

## Dualisierung von Einkommensteuer- systemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich\*

Von Margit Schratzenstaller\*\*

**Zusammenfassung:** Eine Reihe von westeuropäischen Ländern hat seit Mitte der 80er Jahre ihre synthetischen Einkommensteuersysteme hin zu einer so genannten dualen Einkommensteuer reformiert. Auch die meisten mittel- und osteuropäischen Transformationsländer führten gleich mit Beginn der Systemtransformation dualisierte Einkommensteuersysteme ein. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der einkommensteuerlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten der EU, in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern sowie in den USA, Japan und der Schweiz. Anschließend werden die allokativen und distributiven Implikationen, die aus den langfristigen Entwicklungstendenzen in der Einkommensbesteuerung resultieren, herausgearbeitet. Schließlich werden die Harmonisierungsbemühungen auf EU-Ebene bezüglich der Besteuerung von Kapitaleinkommen einer Einschätzung unterzogen.

**Summary:** Many Western European countries have been moving away from global income taxation towards dual income tax systems since the middle of the 1980s. Also most of the Central and East European countries introduced dualised income tax systems right at the beginning of their transformation into market economies. The article surveys the current design of income tax systems in the EU member states, in the central and east European accession countries and in the USA, Japan and Switzerland. Moreover, it discusses some central equity and efficiency implications of the long-term developments within income taxation. Finally, the harmonisation efforts currently taken on the EU-level with respect to the taxation of capital income are assessed.

### 1 Einführung

Eine Reihe von Ländern hat seit Mitte der 80er Jahre ihre bis dato grundsätzlich synthetischen Einkommensteuersysteme<sup>1</sup> in Richtung einer dualen Einkommensteuer reformiert.<sup>2</sup> Diese umfasst regelmäßig erheblich niedrigere und proportionale Steuersätze für Zinserträge, in einigen Fällen auch für andere Kapitaleinkünfte (Dividenden und realisierte Veräußerungsgewinne<sup>3</sup>) als für die in der Regel progressiv besteuerten Einkünfte aus selbstän-

\* Einem anonymen Gutachter und Christoph Sauer sei für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare gedankt.

\*\* Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, E-Mail: margit.schatzenstaller@wifo.ac.at

**1** Ein synthetisches Einkommensteuersystem (im Angelsächsischen „global income tax“) besteuert sämtliche Einkunftsarten unabhängig von ihrer Herkunft umfassend im Sinne des Schanz-Haig-Simons'schen Konzepts.

**2** Der Begriff „duale Einkommensteuer“ wird in der Literatur nicht einheitlich verwendet; so wird etwa die steuerliche Begünstigung der fiktiven Eigenkapitalverzinsung der Unternehmen in Italien und Österreich ebenfalls als „dual income tax“ bezeichnet (Spengel 2003). Im Rahmen dieses Beitrags wird von dualer Einkommensteuer gesprochen, wenn alle oder zumindest ein Teil der Kapitaleinkünfte niedriger besteuert werden als die Arbeitseinkünfte.

**3** In den bestehenden Einkommensteuersystemen werden – wenn überhaupt – nur realisierte (d. h. beim Verkauf entstehende) Veräußerungsgewinne besteuert.

diger und abhängiger Arbeit. In der idealtypischen Ausgestaltung einer dualen Einkommensteuer entspricht der Steuersatz auf Kapitaleinkünfte dem Eingangsteuersatz des Einkommensteuertarifs sowie dem Körperschaftsteuersatz, und bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage werden keine Ausnahmeregelungen gewährt (Cnossen 1997).

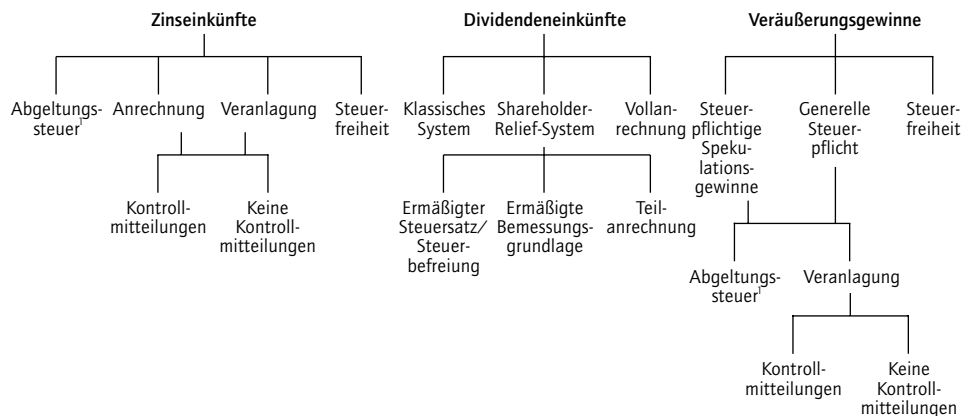
Pionierländer waren die nordeuropäischen Länder (Dänemark 1987,<sup>4</sup> Schweden 1991, Norwegen 1992 und Finnland 1993; Cnossen 1999) sowie Österreich (1993 bis 1996; Fehr 2002). Viele der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa (MOEL) haben mit dem Systemwechsel eine mehr oder weniger konsequent dualisierte persönliche Einkommensteuer implementiert.<sup>5</sup>

## 2 Besteuerung privater Kapitaleinkünfte im (internationalen) Vergleich

Die Abbildung gibt einen Überblick über die Systeme, die sich bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften (Zins- und Dividendeneinkünfte sowie realisierte Veräußerungsgewinne<sup>6</sup>) der privaten Haushalte herausgebildet haben.

Abbildung

### Systeme der Besteuerung von Kapitaleinkünften



1 Option für Einkommensteuerveranlagung.

Quelle: Eigene Darstellung.

### Besteuerung von Zinseinkünften

In der betrachteten Ländergruppe sind vier unterschiedliche Zinssteuer-Regimes anzutreffen (vgl. Abbildung und Tabelle 1).

4 In Dänemark wurden allerdings relativ bald wieder progressive Elemente in die Besteuerung der Kapitaleinkünfte eingeführt.

5 Für Deutschland vgl. aktuell den Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003).

6 Weitere Kapitaleinkünfte, wie Mieten und Pachten, werden nicht berücksichtigt.

Tabelle 1

Zinsbesteuerung in Europa, den USA und Japan 2002<sup>1</sup>

In %

	Inländer				Gebietsfremde <sup>2</sup>	
	Quellensteuer	Maximal	Charakter	Kontrollmitteilungen	Quellensteuer	Internationale Kontrollmitteilungen <sup>3</sup>
Belgien	15	15	Abgeltungssteuer <sup>4</sup>	nein	–	nein
Dänemark	–	59 <sup>5</sup>	Veranlagung	ja (seit 1977)	–	verschiedene
Deutschland	30/35 <sup>6</sup>	51,2 <sup>5</sup>	Anrechnung	nein	–	nein
Finnland	29	29	Abgeltungssteuer <sup>4</sup>	ja	–	DBA-Partner
Frankreich	25	25	Abgeltungssteuer <sup>4</sup>	ja (seit 1984)	15 <sup>7</sup>	verschiedene
Griechenland	15 <sup>8</sup>	15	Abgeltungssteuer	nein	15 <sup>7</sup>	nein
Großbritannien	20	40 <sup>5</sup>	Anrechnung	ja (seit 1952)	20 <sup>7</sup>	verschiedene
Irland	20 <sup>8</sup>	42 <sup>5</sup>	Anrechnung	ja (seit 1992)	20 <sup>7</sup>	nein
Italien	12,5/27 <sup>7</sup>	12,5/27	Abgeltungssteuer	nein	12,5/27 <sup>7</sup>	nein
Luxemburg	–	39 <sup>5</sup>	„reine“ Veranlagung	nein	–	nein
Niederlande	–	– <sup>9</sup>	Veranlagung	ja (seit 1987)	–	nein
Österreich	25	25	Abgeltungssteuer <sup>4,10</sup>	nein	–	nein
Portugal	20	20	Abgeltungssteuer <sup>4,11</sup>	nein	20 <sup>7</sup>	nein
Schweden	30	30	Abgeltungssteuer	ja (seit 1986)	–	verschiedene
Spanien	18	48 <sup>5</sup>	Anrechnung	ja (seit 1985)	18 <sup>7</sup>	nein
Bulgarien	15	15	Abgeltungssteuer	nein	15	k. A.
Estland	– <sup>12</sup>	0	Steuerfreiheit	nein	– <sup>12</sup>	k. A.
Lettland	5 <sup>12</sup>	5	Abgeltungssteuer	nein	5 <sup>12</sup>	k. A.
Litauen	15 <sup>13</sup>	15	Abgeltungssteuer	nein	15	k. A.
Polen	20	20	Abgeltungssteuer	nein	20	nein
Rumänien	10	10	Abgeltungssteuer	nein	10	k. A.
Slowakei	15	15	Abgeltungssteuer	nein	15	nein
Slowenien	25	50	Anrechnung	nein	25	k. A.
Tschechien	15	15	Abgeltungssteuer	nein	15	nein
Ungarn	18 <sup>14</sup>	18	Abgeltungssteuer	nein	18	nein
Schweiz	35	41 <sup>5</sup>	Anrechnung	nein	35	nein
Japan	20	20	Abgeltungssteuer <sup>4</sup>	ja	15	verschiedene
USA	–	44,8 <sup>5</sup>	Veranlagung	ja	30 <sup>7</sup>	Kanada

**1** Auf Zinsen aus festverzinslichen Wertpapieren; mit einigen wenigen Ausnahmen auch auf Einlagen bei Kreditinstituten.

**2** In Doppelbesteuerungsabkommen können abweichende Quellensteuersätze vereinbart sein.

**3** Für Zinszahlungen durch Banken.

**4** Option für Einkommensteuerveranlagung.

**5** Einkommensteuerspitzenatz einschließlich Zuschlagsteuern.

**6** 35 % auf Zinsen aus Wertpapieren, die der Steuerpflichtige aus einem Tafelgeschäft selbst hält.

**7** Mehrere Sondersätze und Befreiungen für Zinserträge aus bestimmten, zum Teil ausschließlich Ausländern vorbehaltenen Anleihen bzw. Konten.

**8** Keine Quellensteuer auf Zinsen aus bestimmten Staatsanleihen.

**9** Keine Einkommensteuer i. e. S., sondern Steuersatz 30 % auf einen fiktiven Ertrag des Reinvermögens; faktisch also 1,2 % auf Bestand des Reinvermögens (= Vermögensteuer statt Einkommensteuer).

**10** Abgeltungswirkung auch für Erbschaftsteuer bei bestimmten Zinserträgen.

**11** Bei Erträgen aus bestimmten festverzinslichen Wertpapieren Erhöhung um weitere 5 % („Erbersatzsteuer“).

**12** 26 % (Estland) bzw. 10 % (Lettland) für Zinszahlungen, die nicht durch einheimische Banken geleistet werden.

**13** Keine Quellensteuer auf Zinsen von ausländischen Banken oder internationalen Institutionen.

**14** Keine Quellensteuer auf Zinsen aus Staatsanleihen oder der Nationalbank.

Quellen: PriceWaterhouseCoopers (1999); Lenain und Bartoszuk (2000); Huizinga und Nicodème (2001); Bundesministerium der Finanzen (2002); Martinez-Serrano und Patterson (2003); nationale Steuergesetzgebung.

Die Mehrheit der EU-15-Mitgliedsländer und der MOEL sowie Japan besteuern Zinsen mit einer in der Regel relativ niedrigen definitiven Quellensteuer (Abgeltungssteuer), wo-

Tabelle 2

**Dividendenbesteuerung in Europa, den USA und Japan 2002**

In %

	Körperschaftsteuer <sup>1, 2</sup>	System der Dividendenbesteuerung	Inländer			Gebietsfremde
			Kapitalertragsteuer <sup>3</sup>	Maximal <sup>4</sup>	Kontrollmitteilungen	Kapitalertragsteuer <sup>5</sup>
Belgien	40,2	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	25 <sup>6</sup>	55,2	nein	25
Dänemark	30	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	28/43 <sup>7, 8</sup>	60,1	ja	28
Deutschland	26,4	Shareholder Relief (BGL-Ermäßigung) <sup>9</sup>	26,4	44,2	nein	26,4
Finnland	29	Vollanrechnung	–	29	nein	–
Frankreich	35,4	Vollanrechnung	–	60,8	ja	25
Griechenland	37,5	Shareholder Relief (Steuerbefreiung)	–	37,5	nein	–
Großbritannien	30	Shareholder Relief (Teilanzr.+Tarifer.) <sup>10</sup>	–	47,5	nein	–
Irland	16	Klassisch	–	51,3	nein	–
Italien	36 <sup>11</sup>	Vollanrechnung	12,5 <sup>12</sup>	46,2	nein	27
Luxemburg	22,9	Shareholder Relief (BGL-Ermäßigung) <sup>9</sup>	20	37,9	nein	20
Niederlande	34,5	Shareholder Relief (Tarifermäßigung) <sup>13</sup>	25	50,9	nein	25
Österreich	34 <sup>11</sup>	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	25 <sup>14</sup>	50,5	nein	25
Portugal	30	Shareholder Relief (BGL-Ermäßigung) <sup>9</sup>	20 <sup>6, 15</sup>	44	nein	20
Schweden	28	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	30 <sup>6</sup>	49,6	ja	30
Spanien	35	Shareholder Relief (Teilanzrechnung)	18	49,3	nein	18
Bulgarien	15	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	15 <sup>6</sup>	27,8	k.A.	15
Estland	26 <sup>16</sup>	Vollanrechnung	–	26	k.A.	26
Lettland	22	Shareholder Relief (Steuerbefreiung)	–	22	k.A.	10
Litauen	15	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	29 <sup>6</sup>	39,7	k.A.	29
Polen	28	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	15 <sup>6</sup>	38,8	k.A.	15
Rumänien	25	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	5 <sup>6</sup>	28,8	k.A.	5
Slowakei	25	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	15 <sup>6</sup>	36,3	k.A.	15
Slowenien	25	Shareholder Relief (BGL-Ermäßigung) <sup>17</sup>	25	47,5	k.A.	15
Tschechien	31	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	15 <sup>6</sup>	41,4	k.A.	15
Ungarn	18	Shareholder Relief (Tarifermäßigung)	20 <sup>6, 18</sup>	34,4	k.A.	20
Schweiz	25 <sup>19</sup>	Klassisch	35	55,8	nein	35
Japan	35,2	Shareholder Relief (Teilanzrechnung)	20 <sup>20, 21</sup>	57,9	nein	20
USA	39,9	Klassisch	–	66,8	ja	30

Fortsetzung Tabelle 2

- 1** Mit Zuschlagsteuern, ohne kommunale Unternehmenssteuern.
- 2** In den MOEL gelten oft Sondersätze in Sonderwirtschaftszonen.
- 3** Anrechnung auf Einkommensteuer bei Veranlagung, soweit nichts anderes erwähnt.
- 4** Maximaler Steuersatz, ergibt sich aus dem Zusammenwirken von Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne und Einkommensteuer des Aktionärs.
- 5** In Doppelbesteuerungsabkommen können abweichende Steuersätze vereinbart sein.
- 6** Abgeltungssteuer.
- 7** Abgeltungssteuer; Option für Einkommensteueranrechnung bei niedrigen Dividendeneinkünften.
- 8** 28 % auf Dividenden bis 29 700 dKr; 43 % auf höhere Dividendeneinkünfte.
- 9** 50 % der Dividende sind beim Anteilseigner steuerfrei („Halbeinkünfteverfahren“).
- 10** Anrechnung mit 1/9 der Dividende; Einkommensteuersatz 10 % für niedrige Einkommen, 32,5 % für höhere Einkommen auf Dividende einschließlich Anrechnungsbetrag.
- 11** Sondersatz 19 % in Italien bzw. 25 % in Österreich auf den Teil des Gewinns, der der marktüblichen Rendite des während der letzten Jahre zugeführten Eigenkapitals (fiktive Verzinsung) entspricht.
- 12** Option für Abgeltungssteuer statt Vollerrechnungsverfahren bei unwesentlicher Beteiligung.
- 13** 25 % Einkommensteuer auf wesentliche Beteiligungen, ansonsten nur Pauschalbesteuerung.
- 14** Abgeltungssteuer oder Option für Ermäßigung des Einkommensteuersatzes auf die Hälfte („Halbsatzverfahren“).
- 15** 9 % bei börsennotierten Aktien; Erhöhung um weitere 5 % („Ersatzsteuer“).
- 16** Thesaurierte Gewinne sind körperschaftsteuerfrei.
- 17** 40 % der Dividende sind beim Anteilseigner steuerfrei.
- 18** 35 % für „übermäßig hohe“ Dividenden.
- 19** Durchschnittstarif.
- 20** Option für Abgeltungssteuer von 35 %.
- 21** Anrechnung von 6,4 % bis 12,8 % der Ausschüttung.

Quellen: PriceWaterhouseCoopers (1999); Lenain und Bartozuk (2000); Bundesministerium der Finanzen (2002); Mitra und Stern (2003); Mennel und Förster (o. J.); nationale Steuergesetzgebung; eigene Berechnungen.

bei teilweise für die reguläre Einkommensbesteuerung optiert werden kann.<sup>7</sup> Estland gewährt als einziges Land in der Regel Steuerfreiheit für Zinserträge. Alle übrigen Länder beziehen Zinseinkünfte vollständig in die reguläre Einkommensbesteuerung ein. Dabei wird häufig eine Quellensteuer (Zinsabschlagsteuer) erhoben, die bei der Einkommensteueranrechnung anrechenbar ist (Anrechnungssystem); andernfalls kann von Veranlagungssystem gesprochen werden. Wenn nicht (z. B. in Dänemark) ein System automatischer Kontrollmitteilungen existiert, das die Besteuerung sicherstellt, indem die zinszahlende Stelle das für den Zinsempfänger zuständige Finanzamt über dessen Identität und die Höhe der Zinserträge informiert, bietet das Veranlagungssystem die Möglichkeit, die Besteuerung völlig zu vermeiden. Im Anrechnungssystem kann ohne Kontrollmitteilungen zumindest der Teil der Einkommensteuer auf Zinserträge, der über die Abschlagsteuer hinaus anfällt, wenn der persönliche Einkommensteuersatz höher ist, weitgehend risikolos hinterzogen werden.

## Besteuerung von Dividendeneinkünften

Tabelle 2 stellt die Besteuerung von an Privatanleger ausgeschütteten Dividenden im internationalen Vergleich gegenüber.

Für die effektive Belastung ausgeschütteter Dividenden ist das Zusammenspiel von Körperschaft- und Einkommensteuersystem maßgeblich. Im rein klassischen System werden ausgeschüttete Dividenden doppelt besteuert: auf Unternehmensebene mit Körperschaft-, auf Aktionärsesebene mit Einkommensteuer. Die effektive gesamte Nominalsteuerlast aus-

<sup>7</sup> Diese Option ist für diejenigen Empfänger von Zinseinkünften steuerlich günstiger, deren persönlicher Einkommensteuersatz unterhalb des Abgeltungssteuersatzes liegt.

geschütteter Gewinne für den Aktionär ist somit abhängig von der Höhe des Körperschaft- und des Einkommensteuersatzes. So genannte Shareholder-Relief-Systeme mildern oder vermeiden die Doppelbesteuerung auf der Ebene des Anteilseigners. Eine Abmilderung erfolgt, indem der Anteilseigner einen Teil der gezahlten Körperschaftsteuer von der Einkommensteuerschuld abziehen darf (Teilanrechnungssystem) oder die ausgeschüttete Dividende nur mit einem ermäßigten Einkommensteuersatz (Tarifermäßigung) bzw. nur einen Teil der Dividende versteuern muss (Ermäßigung der Bemessungsgrundlage). Eine Vermeidung der Doppelbesteuerung wird durch die vollständige Befreiung von der Einkommensteuer erreicht. Vollenrechnungssysteme unterwerfen ausgeschüttete Dividenden voll der persönlichen Einkommensteuer, die zuvor gezahlte Körperschaftsteuer wird jedoch in vollem Umfang auf die Einkommensteuerschuld angerechnet, so dass die Dividende letztlich mit dem persönlichen Einkommensteuersatz des Aktionärs besteuert wird.

In der untersuchten Ländergruppe dominieren Shareholder-Relief-Systeme. Sowohl die Zahl der Länder, die das klassische System in Reinform anwenden (derzeit Irland, Schweiz, USA), als auch der Länder mit einem Vollenrechnungssystem (derzeit Finnland, Frankreich, Italien und Estland) hat langfristig abgenommen.<sup>8</sup>

Zur Verhinderung oder zumindest Einschränkung von Steuerhinterziehung erhebt eine Reihe von Ländern Kapitalertragsteuern auf ausgeschüttete Dividenden, die zum Teil auf die veranlagte Einkommensteuer angerechnet werden, teilweise aber auch die Funktion von definitiven Abgeltungssteuern haben. Es fällt auf, dass beinahe alle MOEL Dividendeneinkünfte mit einer relativ niedrigen Abgeltungssteuer definitiv besteuern. In den Systemen, die keine Definitivsteuern an der Quelle erheben, kann die vollständige Besteuerung wiederum nur mit einem Kontrollmitteilungssystem sichergestellt werden; allerdings haben nur wenige Länder ein solches Kontrollmitteilungssystem etabliert.

In rein klassischen Systemen liegt der maximale nominale Dividendensteuersatz für den Anteilseigner, der sich aus dem Zusammenwirken von Körperschaftsteuersatz und Einkommensteuer-Spitzensatz ergibt, immer über dem Einkommensteuer-Spitzensatz. Dies gilt auch für einige der existierenden Shareholder-Relief-Systeme: Anders als bei der Besteuerung von Zinserträgen führen aufgrund der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer beispielsweise Abgeltungssteuern unter Umständen nicht zu einer insgesamt ermäßigten Besteuerung, sondern begrenzen lediglich die Doppelbesteuerung (Tschechien).<sup>9</sup> Die nominale Effektivbelastung hängt letztlich von der Höhe von Körperschaft- und Einkommensteuersatz ab. Lediglich im Vollenrechnungssystem stimmen reguläre Einkommen- und Dividendensteuer überein.

### Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen

Tabelle 3 stellt die Einkommensbesteuerung privater Veräußerungsgewinne im internationalen Vergleich dar.

<sup>8</sup> Zu einem Überblick über die Körperschaftsteuersysteme in den OECD-Ländern Mitte der 80er Jahre vgl. Hagemann, Jones und Montador (1987); Ende der 90er Jahre vgl. OECD (2001).

<sup>9</sup> Weitere Vergünstigungen für Kapitaleinkünfte, etwa Freibeträge oder die Steuerfreiheit bestimmter Anlagen (vor allem zur Altersvorsorge), werden hier vernachlässigt.

Tabelle 3

### Maximale Steuersätze auf private Veräußerungsgewinne bei Finanzanlagen in Europa, Japan und den USA 2002

In %

	Spekulationsfrist <sup>1</sup>	Generelle Steuerpflicht	Kontrollmitteilungen
Belgien	–	17 <sup>2</sup> /34 <sup>3</sup>	nein
Dänemark	28/43 <sup>4,5</sup> (3 Jahre)	28/43 <sup>4,6</sup>	nein
Deutschland	25,6 <sup>7</sup> (1 Jahr)	–	nein
Finnland	–	29 <sup>4</sup>	nein
Frankreich	–	16 <sup>4</sup>	nein
Griechenland	–	–	–
Großbritannien	40 <sup>8</sup> (2 Jahre)	bis 38 <sup>9</sup>	nein
Irland	–	20 <sup>4,10</sup>	nein
Italien	–	27 <sup>2</sup> /12,5 <sup>4</sup>	nein
Luxemburg	39 <sup>8</sup> (6 Monate)	39 <sup>2,8</sup>	nein
Niederlande	–	25 <sup>2,4</sup>	ja
Österreich	25 <sup>11</sup> (1 Jahr)	25 <sup>2,11</sup>	nein
Portugal	10 <sup>3</sup> (1 Jahr)	–	nein
Schweden	–	30 <sup>4</sup>	nein
Spanien	2 Jahre <sup>12</sup>	17 <sup>4</sup>	nein
Bulgarien	–	10 <sup>4</sup>	k. A.
Estland	–	26 <sup>4</sup>	k. A.
Lettland	–	–	–
Litauen	10 <sup>4</sup> (1 Jahr)	–	k. A.
Polen	–	–	–
Rumänien	–	–	–
Slowakei	–	38 <sup>8</sup>	k. A.
Slowenien	–	50 <sup>8</sup>	k. A.
Tschechien	15 <sup>4</sup> (6 Monate)	–	k. A.
Ungarn	–	20 <sup>4</sup>	k. A.
Schweiz	–	–	–
Japan	20 <sup>4</sup> (5 Jahre)	10 <sup>4,7,13</sup>	nein
USA	44,8 <sup>8</sup> (1 Jahr)	bis 20 <sup>14</sup>	ja

**1** Steuersätze auf innerhalb bestimmter Haltefristen realisierte Veräußerungsgewinne; die Spekulationsfrist ist in Klammern angegeben.

**2** Bei substanzialer Beteiligung (jeweils unterschiedlich definiert).

**3** Abgeltungssteuer oder Option für Einkommensteuerveranlagung.

**4** Abgeltungssteuer.

**5** 28 % auf Veräußerungsgewinne bis 39 700 dK; darüber 43 %.

**6** Nicht börsennotierte Anteile: 28 % auf Veräußerungsgewinne bis 39 700 dK; darüber 43 %; börsennotierte Anteile: Freibetrag bis zum Marktwert der Anteile von 125 100 dK; darüber 28 % auf Veräußerungsgewinne bis 39 700 dK; 43 % auf höhere Veräußerungsgewinne.

**7** 50 % der Veräußerungsgewinne (Halbeinkünfteverfahren), d. h. nominaler Steuersatz 51,2 % (Deutschland) bzw. 20 % (Japan).

**8** Einkommensteuerspitzensteuersatz.

**9** Ab Haltefrist über zwei Jahren schrittweise Reduzierung des steuerpflichtigen Anteils der Veräußerungsgewinne in jährlichen 5 %-Schritten bis auf 60 % bei Haltefrist über zehn Jahren.

**10** Veräußerungsgewinne aus staatlichen Anleihen sind steuerfrei.

**11** Halber durchschnittlicher Einkommensteuersatz (Halbsatzverfahren).

**12** Zur Anwendung kommt der höhere der beiden folgenden Steuersätze: durchschnittlicher Steuersatz, der sich aus der Anwendung des Einkommensteuertarifs auf 50 % der Veräußerungsgewinne ergibt; Mittelwert des Steuersatzes.

**13** Veräußerungsgewinne aus staatlichen Anleihen und öffentlichen Schuldverschreibungen sind steuerfrei.

**14** 20 %/10 % Abgeltungssteuer bei Haltefrist zwischen zwölf Monaten und fünf Jahren; 18 %/8 % Abgeltungssteuer bei Haltefrist über fünf Jahren (der jeweils niedrigere Steuersatz gilt, wenn die übrigen Einkünfte dem Eingangssteuersatz unterliegen).

Quellen: Mennel und Förster (o. J.); Lenain und Bartoszuk (2000); nationale Steuergesetzgebung.

Nur eine Minderheit der betrachteten Länder verzichtet gänzlich auf die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. In einigen Ländern hängen Steuerpflicht und gegebenenfalls Steuerhöhe von der Höhe der Beteiligung und/oder von der Haltefrist ab. Die Länder mit einer generellen Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne wenden fast alle vergleichsweise niedrige Abgeltungssteuern an. Automatische Kontrollmitteilungssysteme sind im Bereich der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen kaum zu finden, so dass umfangreiche Steuerhinterziehungsmöglichkeiten bestehen.

#### Die Besteuerung unterschiedlicher Einkunftsarten im (internationalen) Vergleich

In Tabelle 4 werden die maximalen Steuersätze für unterschiedliche Einkunftsarten innerhalb der nationalen Einkommensteuersysteme der betrachteten Länder gegenübergestellt.

Im ungewichteten Durchschnitt aller 28 Länder liegt der allgemeine Einkommensteuer-Spitzensatz mit 44,1 % deutlich über dem Mittelwert der maximalen Einkommensteuersätze für die einzelnen Kapitaleinkünfte (29,7 %). Der durchschnittliche maximale Einkommensteuersatz auf Dividendeneinkünfte ist mit 44,2 % beinahe identisch mit dem allgemeinen Einkommensteuer-Spitzensatz. Der durchschnittliche Steuersatz für Zinseinkünfte und noch mehr derjenige für Veräußerungsgewinne sind allerdings deutlich niedriger. Werden die Gruppe der EU-15-Länder und die MOEL gesondert betrachtet, so weisen die Einkommensteuersysteme ähnliche strukturelle Merkmale hinsichtlich der steuerlichen Behandlung unterschiedlicher Einkommensarten auf, allerdings auf unterschiedlichem Niveau: So sind mit 49,1 % der durchschnittliche generelle Einkommensteuer-Spitzensatz sowie mit 33,9 % der durchschnittliche Mittelwert der maximalen Steuersätze für Kapitaleinkünfte in der EU 15 deutlich höher als in den Beitrittskandidatenländern (36,2 % bzw. 21,7 %). Auch ist der relative Abstand des durchschnittlichen Steuersatzes für Kapitaleinkünfte bezogen auf den Einkommensteuer-Spitzensatz in den MOEL im Durchschnitt merklich höher als in den Mitgliedsländern der EU.

Als Fazit ist festzuhalten, dass in beinahe allen untersuchten Ländern eine deutliche Tendenz zur Dualisierung bezüglich der Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkünften zu beobachten ist. Überall überschreitet der generelle Einkommensteuer-Spitzensatz den Mittelwert der maximalen Steuersätze für Kapitaleinkünfte, wenn auch mit länderspezifisch unterschiedlichen Spannbreiten. Dieser Trend ist nicht neu, hat sich jedoch in den vergangenen zwei Jahrzehnten vertieft.<sup>10</sup> Allerdings ist nur in Finnland eine konsequente Dualisierung – im Sinne eines einheitlichen geringeren und proportionalen Steuersatzes für sämtliche Kapitaleinkünfte – verwirklicht worden. Die Einkommensteuersysteme der anderen Länder entsprechen dagegen Schedulessteuern, in denen bestimmte Einkunftsarten – nämlich Dividendeneinkünfte – gelegentlich sogar höher besteuert werden als Arbeits-einkünfte. Diese Scheduling gilt auch für diejenigen Beitrittsländer, die eine „flat tax“ erheben. Damit wird das Grundprinzip der „flat tax“, als synthetische Einkommensteuer sämtliche Einkunftsarten einem einheitlichen, proportionalen Tarif zu unterwerfen, durchbrochen. Bei der in den drei baltischen Staaten anzutreffenden Einkommensteuer handelt es sich somit um eine schedulisierte Variante der „flat tax“.

<sup>10</sup> Zu vergleichenden Übersichten für 1980 und 1990 vgl. Carey, Chouraqui und Hagemann (1993).



Tabelle 4

**Maximale Steuersätze auf unterschiedliche Einkunftsarten für Inländer in Europa, den USA und Japan 2002**

In %

	Einkommensteuer-Spitzenatz (1)	Zinsen	Dividenden	Veräußerungsgewinne <sup>1</sup>	Mittelwert aus maximalem Steuersatz auf diverse Kapitaleinkünfte <sup>2</sup> (2)	Differenz (2) – (1) <sup>3</sup>
Belgien	59,7	15 <sup>4</sup>	55,2 <sup>4</sup>	17 <sup>4</sup>	29,1	-20,6
Dänemark	59	59	60,1 <sup>4</sup>	43 <sup>4</sup>	54	-5
Deutschland	51,2	51,2	44,2	0	31,8	-19,4
Finnland	52,5	29 <sup>4</sup>	29	29 <sup>4</sup>	29	-23,9
Frankreich	60,8	25 <sup>4</sup>	60,8	16 <sup>4</sup>	33,9	-26,9
Griechenland	40	15 <sup>4</sup>	37,5	0	17,5	-22,5
Großbritannien	40	40	47,5	24	37,2	-2,8
Irland	42	42	51,3	20 <sup>4</sup>	37,8	-4,2
Italien	46,2	27 <sup>4</sup>	46,2	27 <sup>4</sup>	33,4	-12,8
Luxemburg	39	39	37,9	39	38,6	-0,4
Niederlande	52	-	50,9	25 <sup>4</sup>	37,8	-14,2
Österreich	50	25 <sup>4</sup>	50,5	25	33,5	-16,5
Portugal	40	20 <sup>4</sup>	44 <sup>4</sup>	0	21,3	-18,7
Schweden	56	30 <sup>4</sup>	49,6 <sup>4</sup>	30 <sup>4</sup>	36,5	-19,5
Spanien	48	48	49,3	17 <sup>4</sup>	38,1	-9,9
<b>Durchschnitt EU<sup>5</sup></b>	<b>49,1</b>	<b>31</b>	<b>47,6</b>	<b>20,8</b>	<b>33,9</b>	<b>-15,2</b>
<b>Median</b>	<b>50</b>	<b>29,5</b>	<b>49,3</b>	<b>24</b>	<b>33,9</b>	<b>-</b>
<b>Standardabweichung</b>	<b>7,4</b>	<b>13,3</b>	<b>8,2</b>	<b>12,7</b>	<b>8</b>	<b>-</b>
Bulgarien	38	15 <sup>4</sup>	27,8 <sup>4</sup>	10 <sup>4</sup>	17,6	-20,4
Estland	26 <sup>6</sup>	0	26	26 <sup>4</sup>	17,3	-8,7
Lettland	25 <sup>6</sup>	5 <sup>4</sup>	22	0	9	-16
Litauen	33 <sup>6</sup>	15 <sup>4</sup>	39,7 <sup>4</sup>	0	18,2	-14,8
Polen	40	20 <sup>4</sup>	38,8 <sup>4</sup>	0	19,6	-20,4
Rumänien	40	10 <sup>4</sup>	28,8 <sup>4</sup>	0	12,9	-27,1
Slowakei	38	15 <sup>4</sup>	36,3 <sup>4</sup>	38	29,8	-8,2
Slowenien	50	50	47,5	50	49,2	-0,8
Tschechien	32	15 <sup>4</sup>	41,4 <sup>4</sup>	0	18,8	-13,2
Ungarn	40	18 <sup>4</sup>	34,4 <sup>4</sup>	20 <sup>4</sup>	24,1	-15,9
<b>Durchschnitt MOEL<sup>5</sup></b>	<b>36,2</b>	<b>16,3</b>	<b>34,3</b>	<b>14,4</b>	<b>21,7</b>	<b>-14,5</b>
<b>Median</b>	<b>38</b>	<b>15</b>	<b>35,4</b>	<b>5</b>	<b>18,5</b>	<b>-</b>
<b>Standardabweichung</b>	<b>7,1</b>	<b>12,6</b>	<b>7,5</b>	<b>17,5</b>	<b>10,6</b>	<b>-</b>
Schweiz	41	41	55,8	0	32,3	-8,7
Japan	50	20 <sup>4</sup>	57,9	10 <sup>4</sup>	29,3	-20,7
USA	44,8	44,8	66,8	18	43,2	-1,6
<b>Durchschnitt aller Länder<sup>5</sup></b>	<b>44,1</b>	<b>26,2</b>	<b>44,2</b>	<b>17,2</b>	<b>29,7</b>	<b>-14,4</b>
<b>Median</b>	<b>41,5</b>	<b>25</b>	<b>45,2</b>	<b>17,5</b>	<b>30,8</b>	<b>-</b>
<b>Standardabweichung</b>	<b>9,2</b>	<b>15,3</b>	<b>11,3</b>	<b>14,7</b>	<b>10,7</b>	<b>-</b>

**1** Für Finanzanlagen außerhalb der Spekulationsfrist bzw. langfristig; gegebenenfalls bei substanzieller Beteiligung.**2** Ungewichteter Mittelwert aus maximalem Steuersatz für Zinserträge, Dividenden und private Veräußerungsgewinne.**3** In Prozentpunkten.**4** Abgeltungssteuer.**5** Ungewichteter Durchschnitt.**6** Flat tax.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2002); Martinez-Serrano und Patterson (2003); Tab. 1, 2 und 3; eigene Berechnungen.

Die nominalen Steuersätze geben allerdings keine Auskunft über die effektive Belastung der einzelnen Einkunftsarten. Trotz bedeutender methodischer Fortschritte (European Commission 2003) sind Indikatoren zur durchschnittlichen steuerlichen Belastung sowie zum Beitrag einzelner Einkunftsarten zum gesamten Steueraufkommen kaum zu ermitteln. Der empirische Nachweis für die Gültigkeit der Hypothese von der Belastungsverschiebung zwischen verschiedenen Einkunftsarten kann daher ebenso wenig erbracht werden wie für die Hypothese vom zunehmenden Bedeutungsverlust der Kapitaleinkommensbesteuerung. Allerdings erscheint die Annahme plausibel, dass die Anwendung niedrigerer Steuersätze für Kapitaleinkünfte innerhalb der Einkommensteuer nicht nur für eine geringere nominale, sondern auch für eine geringere Effektivsteuerbelastung gegenüber den Arbeitseinkommen sorgt.

### 3 **Aktuelle Probleme der persönlichen Einkommensbesteuerung im internationalen Kontext**

Die existierende Einkommensbesteuerung (grenzüberschreitender) Kapitaleinkünfte und insbesondere der Trend zu einer Dualisierung bzw. Schedulisierung der Einkommensteuersysteme sind mit einer Reihe von allokativen und distributiven Wirkungen verbunden, von denen einige im Folgenden näher beleuchtet werden.

#### Distributive Aspekte

Die in sämtlichen betrachteten Ländern anzutreffende geringere Kapitaleinkommensbesteuerung ist auf der Grundlage des steuerlichen Leistungsfähigkeitsprinzips – zumindest in der Interpretation, wonach das Einkommen ein maßgeblicher Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit ist und daher umfassend besteuert werden sollte – problematisch. Sie verstößt zunächst gegen die horizontale Steuergerechtigkeit, weil Einkünfte in identischer Höhe je nach Herkunft unterschiedlich hoch oder überhaupt nicht (dies betrifft vor allem private Veräußerungsgewinne<sup>11</sup>) besteuert werden. Die vertikale Dimension der Steuergerechtigkeit wird verletzt, wenn Kapitaleinkünfte anders als Arbeitseinkommen nicht einer progressiven, sondern nur einem proportionalen Tarif unterworfen werden. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass sich die Kapitaleinkommen bei den oberen Einkommensgruppen konzentrieren. Haushalte mit sehr hohen Kapitaleinkünften werden daher im Vergleich zu einer progressiven Besteuerung stark entlastet. Gerade in den MOEL, die keine starke Tradition der Einkommensbesteuerung haben, da die „Steuersysteme“ der Zentralplanwirtschaften hauptsächlich auf Abführungen der Staatsunternehmen ruhten, kann diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Einkommensarten die Durchsetzung der Einkommensbesteuerung erschweren und langfristig die Steuermoral der privaten Haushalte unterminieren.

Gegen die in der Literatur intensiv diskutierten verteilungspolitischen Vorwürfe an dualisierte Einkommensteuersysteme werden in der Regel zwei Einwände vorgebracht, die auch aus distributiven Gründen für eine geringere und proportionale Besteuerung der Kapital-

<sup>11</sup> Auf der Grundlage der Reinvermögenszugangstheorie ist im Prinzip sämtliches Einkommen ungeachtet der Regelmäßigkeit seines Zuflusses – und damit auch unregelmäßig realisierte Veräußerungsgewinne – der Einkommensteuer zu unterwerfen (Söhn 1995).

einkünfte sprächen (Sørensen 1994): Erstens sei das Problem der kalten Progression in einem inflationären Umfeld bei Kapitaleinkommen größer als bei Arbeitseinkommen, die durch Inflation weniger aufgebläht würden. Zweitens unterlägen Kapitaleinkünfte einem höheren Risiko als Arbeitseinkommen. Allerdings können beide Argumente angesichts der aktuellen makroökonomischen Situation in den meisten der untersuchten Länder nicht überzeugen. Inflation spielt mittlerweile in der alten EU nur mehr eine geringe Rolle. Auch in den MOEL sind die Inflationsraten in den letzten Jahren beträchtlich gesunken. Gleichzeitig herrscht in vielen alten und insbesondere in den zukünftigen Mitgliedsländern eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, so dass auch die Arbeitseinkommen erheblichen Risiken unterworfen sind.

Distributive Probleme ergeben sich auch innerhalb der einzelnen Kapitaleinkommensarten. In der Mehrheit der betrachteten Länder unterliegen Zins- und Dividendeneinkommen sowie Veräußerungsgewinne unterschiedlichen (maximalen) Steuersätzen (vgl. Tabelle 4). Zudem werden in einigen Ländern (z. B. Italien) nicht sämtliche Kapitaleinkünfte entweder einheitlich proportional oder einheitlich progressiv besteuert.

#### Allokative Aspekte

Befürworter einer steuerlichen Privilegierung von Kapitaleinkünften stellen im Zielkonflikt zwischen „equity and efficiency“, auf den die Diskussion um duale Einkommensteuersysteme letztlich hinausläuft, auf allokativen Vorzüge einer mäßigen Kapitaleinkommensbesteuerung ab.

Zunächst wird auf das Potenzial dualisierter Einkommensteuersysteme zur Verminderung der Anreize zu internationaler Kapitalflucht und Steuerhinterziehung hingewiesen. Zwar gilt in den meisten Ländern das Welteinkommensprinzip, wonach alle Einkommen unabhängig davon, ob sie im Wohnsitzland oder im Ausland erwirtschaftet worden sind, im Wohnsitzland des Anlegers versteuert werden müssen.<sup>12</sup> Weil jedoch das grenzüberschreitende Informationssystem hinsichtlich Auslandseinkünften lückenhaft ist und die Finanzbehörden nach wie vor auf internationaler Ebene nicht sehr intensiv zusammenarbeiten, ist die Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Steuerhinterziehung gering.

Die Attraktivität der internationalen Kapital- und Steuerflucht im Bereich zinstragender Kapitalanlagen erklärt sich durch einen Blick auf die steuerliche Behandlung der Zinserträge Nichtgebietsansässiger in den untersuchten Ländern (vgl. Tabelle 1). Diese bleiben oft steuerfrei oder unterliegen lediglich einer vergleichsweise geringen Quellensteuer, so dass bei Nichtversteuerung im Heimatland gegenüber einer inländischen Kapitalanlage in vielen Fällen eine erhebliche Steuerersparnis realisiert werden kann. Der steuerliche Vorteil vergrößert sich nicht selten bei Existenz eines bilateralen Doppelbesteuerungsabkommens, wenn für Anleger aus dem jeweiligen Partnerland die Quellensteuer weiter ermäßigt oder ganz auf null gesetzt wird. Anleger aus allen Ländern können aus einem recht großen Angebot möglicher Steuerfluchtländer wählen. In einigen Staaten (z. B. Luxemburg, Schweiz, Österreich) werden sie durch ein striktes Bankgeheimnis in besonderem Maße vor dem Zugriff der Steuerbehörden ihres Heimatlandes geschützt. Durch die Möglichkeit

<sup>12</sup> So in sämtlichen OECD-Ländern (OECD 2000).

der Steuerhinterziehung wird damit de facto ein Quellensteuer-Regime etabliert, unter dem die Höhe der steuerlichen Belastung vom Steuersatz im Gastland determiniert wird. Daher ist es – anders als beim Wohnsitzprinzip – durchaus relevant, in welchem Land die Kapitalanlage getätigt wird; die unter dem Wohnsitzprinzip gegebene Kapitalexporthinterziehung wird verletzt. Dies können sich besonders einzelne kleine Länder zunutze machen, die im Sinne einer „Beggar-Thy-Neighbour-Policy“ (Giovannini 1989) durch geringe oder fehlende Quellenbesteuerung ihre Finanzplätze fördern.

Das Problem der internationalen Steuerflucht ist im Bereich der Dividendeneinkünfte weniger gravierend als bei den Zinseinkünften. Zwar können auch grenzüberschreitende Dividendeneinkünfte mangels effektiver Kontrollmöglichkeiten relativ einfach hinterzogen werden, sie sind jedoch mit der Körperschaftsteuer und gegebenenfalls mit Kapitalertragsteuer vorbelastet (vgl. Tabelle 2). Allerdings können sich zwischen bestimmten Ländern durchaus beträchtliche Steuerdifferenziale ergeben, zumal auch hier die Kapitalertragsteuern im Quellenstaat im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen nicht selten ermäßigt oder ganz auf null gesetzt werden.

In der Tat entstehen durch die solchermäßen erleichterte internationale Steuerflucht alloka-tive Verzerrungen. Es kann zu einer internationalen Fehlallokation von Ersparnissen kommen, wenn Investitionen nicht dort getätigt werden, wo die Vorsteuer-Renditen am höchsten sind, sondern dort, wo die höchsten Nachsteuer-Renditen geboten werden (Carey, Chouraqui und Hagemann 1993). Wie das Beispiel Luxemburg zeigt, resultiert hieraus allerdings nicht notwendigerweise eine ineffiziente Kapitalallokation, wenn über Finanzintermediäre das Ersparnisangebot der privaten Haushalte in die effizientesten Realan-lagemöglichkeiten gelenkt wird (Schratzenstaller und Wehner 2000). Dies setzt allerdings die Existenz eines stabilen Finanzsektors und vor allem die Abwesenheit von Barrieren der Kapitalmobilität sowie von Währungsrisiken voraus; hier dürften einige der MOEL (noch) Defizite aufweisen.

Internationale Steuerflucht verletzt darüber hinaus die „inter-nation equity“, d. h. eine gleich-mäßige internationale Aufteilung des gesamten Kapitalsteueraufkommens. Außerdem wird das gesamte internationale Steueraufkommen verringert: angesichts der Haushaltsdefizite in einer Reihe der betrachteten Länder eine problematische Entwicklung. Für die MOEL kommt hinzu, dass sie vielfach aufgrund einer nach wie vor defizitären Steueradministration ohnehin mit enormen Schwierigkeiten konfrontiert sind, die für den Aufbau eines funk-tionierenden öffentlichen Sektors erforderlichen Mittel aufzubringen. Die bestehenden Un-vollkommenheiten im Steuervollzug in den MOEL (Schaffer und Turley 2001) sprechen zwar einerseits für die Erhebung pauschaler Kapitalertragsteuern im Quellensteuerverfahren, verringern gleichzeitig aber den Anreiz zur entschlossenen Beseitigung dieser Defizite.

Auch können mit der Dualisierung der Einkommensbesteuerung Möglichkeiten und An-reize zur Kapital- und Steuerflucht lediglich verringert werden, so dass nach wie vor ein Druck auf die Kapitalsteuersätze besteht, der langfristig in einen gegenseitigen Unterbie-tungswettbewerb münden kann. Zwar können kleine Länder vom internationalen Steuer-wettbewerb durchaus profitieren, wenn die Steuermindereinnahmen aufgrund der Senkung der Kapitalsteuern durch Kapitalzuflüsse überkompensiert werden.<sup>13</sup> Allerdings untergra-

**13** Das Beispiel Irland hat dies in den 90er Jahren eindrücklich demonstriert.

ben viele der „alten“ EU-Länder sowie einige der MOEL als große Länder durch eine Absenkung der Kapitaleinkommensteuern ihre eigene fiskalische Basis.

Eine mäßige Besteuerung von Kapitaleinkünften soll darüber hinaus die private Ersparnisbildung fördern. Seine Begründung findet dieses Argument in den Bestrebungen vieler Regierungen, die private Altersvorsorge zu stärken. Sofern das zugrunde liegende Vermögen jedoch über ein übliches Vorsorgevermögen hinausgeht, ist die steuerliche Entlastung wirtschaftspolitisch nur schwer zu begründen und distributiv problematisch, zumal viele Länder mittlerweile auf eine eigenständige Vermögensteuer verzichten (o. V. 2003a).

Die existierenden schedulierten Einkommensteuersysteme weisen über die genannten Probleme hinaus ein weiteres allokatives Defizit auf. Tabelle 4 zeigt, dass in vielen der untersuchten Länder die maximalen Steuersätze auf Zinseinkünfte die Höchststeuersätze auf Dividenden zum Teil erheblich unterschreiten.<sup>14</sup> Diese strukturelle steuerliche Bevorzugung der Fremdfinanzierung stört die Finanzierungsneutralität der Unternehmen, da sie sich in den geforderten Bruttorenditen der Kapitalgeber und damit in den Kapitalkosten niederschlägt (Gérard 2002). Wird als Konsequenz im Verhältnis zum Eigenkapital zu viel Fremdkapital aufgenommen, wird die Risikoallokation verzerrt; somit steigt die Gefahr, dass in rezessiven Phasen Verbindlichkeiten nicht bedient werden können. Für die MOEL, in denen die privaten Unternehmen insgesamt eine relativ dünne Eigenkapitaldecke aufweisen, ist dieses Problem besonders gravierend. Dies verstärkt wiederum die Anfälligkeit des Finanzsektors in den Transformationsländern, wo immer noch Schwachstellen im Kredit- und Risikomanagement von Banken und Finanzintermediären bestehen, für systemische Krisen (IMF 2000). Auch beeinflusst ein (zu) hoher Anteil von Fremdkapital die Risikofreudigkeit von Unternehmen negativ: Die Unternehmen werden ineffizient wenig in riskante Projekte, vor allem Innovationen, investieren, die zwar mit hohen potentiellen Erträgen, aber auch mit entsprechend hohen Risiken verbunden sind.<sup>15</sup>

#### 4 **Ausblick: Zur internationalen Harmonisierung der Besteuerung der Kapitaleinkünfte**

Aufgrund der Einführung der einheitlichen Währung sowie des weitgehenden Abbaus der Zinsdifferenziale in der EU bestimmen zunehmend steuerliche Erwägungen die internationale Allokation zinstragender Kapitalanlagen. Damit gewinnt das Problem der Steuerflucht im Bereich der Zinserträge an Dringlichkeit. Nicht zuletzt die bevorstehende Osterweiterung der EU,<sup>16</sup> mit der Gefahr der Herausbildung weiterer Inner-EU-Steuerparadiese, führte Mitte 2003 nach langjährigen Verhandlungen zu einer Einigung der EU-Länder auf die Verabschiedung einer Richtlinie zur effektiven Besteuerung von Zinserträgen.<sup>17</sup> Der Kern dieser Richtlinie besteht in der Anwendung eines Koexistenzmodells ab 2005, das zunächst für einen siebenjährigen Übergangszeitraum gilt. Zwölf „alte“ sowie sämtliche „neuen“

<sup>14</sup> Ausnahmen sind Deutschland, wo Zinsen deutlich höher besteuert werden als Dividenden, und Dänemark, Finnland, Luxemburg, Spanien sowie Slowenien, wo die Steuersätze identisch sind oder nur geringfügig voneinander abweichen.

<sup>15</sup> Die Existenz solcher Verzerrungswirkungen wird nur von einer Minderheit von Ökonomen bestritten; vgl. etwa Bradford (1981).

<sup>16</sup> Zum 1. Mai 2004 treten die Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn bei; für Bulgarien und Rumänien ist das Jahr 2007 die aktuelle Beitrittsperspektive.

<sup>17</sup> Zur „Historie“ der Harmonisierungsbemühungen im Bereich der Zinsbesteuerung vgl. Martinez-Serrano und Patterson (2003) und Rehm (2003).

EU-Mitgliedsländer nehmen, ebenso wie die abhängigen und assoziierten Territorien, an einem automatischen Kontrollmitteilungssystem teil. Belgien, Österreich und Luxemburg erheben dagegen eine Quellensteuer für die Zinseinkünfte Nichtgebietsansässiger, die von 15 % im Jahre 2005 auf 35 % ab 2011 angehoben wird; 75 % der Einnahmen gehen an das Wohnsitzland des Kapitalanlegers. Die Voraussetzung für die im Jahre 2004 angestrebte Annahme der Richtlinie ist, dass die Schweiz und weitere Drittstaaten<sup>18</sup> ein Rahmenabkommen mit der EU über „gleichwertige Maßnahmen“ abschließen, also zumindest Quellensteuern erheben und auf Anfrage bei Verdacht auf Steuerbetrug Amtshilfe leisten. Nach 2010 soll dann – abhängig vom Erfolg der Übergangsregelung sowie der Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten – über die Teilnahme auch der „Ausnahmeländer“ am Informationsaustausch entschieden werden.

Diese Vereinbarung ist ein Schritt in die richtige Richtung, da sie die internationale Steuerflucht unterbinden hilft und den Druck auf diejenigen Länder reduziert, die Zinseinkünfte nach wie vor regulär besteuern. Allerdings weist sie nach wie vor Lücken auf.<sup>19</sup> Zunächst können insbesondere in den ersten Jahren der Übergangsphase die drei Quellensteuer-Länder in der EU sowie die Drittländer zumindest für EU-Bürger aus Ländern mit einer höheren Zinsbesteuerung als Fluchtländer dienen. Im Verhältnis zu Nicht-EU-Staaten können zudem – da die Vereinbarung nur für EU-Bürger gilt – sämtliche Mitgliedstaaten weiterhin als Steueroasen fungieren.

Ein bedeutendes Defizit der geplanten Richtlinie ist darüber hinaus, dass sie sich lediglich auf Zinserträge bezieht, eine internationale Harmonisierung der Besteuerung privater grenzüberschreitender Dividendenerträge also nicht vorgesehen ist. Damit besteht der Druck auf die nationalen Kapitalertragssteuersysteme fort, die Steuersätze sowohl innerhalb der Körperschaftsteuer als auch der Einkommensteuer zu senken (vgl. etwa die deutsche Körperschaftsteuerreform 2001), mit den skizzierten negativen Konsequenzen hinsichtlich Allokation und Distribution. Mit den MOEL werden zudem Länder in die EU integriert, die Dividenden zumeist deutlich niedriger besteuern, was den Steuersenkungsdruck verstärken wird. Auch in diesem Bereich ist daher die Durchsetzung des Wohnsitzprinzips – in Form der generellen gegenseitigen Anrechnung der ausländischen Körperschaftsteuer im Wohnsitzland des Aktionärs – anzustreben (Bach 2001). Gelingt es nicht, zu umfassenderen supranationalen Übereinkommen zu gelangen, ist eine Fortsetzung des Trends zur Dualisierung bzw. Schedulisierung der Einkommensteuersysteme mit all den damit verknüpften Problemkomplexen zu erwarten.

## Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan (2001): Die Unternehmenssteuerreform. In: Achim Truger (Hrsg.): *Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz*. Marburg, 47–94.
- Bradford, David F. (1981): The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions. *Journal of Public Economics*, 15, 1–22.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich*. Berlin.

<sup>18</sup> Liechtenstein, Andorra, San Marino, Monaco, USA; zu Details vgl. Rehm (2003).

<sup>19</sup> Zu weiteren Einzelheiten bezüglich Ausnahmeregelungen und Umgehungsmöglichkeiten vgl. o. V. (2003b) und Rehm (2003).

- Carey, David, Jean-Claude Chouraqui und Robert P. Hagemann (1993): *The Future of Capital Income Taxation in a Liberalised Financial Environment*. OECD Economic Department Working Paper No. 126. Paris.
- Cnossen, Sijbren (1997): *Dual Income Taxation: The Nordic Experience*. Rotterdam.
- Cnossen, Sijbren (1999): Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union? *FinanzArchiv*, 56, 18–50.
- European Commission (2003): *Structures of the Taxation Systems in the European Union 1995–2001*. Luxemburg.
- Fehr, Hans (2002): Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen einer konsumorientierten Steuerreform in Österreich. In: Engelbert Theurl, Hannes Winner und Rupert Sausgruber (Hrsg.): *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*. Wien, 348–366.
- Gérard, Marcel (2002): *Interjurisdictional Company Taxation in Europe, the German Reform and the new EU Suggested Direction*. CESifo Working Paper No. 636 (1). München.
- Giovannini, A. (1989): National Tax Systems versus the European Capital Market. *Economic Policy*, 9, 346–386.
- Hagemann, Robert P., Brian R. Jones und Robert B. Montador (1987): *Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences*. OECD Working Papers No. 40. Paris.
- Huizinga, Harry und Gaetan Nicodème (2001): *Are International Deposits Tax-Driven?* Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Paper No. 152. Brüssel.
- International Monetary Funds (2000): *World Economic Outlook*. Washington, D.C.
- Lenain, Patrick und Leszek Bartoszuk (2000): *The Polish Tax Reform*. OECD Economics Department Working Paper No. 234. Paris.
- Martinez-Serrano, Alice und Ben Patterson (2003): *Taxation in Europe: Recent Developments*. Economic Affairs Series Working Paper, ECON 131 EN 01-2003. Luxemburg.
- Mennel, Annemarie und Jutta Förster (o. J.): *Steuern in Europa, Amerika und Asien – Loseblattsammlung*. Berlin.
- Mitra, Pradeep und Nicholas Stern (2003): *Tax Systems in Transition*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2947. Washington, D.C.
- o. V. (2003a): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. *Monatsbericht Bundesministerium der Finanzen*, 1, 55–68.
- o. V. (2003b): Eine Steuer zur Nichtbesteuerung. *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Februar 2003.
- OECD (2000): *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*. Paris.
- OECD (2001): *Tax and the Economy: A Comparative Assessment of OECD Countries*. Paris.
- OECD (2002): *Revenue Statistics 1965–2001*. Paris.
- PriceWaterhouseCoopers (1999): *Corporate Taxes 1999–2000, Worldwide Summaries*. New York.
- Rehm, Hannes (2003): Die Zinsbesteuerung in der Europäischen Union. *Kredit und Kapital*, 36 (3), 309–367.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*. Wiesbaden.
- Schaffer, Mark E. und Gerald Turley (2001): *Effective Versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies*. EBRD Working Paper No. 62. London.
- Schratzenstaller, Margit und Holger Wehner (2000): Zinsbesteuerung in der Europäischen Union. *Wirtschaftsdienst*, 80 (11), 675–683.

- Söhn, Hartmut (1995): Erwerbsbezüge, Markteinkommenstheorie und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. In: Joachim Lang (Hrsg.): *Die Steuerrechtsordnung in der Diskussion*. Köln, 343–364.
- Sørensen, Peter B. (1994): From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries. *International Tax and Public Finance*, 1 (1), 57–79.
- Spengel, Christoph (2003): *Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union*. Düsseldorf.