

Zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa*

Von Clemens Fuest** und Bernd Huber***

Zusammenfassung: Die Europäische Kommission hat kürzlich eine Reihe von Vorschlägen zur umfassenden Koordination der Unternehmensbesteuerung im europäischen Binnenmarkt vorgelegt. Der vorliegende Beitrag analysiert diese Vorschläge und kommt zu dem Ergebnis, dass sie keine überzeugende Grundlage für die künftige Gestaltung der Unternehmensbesteuerung in Europa darstellen. Bei einer Umsetzung der Reformvorschläge wären teils erhebliche negative Nebenwirkungen zu erwarten, während signifikante Vorteile kaum erkennbar sind. Koordination in Form von Einzelmaßnahmen zur gezielten Beseitigung steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen in Europa verspricht mehr Erfolg.

Summary: The European Commission recently submitted a set of proposals for a comprehensive coordination of corporate income taxation in the European internal market. The present paper analyses these proposals and concludes that they cannot be considered as a convincing basis for future corporate income taxation in Europe. The reason is that the reform proposals give rise to several undesirable side effects without offering significant advantages. Coordination in the form targeted measures aiming at the removal of obstacles for border crossing investment is likely to be more successful.

1 Die Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa

Die Europäische Kommission hat kürzlich mit einem umfangreichen Bericht zur Unternehmensbesteuerung in Europa (Europäische Kommission 2001) die Debatte über eine verstärkte Koordinierung oder Harmonisierung der nationalen Steuerpolitiken in der EU neu entfacht. Die Diskussion über die Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union (EU) ist so alt wie die Union bzw. die Europäische Gemeinschaft selbst. Bereits im Jahre 1963 schlug der „Neumark-Bericht“ ein harmonisiertes System der Unternehmensbesteuerung mit reduziertem Steuersatz für ausgeschüttete Gewinne vor (Neumark Report 1963). Der im Jahre 1971 vorgelegte „Van den Tempel-Bericht“ sprach sich für die europaweite Einführung eines klassischen Systems der Unternehmensbesteuerung aus (Van den Tempel-Report 1971). Die EG-Kommission selbst empfahl schließlich im Jahre 1975 ein System, in dem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, ihre Körperschaftsteuersätze in einer Bandbreite zwischen 45 % und 55 % zu halten. Außerdem sollten alle Aktionäre, unabhängig von ihrem Wohnsitzland, eine Körperschaftsteuergutschrift erhalten (Commission of the EC 1975). Ein Problem des Konzepts der Kommission bestand darin, dass es keine Vorgaben darüber enthielt, wie mit Unterschieden in den Be-

* Die Autoren danken Rainald Borck für sehr nützliche Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Papiers.

** Seminar für Finanzwissenschaft, Universität zu Köln, Albertus Magnus Platz, 50923 Köln, E-Mail: clemens.fuest@uni-koeln.de

*** Volkswirtschaftliche Fakultät, Universität München, Ludwigstr. 28, VG, 80539 München, E-Mail: huber.office@lrz.uni-muenchen.de

messungsgrundlagen der nationalen Steuersysteme umzugehen ist. Die Kommission korrigierte dies in einem späteren Bericht (Commission of the EC 1980).

Bei den Mitgliedstaaten haben diese Harmonisierungsvorschläge wenig Begeisterung ausgelöst. Keines der Konzepte wurde von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Angesichts dessen zog die Kommission ihren Koordinierungsvorschlag im Jahre 1990 offiziell zurück (Commission of the EC 1990) und beauftragte ein unabhängiges Expertengremium, benannt nach seinem Vorsitzenden Onno Ruding, mit der erneuten Analyse des Koordinierungsbedarfs bei den Unternehmenssteuern. Das „Ruding-Komitee“ legte im Jahre 1992 seinen Bericht vor (Commission of the EC 1992). Der Bericht empfahl eine Untergrenze für die Körperschaftsteuersätze von 30% und eine Obergrenze von 40%; außerdem sollten die Bemessungsgrundlagen gewisse Standards erfüllen. Bei der politischen Umsetzung waren die Vorschläge des Ruding-Berichts ähnlich erfolglos wie seine Vorgänger.¹

Die jüngste Initiative der EU-Kommission zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung hat sich 2001 in einem umfangreichen Bericht zu diesem Thema niedergeschlagen, der offiziell allerdings lediglich als Diskussionspapier der Kommission veröffentlicht wurde (Europäische Kommission 2001). Der neue Bericht berücksichtigt explizit, dass die Mitgliedstaaten bisher wenig Bereitschaft gezeigt haben, nationale Kompetenzen im Bereich der Unternehmensbesteuerung zugunsten EU-weiter Regelungen aufzugeben. Der Bericht setzt sich daher, anders als seine Vorgänger, nicht für ein bestimmtes Koordinierungskonzept ein. Stattdessen werden neben gezielten Maßnahmen zur Beseitigung einzelner steuerlicher Hemmnisse im Binnenmarkt insgesamt vier umfassende Konzepte zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung vorgestellt und diskutiert. Diese Konzepte unterscheiden sich in dem Ausmaß, in dem sie die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten in der Unternehmensbesteuerung einschränken. Insgesamt kommt der Bericht erneut zu dem Ergebnis, dass eine europaweite Vereinheitlichung der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen die für das Funktionieren des europäischen Binnenmarkts beste Lösung darstellen würde. Trotzdem unterbreitet der Bericht einige Alternativvorschläge, die versuchen, tatsächliche oder vermeintliche steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen im europäischen Binnenmarkt abzubauen, ohne die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Unternehmensbesteuerung mehr als unbedingt nötig einzuschränken.

Im Folgenden sollen diese umfassenden Koordinierungskonzepte näher analysiert werden. Die Argumentation ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Abschnitt werden die Ziele der Koordinationsmaßnahmen zusammengefasst und die Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung vorgestellt, die bisher umgesetzt wurden. Im dritten Abschnitt diskutieren wir die Koordinationsvorschläge des Berichts. Abschnitt 4 befasst sich mit der Frage, ob die Vorschläge umgesetzt werden sollten. Abschnitt 5 enthält unsere Schlussfolgerungen.

2 Ziele der steuerlichen Koordination und umgesetzte Koordinationsmaßnahmen

Das erklärte Ziel der EU besteht darin, die nationalen Systeme der Unternehmensbesteuerung so weit zu koordinieren, dass sie mit dem Funktionieren des europäischen Binnen-

¹ So urteilt die Kommission über die Auswirkungen des Ruding-Berichts: „Little progress in the field of corporate taxation has been made on the basis of its findings and recommendations“ (Europäische Kommission 2001: 1).

markts vereinbar sind. Es herrscht weithin Konsens darüber, dass die Errichtung eines Binnenmarkts in der EU, in dem Güter und Produktionsfaktoren über nationale Grenzen hinweg ausgetauscht werden können, für alle beteiligten Länder vorteilhaft ist. Weniger klar ist, welche Anforderungen ein solcher Binnenmarkt an die nationalen Systeme der Unternehmensbesteuerung stellt. Der Bericht der Kommission (Europäische Kommission 2001) argumentiert, dass es in einem funktionierenden Binnenmarkt keine steuerlich bedingten Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen geben sollte. Bei den derzeit bestehenden nationalen Unternehmenssteuern identifiziert der Bericht eine Reihe derartiger Hemmnisse.

Erstens bestehen zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede zwischen den effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätzen für Investitionen. Ein großer Teil des Berichts konzentriert sich auf diese Unterschiede. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze sowie die gesetzlichen Steuersätze in den Mitgliedstaaten. Die Zahlen beziehen sich jeweils auf inländische Investitionen eines inländischen Unternehmens.

Tabelle 1

Unternehmensbesteuerung in der EU (2001): Effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze für inländische Investitionen sowie gesetzliche Steuersätze, einschließlich Zuschlägen und kommunalen Steuern
In %

Land	Effektiver Grenzsteuersatz	Effektiver Durchschnittsteuersatz	Gesetzlicher Steuersatz
Österreich	12,6	27,9	34
Belgien	22,4	34,5	39
Dänemark	21,6	27,3	30
Finnland	21,3	26,6	29
Frankreich	31,8	34,7	36,43
Deutschland	26,1	34,9	39,35
Griechenland	16,9	28,0	37,5
Irland	11,7	10,5	10
Italien	-15,9	27,6	40,25
Luxemburg	20,7	32,2	37,45
Niederlande	22,7	31,0	35
Portugal	21,0	30,7	35,2
Spanien	22,8	31,0	35
Schweden	14,3	22,9	28
Vereinigtes Königreich	24,8	28,3	30

Quellen: Europäische Kommission (2001), Tabellen 40 und 41, Tabellen zu den Mitgliedstaaten, Anhang.

Es zeigt sich, dass es in der marginalen und durchschnittlichen Belastung von Investitionen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede gibt. Selbst wenn man von dem Extremfall Italien absieht, besteht ein Unterschied von 20 Prozentpunkten zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Grenzsteuersatz. Die Unterschiede in den effektiven Durchschnittssteuersätzen sind geringer, aber immer noch deutlich. Ähnliche Unterschiede in der steuerlichen Belastung diagnostiziert der Bericht für grenzüberschreitende Investitio-

nen.² Diese Zahlen legen die Schlussfolgerung nahe, dass es wegen der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Unternehmensbesteuerung zu einer erheblichen Verzerrung der Kapitalallokation in Europa kommt.

Ein zweites wichtiges steuerliches Hindernis für grenzüberschreitende Investitionen sieht der Bericht der Kommission in den hohen Verwaltungskosten, die durch die Existenz der verschiedenen Systeme der Unternehmensbesteuerung entstehen. Ein Unternehmen, das in allen Mitgliedstaaten der EU tätig ist, muss mit fünfzehn verschiedenen Systemen der Unternehmensbesteuerung umgehen. Ein wichtiges Ziel der Koordinierungsbemühungen ist es, diese Verwaltungskosten zu reduzieren.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe speziellerer Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen. Dazu gehören:

1. die Existenz von Quellensteuern auf Dividenden und Zinszahlungen, die zu einer Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen führen kann,³
2. eine im Vergleich zu nationalen Transaktionen diskriminierende steuerliche Behandlung grenzüberschreitender Fusionen und Unternehmensübernahmen,
3. die verbreitete Begrenzung der Möglichkeit, im Ausland entstandene Verluste mit inländischen Gewinnen zu verrechnen,
4. die Diskriminierung von Auslandsinvestitionen dadurch, dass auf Unternehmensebene gezahlte Steuern auf Aktionärebene nur dann angerechnet werden, wenn die Aktionäre Inländer sind und die Steuern auf Unternehmensebene im Inland gezahlt wurden, sowie
5. Doppelbesteuerung durch nationale Transferpreispolitiken, Unterkapitalisierungsregeln oder andere Maßnahmen, die sich gegen Steuervermeidungsstrategien richten.

Die beiden zuerst genannten steuerlichen Hemmnisse sind Gegenstand zweier EU-Richtlinien, die bis vor kurzem die einzigen konkreten Maßnahmen zur Koordination der Unternehmensbesteuerung in der EU darstellten. Bei der einen handelt es sich um die 1990 verabschiedete so genannte „Mutter-Tochter-Richtlinie“, die ausschließen soll, dass für Dividendenzahlungen von Tochtergesellschaften an ausländische Muttergesellschaften Quellensteuern erhoben werden. Die Wirkung dieser Richtlinie ist allerdings insofern begrenzt, als sie nur ab einer Beteiligung von 25 % wirksam wird und nicht alle Unternehmen betrifft, die körperschaftsteuerpflichtig sind.

Die zweite Richtlinie ist die ebenfalls 1990 verabschiedete so genannte „Fusionsrichtlinie“, nach der es nicht zulässig ist, bei grenzüberschreitenden Fusionen Steuern für Veräußerungsgewinne zu erheben, wenn dies bei äquivalenten, rein nationalen Transaktionen nicht

² Wenn steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, über die multinationale Unternehmen verfügen, berücksichtigt werden, fallen diese Unterschiede in der steuerlichen Belastung von Investitionen allerdings geringer aus (vgl. Europäische Kommission 2001, Kapitel 8).

³ Das OECD-Muster-Doppelbesteuerungsabkommen (OECD 2003), das den meisten bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen zugrunde liegt, sieht Höchstgrenzen für Quellensteuern auf Dividenden (Artikel 10) und Zinszahlungen zwischen Unternehmen (Artikel 11) vor, verhindert eine Doppelbesteuerung durch Quellensteuern aber nicht.

der Fall ist. Auch diese Richtlinie ist in ihrer Wirkung begrenzt, vor allem deshalb, weil einige spezielle Steuern, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bei Fusionen erhoben werden, durch die Richtlinie nicht erfasst sind.

Die EU hat auch Vorschläge für Richtlinien zur Beseitigung anderer steuerlicher Hemmnisse im Binnenmarkt unterbreitet. Im Jahre 1990 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur grenzüberschreitenden Verlustverrechnung vor, nach der es Unternehmen gestattet werden sollte, im Ausland erlittene Verluste mit inländischen Gewinnen zu verrechnen. Im gleichen Jahr schlug die Kommission eine Richtlinie zur Abschaffung von Quellensteuern auf grenzüberschreitende Zinszahlungen zwischen verbundenen Unternehmen vor (Commission of the EC 1992). Keiner dieser Vorschläge wurde vom Europäischen Rat angenommen. Mittlerweile hat die Kommission einen neuen Anlauf für eine Richtlinie zu Quellensteuern auf Zinszahlungen unternommen (COM 1998: 67), diesmal mit mehr Erfolg. Die Richtlinie wurde am 3. Juni 2003 vom Europäischen Rat angenommen.

Das Problem der Diskriminierung von Auslandsinvestitionen durch die Verweigerung der Anrechnung im Ausland gezahlter Unternehmenssteuern bei inländischen Aktionären war bereits im Ruding-Report (1992) thematisiert worden. Auf EU-Ebene sind dazu bisher keine Maßnahmen ergriffen worden, wohl unter anderem deshalb, weil dies einen Eingriff in die nationale Autonomie im Bereich der persönlichen Einkommensbesteuerung darstellen würde.⁴ In der Zwischenzeit war diese Diskriminierung allerdings Gegenstand mehrerer Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Beispielsweise ging es in dem „Verkooijen-Fall“ um eine Regelung des niederländischen Steuerrechts, nach der bei Dividenden, die von niederländischen Unternehmen gezahlt werden, auf Aktionärebene im Rahmen der Einkommensteuer ein Freibetrag in Höhe von 1 000 NLG gewährt wird, während Dividenden ausländischer Unternehmen voll steuerpflichtig sind. Im „Verkooijen-Urteil“ vom 6. Juni 2000 (Fall C-35/98) urteilte der Europäische Gerichtshof, dass diese Diskriminierung ausländischer Dividenden gegen die Regeln des europäischen Binnenmarkts verstößt. Ein ähnliches Urteil fällte der Europäische Gerichtshof über eine Regelung des französischen Steuerrechts, nach der im Ausland ansässige Aktionäre französischer Unternehmen im Gegensatz zu Inländern keinen Anspruch auf Körperschaftsteuergutschrift haben (Fall C-278/83).

Im Bereich der Doppelbesteuerung als Folge von Unterkapitalisierungsregeln und Transferpreisbestimmungen spielt der Europäische Gerichtshof ebenfalls eine interessante Rolle. In einem kürzlich abgeschlossenen Fall (C-324-00) ging es um eine deutsche Tochtergesellschaft einer niederländischen Firma, die von der Muttergesellschaft einen Kredit erhalten hatte und in Deutschland Schuldzinsabzug beanspruchte. Das deutsche Körperschaftsteuerrecht (§ 8a KStG) sieht vor, dass eine Zinszahlung eines körperschaftsteuerpflichtigen inländischen Unternehmens an ausländische Unternehmen⁵ steuerlich als Gewinnausschüttung behandelt wird, es sei denn, das Darlehen wäre auch von Dritten gewährt worden. Auf der Basis dieser Regelung wurde der Zinsabzug von den deutschen Steuerbehörden verweigert. Der Europäische Gerichtshof kommt in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass diese Regelung des deutschen Steuerrechts mit den Anforderungen des europäischen Binnenmarkts unvereinbar ist.

⁴ Zu den Effizienzwirkungen dieser Politik aus nationaler Perspektive siehe Fuest und Huber (2003).

⁵ Es muss sich um Personen oder Unternehmen handeln, die im Inland nicht anrechnungsberechtigt sind.

3 Die Vorschläge zur Koordination der Unternehmensbesteuerung

Der Bericht der Kommission zur Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt (Europäische Kommission 2001) betont sehr stark, dass mögliche Koordinationsmaßnahmen den Wunsch der Mitgliedstaaten berücksichtigen sollten, ihre Souveränität im Bereich der Unternehmensbesteuerung möglichst weitgehend zu erhalten. Der Widerstand gegen den Verlust nationaler Handlungsfreiheit in der Unternehmensbesteuerung hat sicherlich vielfältige, teils politische und weniger im engeren Sinne ökonomische Ursachen. Aber es stellen sich auch gravierende ökonomische Probleme. Körperschaftsteuern haben mehrere Funktionen. Sie sollen eine Vermeidung der Einkommensteuer durch die Verlagerung von Einkommen in Kapitalgesellschaften verhindern, sie dienen zur Besteuerung ökonomischer Reingewinne, und sie können den Charakter von Äquivalenzsteuern für öffentlich bereitgestellte Leistungen haben. Die Bedeutung dieser verschiedenen Aspekte hängt vom Rest des Steuersystems sowie dem Niveau und der Struktur der öffentlichen Ausgaben ab, die sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden. Insofern ist die Forderung, Handlungsspielräume in der nationalen Steuerpolitik der Mitgliedstaaten zu erhalten, auch ökonomisch zu begründen.⁶ Daraus folgt, dass Koordinationsvorschläge, die eine Einschränkung nationaler Souveränität in der Unternehmensbesteuerung mit sich bringen, deutliche wirtschaftliche Vorteile versprechen müssen, um Unterstützung zu finden.

Der Bericht der Europäischen Kommission (2001) zur Unternehmensbesteuerung unterscheidet zwischen gezielten Lösungen zur Beseitigung einzelner steuerlicher Hindernisse im Binnenmarkt – dazu gehören Maßnahmen wie die Mutter-Tochter-Richtlinie oder die geplante Richtlinie zu Quellensteuern auf Zinszahlungen – und umfassenderen Lösungen. Als umfassendere Lösungen werden vier Konzepte angeboten:

1. das Prinzip der Besteuerung im Sitzland,
2. die einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage (optional),
3. die europäische Körperschaftsteuer (optional) sowie
4. die obligatorische harmonisierte Bemessungsgrundlage.

Zu 1. Besteuerung im Sitzland

Dieser Reformvorschlag ist durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Rechtsvorschriften innerhalb der EU inspiriert. Unternehmen, die in mehr als einem Mitgliedstaat operieren, sollen ihre zu versteuernden Gewinne allein nach den Regelungen des Landes bestimmen, in dem die Firma ihren Hauptsitz hat. Die so gebildete Bemessungsgrundlage wäre dann nach einer noch zu entwickelnden Formel auf die betroffenen Mitgliedstaaten aufzuteilen. Jeder einzelne Mitgliedstaat würde dann den jeweiligen nationalen Steuersatz auf den ihm zugeordneten Anteil der Bemessungsgrundlage anwenden. Für die Gestaltung der Formel, nach der die Bemessungsgrundlage auf die Mitgliedstaaten verteilt wird, sind verschiedene Lösungen denkbar.⁷ Lodin und Gammie (2001) schlagen vor, die

⁶ Darüber hinaus lässt sich gegen eine vereinheitlichte Besteuerung natürlich anführen, dass effizienzsteigernde Wirkungen des Steuerwettbewerbs sich nicht entfalten können. Dazu gehört beispielsweise das Bremsen politisch-ökonomisch bedingter Überexpansion der Staatsausgaben.

⁷ Zu den Problemen der Einführung von „Formula Apportionment“ in der EU vgl. Weiner (2002), die diese Frage auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den USA diskutiert.

Gewinne nach Maßgabe der Umsatzsteuerbemessungsgrundlage der Unternehmen aufzuteilen. Diese Lösung hat Vorteile in der administrativen Umsetzung, weil die Verteilung der Umsatzsteuerbemessungsgrundlage von den Steuerbehörden ohnehin ermittelt wird. Problematisch ist allerdings, dass vor allem in kapitalintensiven Industrien die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer keine sinnvolle Grundlage für die Zuordnung der Gewinne darstellt, weil Ausgaben für Investitionsgüter abzugsfähig sind (vgl. Mintz 2002).

Die Besteuerung im Sitzland hat gegenüber dem Status quo die folgenden Vorteile:

- a) Die administrativen Kosten des Steuersystems sinken, weil Unternehmen oder Unternehmensgruppen lediglich mit dem Steuersystem des Sitzlandes umgehen müssten statt wie heute mit den Steuersystemen aller Länder, in denen sie aktiv sind.
- b) Einige Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen würden verschwinden, so die Begrenzung des Verlustausgleichs.
- c) Der Verlust an nationaler Autonomie wäre insofern begrenzt, als jedes Land seine Steuersätze frei bestimmen und festlegen könnte, wie die Unternehmensbesteuerung in das sonstige nationale Steuersystem integriert wird, vor allem wie der Zusammenhang zur Einkommensteuer gestaltet wird. Lediglich bei der Bemessungsgrundlage wäre vermutlich eine gewisse Standardisierung erforderlich.

Diesen Vorteilen steht allerdings eine Reihe von Nachteilen gegenüber. Erstens würde dieses System die steuerlich bedingten Verzerrungen der Kapitalallokation zwischen den Mitgliedstaaten nicht beseitigen. Im Gegenteil würden neue Verzerrungen auftreten, weil unter diesem System innerhalb der Mitgliedstaaten Unternehmen unter verschiedenen steuerlichen Bedingungen arbeiten würden. Die Anwendung unterschiedlicher steuerlicher Regelungen auf verschiedene Unternehmen innerhalb einzelner Mitgliedstaaten schafft auch neue Möglichkeiten der Steuerarbitrage durch die Verlagerung von Gewinnen zwischen Unternehmen. Ähnliche Möglichkeiten der Einkommensverlagerung innerhalb nationaler Steuersysteme existieren bereits heute. Dabei geht es um Einkommensverlagerungen zwischen der persönlichen Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Verschiedene Studien für die USA (vgl. Gordon und Slemrod 1998) und die OECD-Länder (Fuest und Weichenrieder 2002) zeigen, dass steuerlich motivierte Einkommensverlagerung quantitativ sehr bedeutsam sein kann. Beispielsweise analysieren Fuest und Weichenrieder (2002) die Auswirkung von Steuersatzdifferenzen auf die Anteile der Ersparnisse, die im inkorporierten Sektor gehalten werden, an der gesamten Ersparnis. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass ein Anstieg der Differenz zwischen dem Körperschaftsteuersatz und dem Spitzensatz der Einkommensteuer um 1 Prozentpunkt den Anteil der im inkorporierten Sektor gehaltenen Ersparnisse um ca. 2 Prozentpunkte senkt. Ähnliche Formen der Einkommensverlagerung würden durch eine Besteuerung im Sitzland verursacht.

Ein dritter Nachteil dieses Konzepts besteht darin, dass er ein hohes Maß an Kooperation zwischen den verschiedenen nationalen Steuerbehörden erfordert. Letztlich müssten die nationalen Steuerbehörden die EU-weiten Gewinne der Firmen ermitteln, die im Inland ihren Sitz haben. Das ist ohne die Unterstützung der jeweiligen ausländischen Steuerbehörden praktisch unmöglich. Hinzu kommt, dass je nach der Anzahl der Länder, in denen das betroffene Unternehmen aktiv ist, die Steuerbehörden kaum Anreize haben, die Besteuerung durchzusetzen, weil ein Großteil des Aufkommens in andere Länder fließt. Im Prinzip ha-

ben diejenigen Länder, die die Auslandsgewinne der heimischen Unternehmen besteuern – beispielsweise die USA –, ähnliche Probleme zu lösen. Ein wichtiger Unterschied besteht aber darin, dass die Auslandsgewinne zunächst der Besteuerung im Gastland unterworfen sind und sie erst bei der Repatriierung der heimischen Steuer unterworfen werden. Die Erfahrung zeigt auch, dass das Aufkommen aus der Besteuerung von Auslandsgewinnen sehr gering ist. Das ist vor allem Folge der Anrechnung der im Ausland gezahlten Steuern; Probleme der Durchsetzung der Besteuerung könnten aber ebenfalls eine Rolle spielen.

Ein viertes Problem der Besteuerung im Sitzland besteht darin, dass je nach der gewählten Formel für die Aufteilung der Bemessungsgrundlage zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin Anreize zur Gewinnverlagerung durch Transferpreise und Finanztransaktionen vorhanden sind.

Fünftens schließlich ist ein besonderes Problem der Besteuerung im Sitzland, dass – je nach Gestaltung der Formel für die Zuordnung der Gewinne zu den Mitgliedstaaten – für einzelne Staaten ein Anreiz entsteht, in einen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmenshauptsitzen zu treten. Vor allem kleinere Länder könnten die Strategie verfolgen, eine sehr enge Bemessungsgrundlage zu offerieren, um Unternehmen dazu zu bewegen, ihren Unternehmenssitz in das betreffende Land zu verlagern. Das würde zu einer Erosion der Steuereinnahmen in anderen Mitgliedstaaten führen, ohne dass es zu einer Verlagerung realer ökonomischer Aktivität kommt. Ob dies geschieht, hängt natürlich von der Definition des Sitzlandes ab.⁸ Außerdem ist die Sitzverlagerung für Unternehmen aus rein steuerlichen Gründen häufig unattraktiv, wenn dies die Offenlegung stiller Reserven erforderlich macht. Dennoch ist zu erwarten, dass es bei einem Übergang zur Besteuerung nach den Regeln des Sitzlandes zu einem Wettbewerb um Unternehmenssitze kommt, der die Besteuerung von Unternehmensgewinnen im Quellenland unterminieren würde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Hauptvorteile der „Besteuerung im Sitzland“ darin bestehen, dass der Verlust an nationalen Gestaltungsspielräumen in der Unternehmensbesteuerung begrenzt wäre und die Kosten des Umgangs mit den verschiedenen nationalen Steuersystemen für die multinationalen Unternehmen entfallen würden. Andererseits müssten die nationalen Steuerbehörden möglicherweise verstärkt die Anwendung ausländischer Besteuerungsregeln überwachen und unterstützen. Außerdem werden die Verzerrungen der Kapitalallokation im Binnenmarkt nicht beseitigt, ganz im Gegenteil kommen neue Verzerrungen hinzu. Auch das Problem der Gewinnverlagerung durch Transferpreise und Finanztransaktionen wird nicht gelöst. Außerdem führt das Konzept zu einem Wettbewerb um Unternehmenssitze, der problematisch ist, weil es in diesem Wettbewerb nicht darum geht, reale ökonomische Aktivität zu attrahieren, sondern darum, Steuervermeidungsmöglichkeiten zu bieten.

Zu 2. Das Konzept der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage

Das Konzept der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage sieht vor, dass Unternehmen, die in mehreren Mitgliedstaaten operieren, ihre Gewinne nach einheitlichen Regeln bestimmen. Der Unterschied zum Konzept der „Besteuerung im Sitzland“ besteht darin,

⁸ Zum Problem der Sitzverlagerung im US-Steuerrecht vgl. Avi-Yonah (2002).

dass die Regeln der steuerlichen Gewinnermittlung für Unternehmen in allen Mitgliedstaaten einheitlich und unabhängig von den jeweiligen nationalen Regelungen wären. Die so ermittelte Bemessungsgrundlage müsste dann ebenfalls nach einer noch zu entwickelnden Formel den betroffenen Mitgliedstaaten zugeordnet werden. Jeder einzelne Mitgliedstaat würde dann seinen Steuersatz auf den auf ihn entfallenden Anteil der Bemessungsgrundlage anwenden. Ein wichtiger Aspekt dieses Reformkonzepts besteht darin, dass die Unternehmen die Möglichkeit haben sollen, selbst zu entscheiden, ob sie nach der europäischen, konsolidierten Bemessungsgrundlage besteuert werden wollen oder wie bisher nach Maßgabe der jeweiligen nationalen Steuersysteme. Beide Systeme würden also koexistieren.

Das Konzept der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage teilt einige der Vor- und Nachteile des Systems der Besteuerung im Sitzland. Einerseits wird die Besteuerung für multinationale Firmen einfacher; andererseits steigt die Verwaltungslast für die nationalen Steuerbehörden, die nun zwei verschiedene Steuersysteme anwenden müssen. Es kommt ebenfalls zu steuerlichen Verzerrungen innerhalb der Mitgliedstaaten, weil Unternehmen innerhalb eines Mitgliedstaats nach unterschiedlichen Regeln besteuert werden. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass auch hier jeweils einer nationalen Steuerbehörde – es ist vorgesehen, dass dies die Steuerbehörde des Landes wäre, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat – die Aufgabe zukommt, die Ermittlung der europaweiten Gewinne eines Unternehmens zu überwachen, was die bereits diskutierten Anreizprobleme bei der Steuerdurchsetzung schafft und eine enge Kooperation der nationalen Steuerbehörden voraussetzt.

Ein Vorteil der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage gegenüber der Besteuerung im Sitzland besteht darin, dass keine Anreize für einen Wettbewerb um Unternehmenssitze geschaffen werden, denn der Unternehmenssitz entscheidet hier nur darüber, welche nationale Steuerbehörde die einheitlichen europäischen Besteuerungsregeln anwendet. Andererseits ist es – anders als im Fall der Besteuerung im Sitzland – erforderlich, dass die Mitgliedstaaten sich auf einheitliche Regeln zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage einigen. Dazu gehört auch eine einheitliche Regelung für die Behandlung repatriierter Unternehmensgewinne aus Nicht-EU-Ländern. Derzeit besteuern einige EU-Mitgliedstaaten diese Gewinne unter Anrechnung der im Ausland gezahlten Steuern (so etwa das Vereinigte Königreich, Irland und Griechenland), während andere Mitgliedstaaten Auslandsgewinne von der heimischen Besteuerung freistellen (Deutschland, Frankreich und Dänemark) oder gemischte Systeme haben (Italien).

Zu 3. Die europäische Körperschaftsteuer

Die Idee der Einführung einer europäischen Körperschaftsteuer (European Union Company Income Tax [EUCIT]) basiert auf einem Vorschlag, der auf Plaschaert (1977) zurückgeht. Wie im Konzept der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage handelt es sich auch bei der europäischen Körperschaftsteuer um eine Option. Unternehmen sollen also wählen können, ob sie nach den Regeln der europäischen Steuer oder wie bisher im Rahmen der nationalen Systeme besteuert werden wollen. Wenn sie sich für die europäische Steuer entscheiden, werden ihre europaweiten zu versteuernden Gewinne wie im Fall der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage nach einheitlichen Regeln ermittelt. Der Unterschied zur einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage besteht darin, dass die Bemessungsgrundlage einem einheitlichen Steuersatz unterworfen wird. Was die Ver-

wendung des Steueraufkommens und die Verwaltung der Steuer angeht, bietet der Bericht der EU-Kommission verschiedene Varianten:

„In seiner reinsten Form wäre eine neue zentrale Behörde für die Verwaltung zuständig, würde ein einheitlicher Steuersatz gelten und käme das Steueraufkommen EU-Institutionen und -Aktivitäten zugute, wobei etwaige Überschüsse nach einem vereinbarten Schlüssel auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen wären.“ (Europäische Kommission 2001: 405).

Derzeit verfügt die EU nicht über eine eigenständige Steuerbehörde, die in der Lage wäre, eine europäische Körperschaftsteuer zu verwalten, so dass diese Option zumindest für die nähere Zukunft unrealistisch ist. Weniger ambitionierte Varianten des Konzepts einer europäischen Körperschaftsteuer sehen eine Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor:

„Die Verwaltung könnte aber auch wie bei der Mehrwertsteuer über die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen ...“ (ebenda).

Das Konzept der europäischen Körperschaftsteuer hat in seinen Vor- und Nachteilen einige Gemeinsamkeiten mit der einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage. Der Hauptvorteil liegt wohl auch hier darin, dass die steuerlich bedingten Verwaltungskosten der Firmen reduziert werden. Es entsteht aber ebenfalls das Problem, dass innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten verschiedene Firmen unterschiedlich besteuert werden. Bei der europäischen Körperschaftsteuer beinhaltet dies nicht nur unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, sondern zusätzlich unterschiedliche Steuersätze, so dass die Anreize zur Steuerarbitrage noch stärker werden. Die steuerlich bedingten Verzerrungen der Kapitalallokation innerhalb der Mitgliedstaaten würden ebenfalls zunehmen.

Ein besonders problematischer Aspekt des Konzepts der europäischen Körperschaftsteuer liegt in der Idee, das Steueraufkommen zur Finanzierung des EU-Budgets zu verwenden. Erstens würde dies bedeuten, dass ein Steuerwettbewerb zwischen den nationalen Steuersystemen und der europäischen Steuer entstehen würde. Da das Aufkommen der nationalen Unternehmensbesteuerung in den Mitgliedstaaten verbleiben würde, gäbe es starke Anreize, die nationalen Steuersysteme so zu gestalten, dass möglichst wenige Unternehmen sich für die europäische Steuer entscheiden. Hinzu kommt, dass die Verwendung des Aufkommens für das EU-Budget die Anreize der nationalen Steuerbehörden zu effektiver Steuerdurchsetzung schmälern würde.

Derartige Anreizprobleme sind von Baretta et al. (2001) für den Fall Deutschlands empirisch untersucht worden. In Deutschland obliegt die Steuerverwaltung den Bundesländern, ein Großteil des lokal erhobenen Aufkommens fließt aber in den Bundeshaushalt oder in den horizontalen Finanzausgleich. Baretta et al. (2001) kommen zu dem Ergebnis, dass eine Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs in Deutschland bei sonst unverändertem Steuersystem das von den Steuerverwaltungen der Bundesländer erhobene Aufkommen um 15 % steigern würde. Unter Anreizgesichtspunkten ist das derzeitige System der Finanzierung des EU-Haushalts, in dem die Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf Makroindikatoren, z. B. das Bruttoinlandsprodukt, basierte Beiträge an die EU zahlen, vorzuziehen.

Zu 4. Die obligatorische harmonisierte Bemessungsgrundlage

Als vierte Reformoption betrachtet der Bericht der Europäischen Kommission das „klassische“ Konzept zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung, nach der die nationalen Steuersysteme vollständig durch europaweit einheitliche Regelungen ersetzt werden. Anders als in früheren Harmonisierungsvorschlägen wird hier allerdings vorgeschlagen, lediglich die Bemessungsgrundlagen anzugleichen und jedem Mitgliedstaat zu erlauben, den Steuersatz eigenständig zu bestimmen. Auch hier würde die Bemessungsgrundlage nach einer noch zu bestimmenden Formel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass das Konzept einer europaweit vereinheitlichten, obligatorischen Bemessungsgrundlage einige Nachteile der oben diskutierten, weniger weit gehenden Reformvorschläge vermeidet. Erstens entfallen die Verzerrungen der Kapitalallokation und die Gewinnverlagerungsanreize, die durch die Koexistenz unterschiedlicher Systeme der Unternehmensbesteuerung innerhalb der Mitgliedstaaten in den anderen Reformkonzepten auftreten. Zweitens würden die administrativen Kosten des Umgangs mit dem Steuersystem für die Unternehmen sinken, ohne dass der administrative Aufwand für die Steuerbehörden zunimmt, wenn man davon absieht, dass auch hier jeweils eine nationale Steuerbehörde die europaweiten steuerlichen Gewinne der heimischen Unternehmen ermitteln muss. Solange die Mitgliedstaaten die Steuersätze frei wählen können, erreicht das Konzept aber nicht das Ziel, Verzerrungen der Kapitalallokation und Anreize zur Gewinnverlagerung zu beseitigen. Die Art der entstehenden Verzerrungen und die Anreize zur Gewinnverlagerung hängen dann von der gewählten Formel für die Aufteilung der Bemessungsgrundlage zwischen den Mitgliedstaaten ab.

4 **Sollte die EU ein umfassendes Harmonisierungskonzept umsetzen?**

Die Analyse der verschiedenen Reformvorschläge in den vorangehenden Abschnitten hat gezeigt, dass die wesentlichen Ziele einer Koordination der Unternehmensbesteuerung – vor allem verringerte Verzerrungen in der Kapitalallokation, weniger Anreize zu steuerlich motivierter Gewinnverlagerung und reduzierte administrative Kosten des Steuersystems bei Unternehmen und Steuerbehörden – nur erreicht werden können, wenn die Unternehmensbesteuerung einschließlich der Steuersätze tatsächlich vereinheitlicht wird. Aus den zu Beginn des Abschnitts 3 genannten Gründen stehen die unterschiedlichen Anforderungen an die Unternehmenssteuern in den einzelnen Mitgliedstaaten dem jedoch entgegen.

Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission berücksichtigen dies und fordern deshalb zumindest keine Vereinheitlichung der Steuersätze. Darin, dass der Wunsch der Mitgliedstaaten nach steuerpolitischer Autonomie berücksichtigt wird, liegt sicherlich eine Stärke der aktuellen Reformvorschläge gegenüber früheren Konzepten. Gleichzeitig gehen mit dem Verzicht auf einheitliche Besteuerung jedoch auch die wohl wichtigsten Vorteile der steuerlichen Koordinierung verloren. Es ist bemerkenswert, dass unter den Anforderungen an die Reformkonzepte, die im Bericht der Kommission erwähnt werden (Europäische Kommission 2001: 399 ff.), die zuvor über Hunderte von Seiten thematisierte Verzerrung der Realinvestitionen durch die Besteuerung nicht mehr erwähnt wird. Die Reformvorschläge, die der Bericht vorlegt, können dieses Problem auch nicht lösen, eben weil sie auf eine europaweit einheitliche Besteuerung verzichten.

Stattdessen werden unter den Anforderungen an Reformkonzepte andere Punkte angeführt (vgl. ebenda): Es sollen bessere Lösungen für den grenzüberschreitenden Verlustausgleich geschaffen, die administrativen Kosten der Besteuerung reduziert und steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen beseitigt werden. Die Diskussion in den vorangehenden Abschnitten hat gezeigt, dass die vorgeschlagenen Reformkonzepte auch in diesen Punkten nur teilweise Verbesserungen mit sich bringen, teils um den Preis erheblicher negativer Nebenwirkungen in anderen Bereichen.

Hinzu kommt, dass unklar ist, wie groß die Effizienzgewinne sind, die durch die Reduzierung der administrativen Kosten der Besteuerung oder durch Verbesserungen in den anderen genannten Punkten erreicht werden können. Zur Höhe der administrativen Kosten der Besteuerung enthält der Bericht keine neuen Informationen; lediglich der Anhang enthält fünf Seiten, in denen Ergebnisse aus der Literatur zu diesem Thema zusammengefasst werden (vgl. Europäische Kommission 2001, Anhang 2). Daraus geht hervor, dass Komplikationen des Steuerrechts vor allem bei kleineren Firmen ins Gewicht fallen. Die Koordination der Unternehmensbesteuerung in der EU würde aber vor allem größere Firmen betreffen. Slemrod und Blumenthal (1995) kommen in einer Studie zu den administrativen Kosten der Besteuerung zu dem Ergebnis, dass die Kosten des Umgangs mit dem Steuersystem bei multinationalen Unternehmen (gemessen in Prozent des erhobenen Steueraufkommens) deutlich kleiner sind als bei Privathaushalten. Schätzungen über die Höhe dieser Kosten bei Unternehmen liegen üblicherweise zwischen 2 % und 4 % des Steueraufkommens. Da klar ist, dass nur ein Teil dieser Kosten durch die Koordination der Unternehmensbesteuerung in der EU verschwinden würde, lässt sich aus den Kosteneinsparungen durch die Vereinfachung des Steuersystems kaum ein überzeugendes Argument für mehr Steuerkoordination ableiten.

Die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne, die sich durch einen verbesserten grenzüberschreitenden Verlustausgleich oder verbesserte steuerliche Bedingungen für Unternehmensfusionen und Übernahmen erreichen lassen, sind schwer zu quantifizieren. Es ist durchaus denkbar, dass die Umstrukturierung existierender Unternehmen und die Schaffung neuer multinationaler Firmen durch Übernahmen und Fusionen sich mittel- bis langfristig positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Wenn derartige Umstrukturierungen aufgrund steuerlicher Diskriminierung ausbleiben, kann die Beseitigung derartiger Hindernisse durchaus erhebliche Wohlfahrtsgewinne mit sich bringen. Es ist jedoch anzunehmen, dass eine Beseitigung steuerlicher Hindernisse in diesem Bereich durch gezielte Maßnahmen, etwa eine Fusionsrichtlinie, leichter zu erreichen ist als durch umfassende und entsprechend aufwändige Harmonisierungskonzepte.

5 **Schlussfolgerungen**

Die obige Analyse hat gezeigt, dass die im Bericht der Europäischen Kommission entwickelten vier Konzepte für eine Koordination der Unternehmensbesteuerung letztlich keine überzeugende Grundlage für die künftige Gestaltung der Unternehmensbesteuerung in Europa darstellen. Das liegt daran, dass bei einer Umsetzung der Reformvorschläge teils erhebliche negative Nebenwirkungen zu erwarten wären, während signifikante Vorteile kaum erkennbar sind. Vor allem der Versuch, die Vorteile einer vereinheitlichten Unternehmensbesteuerung in Europa mit einem Aufrechterhalten der steuerpolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten zu verbinden, ist widersprüchlich und hat, wie die Analyse der Vor-

schläge im Einzelnen zeigt, keine Aussicht auf Erfolg. Es erscheint daher vernünftiger, die Koordination der Unternehmensbesteuerung in der EU auf gezielte, weniger weit reichende Maßnahmen zu beschränken, mit denen offensichtliche steuerliche Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen beseitigt werden.

Literaturverzeichnis

- Avi-Yonah, R. (2002): For Haven's Sake: Reflections on Inversion Transactions. *Tax Notes*, 95 (12), 1793–1799.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002): A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9, 631–649.
- Blumenthal, M. und J. Slemrod (1995): The Compliance Cost of Taxing Foreign-Source Income: Its Magnitude, Determinants and Policy Implications. *International Tax and Public Finance*, 2, 37–53.
- Commission of the European Communities (1980): *On the Scope for Convergence of Tax Systems in the Community*. Brüssel.
- Commission of the European Communities (1990): *Completing the Internal Market: An Area without Internal Frontiers*. COM (1990) 552. Brüssel.
- Commission of the European Communities (1992): *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): *Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt, Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission*. COM (2001) 582 endg., Brüssel.
- Fuest, C. und R. Riphahn (2001): Is the Local Business Tax a User Tax? – An Empirical Investigation for Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 221, 14–31.
- Fuest, C. und B. Huber (2003): Why Do Countries Combine the Exemption System for the Taxation of Foreign Profits with Domestic Double Taxation Relief? Erscheint in: *Journal of International Economics*.
- Fuest, C. und A. Weichenrieder (2002): *Tax Competition and Profit Shifting: On the Relationship between Personal and Corporate Tax Rates*. CESifo Working Paper No. 781. München.
- Gordon, R. H. und J. Slemrod (1998): *Are "Real" Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases?* NBER Working Paper No. 6576. London.
- Lodin, S. und M. Gammie (2001): *Home State Taxation*. Amsterdam, IBFD Publications.
- Mintz, J. M. (2002): European Company Tax Reform: Prospects for the Future. *CESifo Forum*, 1/2002, 3–9. München.
- Neumark Report (1963): *The EEC Reports on Tax Harmonization. The Report of the Fiscal and Financial Committee and the Reports of the Sub-Groups A, B and C*. IBFD. Amsterdam.
- OECD (2003): *Articles of the Model Convention with Respect to Taxes on Income and Capital*. Paris.
- Plasschaert, S. (1997): An EU Tax on Consolidated Profits of Multinational Enterprises. *European Taxation*, 37 (1), 2–13.
- Van den Tempel-Report (1971): *Körperschaftsteuer und Einkommensteuer in den Europäischen Gemeinschaften*. Brüssel.
- Weiner, J. M. (2002): Would Introducing Formula Apportionment in the EU be a Dream Come True or the EU's Worst Nightmare? *ifo Studien*, 48 (4), 519–532.