EU-Steuersystems durch fairen Steuerwettbewerb

Das vorgestellte europäische Steuersystem verlangt keine Harmonisierung der direkten Besteuerung und damit keine Einstimmigkeit in den EU-Gremien! Jeder EU-Mitgliedsstaat sollte frei wählen können, ob er die vorgeschlagenen Prinzipien übernimmt:

- Am Sitz der Betriebsstätte Besteuerung der Wertschöpfung, nämlich ausbezahlte Löhne, Schuldzinsen u.ä. und ausgeschüttete Gewinne sowie die im Betrieb verbleibenden Gewinne.

- Am Wohnsitz der begünstigten Personen ggf. zusätzliche Besteuerung des Kapitaleinkommens, nämlich erhaltene Ertragszinsen und Gewinnanteile (z.B. Dividenden) sowie Vermögens- und Erbschaftssteuer.

Im Normalfall ist die hier systematisch eigentlich einzubeziehende Besteuerung der erhaltenen Löhne bereits durch die Einbehaltung der Lohnsteuer für die ausbezahlten Löhne an der Betriebsstätte abgegolten, soweit Betriebsstätte und Wohnsitz im selben Steuerland liegen.

Damit würden die einzelnen Nationalstaaten wieder Souveränität über ihre Steuereinnahmen zurück gewinnen; jeder EU-Mitgliedsstaat könnte zudem die Steuersätze individuell festlegen. Wer z.B. die im eigenen Staat erwirtschafteten Schuldzinsen unbesteuert lassen will, könnte hierfür einen Steuersatz von Null festlegen und die dadurch fehlenden Steuereinnahmen durch anderweitige Besteuerung erwirtschaften bzw. staatliche Leistungen einschränken. Daraus würde echter steuerlicher Wettbewerb resultieren, weil dann z.B. eine ggf. höhere steuerliche Belastung der Wertschöpfung in Deutschland nur bei besseren Standortbedingungen haltbar ist.

Da alle erwirtschafteten Kapitaleinkommen inkl. der erwirtschafteten Schuldzinsen grundsätzlich bereits vom jeweiligen Nationalstaat an der Quelle besteuert würden, würde Kapital(verwaltungs)-flucht uninteressant und Steueroasen damit automatisch weniger attraktiv. Der bisherige Pseudowettbewerb, nämlich z.B. in Deutschland zu produzieren und in Irland die Gewinne auszuweisen, würde entfallen, da die gesamte in Deutschland erwirtschaftete Wertschöpfung schon in Deutschland entsprechend vorbesteuert wäre, unabhängig von der Art der Finanzierung oder vom jeweiligen Sitz der beteiligten Gesellschaften.

Staaten, die sich dem neuen System der strikten Quellenbesteuerung nicht anschließen, wären für Steueroptimierer aus den Staaten mit strikter Quellenbesteuerung nicht mehr attraktiv; diese Staaten hätten also kaum mehr einen Vorteil, sondern nur noch deutlich niedrigere Steuereinnahmen.

Zwischen den Ländern mit einer strikten Quellenbesteuerung würde statt der derzeitigen schädlichen Steuerkonkurrenz ein leistungsfördernder Wettbewerb um die besten Investitionsbedingungen für die Standortwahl entbrennen (Jarass/Obermair, More Jobs, 1999, Kapitel VII): Hierbei spielen neben der Qualität der Infrastruktur und der Steuer- und Abgabenbelastung von Löhnen und Kapitalerträgen auch die so genannten 'weichen' Standortfaktoren wie z.B. Ausbildungsniveau, öffentliche Sicherheit und Rechtssicherheit, Wohnqualität sowie allgemeine Lebensqualität eine immer wichtigere Rolle.

Literatur

USA, 1998

US General Accounting Office: Potential Impact of Alternative Taxes on Taxpayers and Administrators. Januar 1998, S. 90 (verfügbar unter www.gao.gov).

OECD, 1998

Harmful tax competition - an emerging global issue. OECD, Paris, 1998 (viele weitere darauf aufbauende Veröffentlichungen sind unter <http://www.oecd.org> erhältlich).

Jarass/Obermair, 1999

L. Jarass und G. M. Obermair: More Jobs, Less Tax Evasion, Cleaner Environment: Options for Compensating Reductions in the Taxation of Labour – Taxation of Other Factors of Production. Report to the European Commission, revised version Juni 1999 (available at <http://www.jarass.com/atw-forschung.de/dat/pub/0699/MJv40p1.pdf>).

EU, 2001

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 23/05/2001, KOM(2001) 260 endgültig.

Jarass/Obermair, 2004

L. Jarass und G. M. Obermair: Geheimnisse der Unternehmenssteuern - Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen. Eine Analyse der DAX30-Geschäftsberichte 1996-2002 unter Berücksichtigung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Metropolis-Verlag, Marburg, 2. Auflage, 2005.

Eine erste Fassung dieses Papiers wurde am 11. September 2000 präsentiert beim Europäischen Parlament, Committee on Economic and Monetary Affairs.