

Kronberger Kreis

Research Report

Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck

Kronberger Kreis-Studien, No. 65

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2018) : Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studien, No. 65, ISBN 3890151256, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/187421>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

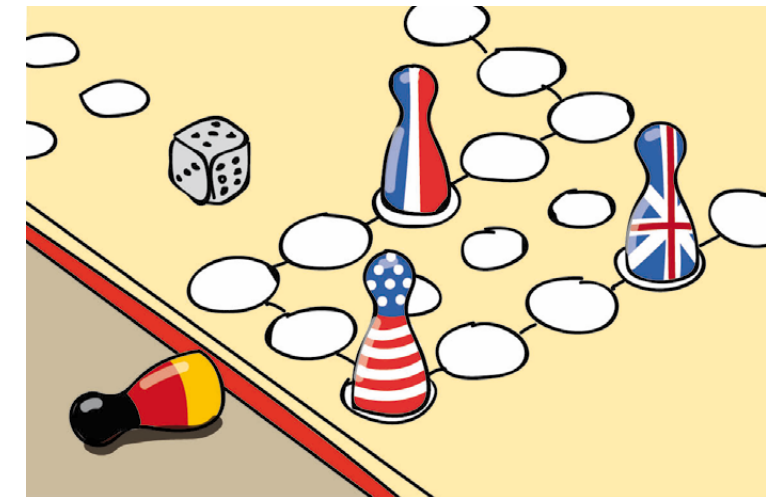
Angesichts umfangreicher Steuerreformen in den USA und weiteren Mitgliedstaaten der OECD steht die Unternehmensbesteuerung verstärkt unter Wettbewerbsdruck. Die Bundesregierung setzt bislang darauf, sich in diesem Wettbewerb passiv zu verhalten und riskiert damit, dass der deutsche Wirtschaftsstandort international an Attraktivität einbüßt und Steueraufkommen verlorenght. Die deutsche Steuerpolitik sollte stattdessen eine effektive Balance zwischen internationaler Koordination und optimaler Positionierung des eigenen Standorts anstreben. Wie das erreicht werden kann und welche Reformen Deutschland im Bereich der Unternehmensbesteuerung benötigt, ist Gegenstand dieser Studie.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, kommt in seinen Analysen zu dem Schluss, dass sich die steuerlichen Rahmenbedingungen in Deutschland nicht zu weit von denen der anderen Länder entfernen dürfen und fordert die Bundesregierung zu einer aktiven Gestaltung des internationalen Steuerwettbewerbs auf. Insbesondere sollte Deutschland die Körperschaftsteuer reduzieren sowie eine steuerliche Forschungsförderung und Patentboxen einführen, um mit seinen Nachbarstaaten und Handelspartnern steuerlich auf Augenhöhe zu agieren. Europäische Mindeststeuern oder die Einführung einer Steuer auf digitale Geschäftsmodelle sollte Deutschland im eigenen und im europäischen Interesse hingegen ablehnen.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-125-6



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

	Executive Summary	5
I	Einleitung	9
II	Ökonomische Funktionen der Unternehmensbesteuerung	13
III	Wie funktioniert Unternehmensbesteuerung in der offenen Volkswirtschaft?	15
IV	Die Besteuerung multinationaler Unternehmen	17
V	Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland und international	21
VI	Ökonomische Auswirkungen der Unternehmensbesteuerung	31
VII	Steuerwettbewerb und Steuervermeidung	35
	7.1 Steuerwettbewerb um die Ansiedlung von Realinvestitionen	35
	7.2 Steuerwettbewerb um Forschung und Entwicklung und das Problem der Patentboxen	36
	7.3 Steuerwettbewerb um Buchgewinne	38
	7.4 Initiativen und steuerpolitische Optionen zur Eindämmung internationaler Steuervermeidung	39
	7.4.1 Die BEPS-Initiative der OECD	40
	7.4.2 Das Maßnahmenpaket der EU zur Bekämpfung der Steuervermeidung	42
VIII	Unternehmensbesteuerung und Digitalisierung	47
	8.1 Die Strategie der Europäischen Kommission zur Besteuerung der Digitalwirtschaft	48
	8.1.1 Eine Steuer auf Umsätze digitaler Geschäftsmodelle zum Ausgleich eines Steuergefälles zu Gunsten der Digitalwirtschaft?	49
	8.1.2 Das Konzept der digitalen Betriebsstätte	53
IX	Schlussfolgerungen und steuerpolitische Empfehlungen	57
	Literaturverzeichnis	61

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2018

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-124-8
Titelbild: Julia Stone

Executive Summary

Deutschland sieht sich einem verschärften internationalen Steuerwettbewerb gegenüber. Sechs der G7-Staaten sowie ein wesentlicher Teil der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben in den vergangenen Jahren umfangreiche Steuerreformen beschlossen und umgesetzt oder weitere Senkungen der tariflichen Gewinnsteuersätze angekündigt. In Deutschland wurden hingegen seit dem Jahr 2008 keine wettbewerbsstärkenden Reformen des Steuersystems mehr durchgeführt. Dies hat zur Folge, dass Deutschland in wenigen Jahren die höchste unternehmerische Steuerbelastung unter den G7-Staaten und in Europa aufweisen wird.

Die Aufgabe der deutschen Steuerpolitik sollte darin bestehen, eine effektive Balance zwischen internationaler Koordination und optimaler Positionierung des eigenen Standorts zu finden. Die Strategie der Bundesregierung zielt bislang jedoch darauf ab, europaweite Mindeststeuern einzufordern und internationalen Harmonisierungsbestrebungen nachzugehen. Eigene steuerpolitische Maßnahmen, um im Steuerwettbewerb nicht weiter zurückzufallen, plant sie nicht. Der steuerpolitische Stillstand kann dazu führen, dass der deutsche Wirtschaftsstandort im Wettbewerb um Investitionen und die Ansiedlung innovativer Unternehmen an Attraktivität einbüßt, Steueraufkommen verlorengeht und der gesamtwirtschaftliche Wohlstand abnimmt.

Eine Beteiligung Deutschlands am Steuerwettbewerb wird von einigen Seiten kritisch gesehen. Es wird befürchtet, dass die grenzüberschreitende Mobilität von Kapital zu einem Steuersenkungswettlauf führt, an dessen Ende der Staat seine Tätigkeit nicht mehr hinreichend finanzieren kann und die verbleibenden Steuerlasten ungerecht verteilt sind. Empirische Studien legen jedoch nahe, dass die Unternehmensbesteuerung stärkere negative Wachstumswirkungen als andere Steuern hat und darüber hinaus etwa die Hälfte der Steuerbelastung auf die Beschäftigten überwälzt wird. Davon sind Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen stärker betroffen als Besserverdienende. Außerdem ist das europäische Steueraufkommen trotz der sinkenden Steuersätze bislang weitgehend konstant geblieben. Ein ruinöser internationaler Steuerwettbewerb ist nicht zu beobachten.

Ebenso wenig überzeugend ist das verbreitete Argument, angesichts der deutschen Exportüberschüsse sei eine weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

deutscher Unternehmen durch Steuersenkungen nicht erforderlich. Hier wird Exportstärke deutscher Unternehmen mit der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Investitionen und Arbeitsplätze verwechselt. Über Investitionszurückhaltung in Deutschland wird immer wieder geklagt. Der Leistungsbilanzüberschuss bedeutet, dass Kapital ins Ausland abfließt. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die für mehr inländische Investitionen sorgt, könnte dazu beitragen, den Leistungsbilanzüberschuss abzubauen.

Die vorliegende Studie verdeutlicht, dass die bisherige Steuerpolitik der Bundesregierung, einseitig auf internationale Koordination zu setzen und den Steuerwettbewerb tatenlos hinzunehmen, nicht erfolversprechend ist. Steuerkoordination in Form einer europaweiten Mindestbesteuerung wäre wenig zielführend. Hierdurch würden insbesondere die ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten der EU einen Wettbewerbsnachteil erfahren, der sich negativ auf die angestrebte wirtschaftliche Konvergenz in Europa auswirken würde. Gegenüber Drittstaaten bestünde außerdem die Gefahr, dass sich Europa insgesamt zu einer Hochsteuerzone entwickelt und an globaler Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. Hinzu kommt, dass ein Mindeststeuersatz aufgrund der Einstimmigkeitsregel in Steuerfragen kaum mehr an sich verändernde ökonomische Rahmenbedingungen angepasst werden könnte.

Mit der Initiative ‚Base Erosion and Profit Shifting‘ (BEPS) versucht die OECD, international abgestimmte Empfehlungen zu entwickeln, wie Staaten unerwünschte Steuervermeidung multinationaler Unternehmen eindämmen können. Als Leitlinie hat die BEPS-Initiative formuliert, dass Unternehmen Gewinne dort steuerlich ausweisen sollen, wo sie tatsächlich erwirtschaftet werden. Diese Leitlinie klingt zunächst vernünftig, um ein tragfähiges Konzept für die Gestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung handelt es sich jedoch nicht. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen folgen keiner klaren Systematik. Stattdessen steht oftmals das rein fiskalische Anliegen dahinter, mehr Steuern von multinationalen Unternehmen zu erheben. Daraus würden erhebliche Rechtsunsicherheit, Doppelbesteuerungsprobleme sowie zunehmende Konflikte zwischen Staaten resultieren.

Aus ähnlichen Gründen ist die Einführung neuer Steuern auf digitale Geschäftsmodelle abzulehnen, die als Ziel eine vermeintlich faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft vorgibt. Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass sich die Digitalisierung durch alle Branchen zieht und keineswegs auf Unternehmen wie Apple oder Amazon beschränkt ist. Trotzdem beruht die

Debatte über Digitalsteuern auf der Vorstellung, dass die Digitalwirtschaft klar abgrenzbar sei. Die von der Europäischen Kommission vertretene Auffassung, es existiere ein systematisches Steuergefälle zugunsten der Digitalwirtschaft, beruht auf irreführenden Zahlen und führt steuerpolitisch auf Abwege. Hauptverantwortlich für das im Vergleich zu traditionellen Geschäftsmodellen und auf Basis von hypothetischen Investitionsprojekten geschätzte Steuergefälle von etwa 12,5 Prozentpunkten sind gesetzliche Abschreibungsbedingungen und steuerliche Forschungsförderung. Konsequenterweise müsste an diesen Regelungen direkt angesetzt und nicht über den Umweg einer neuen Steuer agiert werden, die unerwünschte Konsequenzen nach sich ziehen kann. Steuerliche Forschungsförderung wird mit der Begründung gewährt, dass Forschung und Entwicklung positive Externalitäten verursachen. Diese Differenzen durch steuerliche Belastungen der Digitalwirtschaft einzuebnet, richtet sogar wirtschaftlichen Schaden an.

Außerdem würde eine unilateral eingeführte Steuer auf digitale Umsätze von Seiten der USA sicherlich als protektionistische Maßnahme gewertet werden und den bestehenden Handelskonflikt weiter schüren. Allein der Umstand, dass US-Hochtechnologieunternehmen in Europa hohe Umsätze erzielen, bedeutet nicht, dass die EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch auf die Besteuerung der damit erzielten Gewinne haben. Das Besteuerungsrecht kann nach geltenden Doppelbesteuerungsabkommen anderen Staaten zustehen. Selbst wenn diese sich entscheiden, die ihnen zuzuordnenden Unternehmensgewinne nicht oder nur niedrig zu besteuern, folgt daraus kein Recht der europäischen Staaten, diese Gewinne stattdessen eigener Besteuerung zu unterwerfen. Würden im Rahmen der Diskussion um neue Verteilungsmechanismen wie digitale Betriebsstätten die Besteuerungsrechte in diejenigen Länder verlagert werden, in denen der Endverbrauch stattfindet, könnten exportorientierte Volkswirtschaften wie Deutschland das Nachsehen haben. Es sollte dabei nicht übersehen werden, dass Anbieter digitaler Dienstleistungen in den Absatzländern heute zwar keine Ertragsteuern abführen müssen, aber sehr wohl der Umsatzsteuer unterliegen.

Zu den grundlegenden Vorschlägen einer Reform des internationalen Steuersystems gehört die in Varianten diskutierte Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung in Europa. Hierzu zählt der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage und Verteilung der Besteuerungsrechte auf Basis einer Formelzuteilung (GKKB). Das GKKB-Konzept kann zwar im Hinblick auf die Bekämpfung

der Steuervermeidung oder den Abbau steuerlicher Verzerrungen nicht vollständig überzeugen, gleichwohl würde es steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten im europäischen Binnenmarkt abbauen und bürokratische Kosten für europaweit tätige Unternehmen reduzieren. Unter den EU-Mitgliedstaaten existieren allerdings große Widerstände gegen das GKKB-Konzept und andere Steuerharmonisierungsprojekte, weil die Mitgliedstaaten die Besteuerung als Kernbereich ihrer Souveränität und gleichzeitig als wichtiges Instrument zur Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Interessen ansehen.

Insofern wäre die Bundesregierung gut beraten, sich steuerpolitisch nicht ins Abseits zu stellen, sondern die Strategie seiner Nachbarstaaten und Handelspartner aufzugreifen. Deutschland sollte den internationalen Steuerwettbewerb annehmen und aktiv gestalten.

Der Kronberger Kreis schlägt folgendes Vorgehen vor: Erstens wäre eine merkliche Senkung der tariflichen Gewinnsteuersätze notwendig. Deutschland sollte Frankreich folgen und die steuerliche Belastung von einbehaltenen Unternehmensgewinnen in den nächsten Jahren auf 25 Prozent reduzieren. Das könnte durch eine Senkung der Körperschaftsteuer auf 10 Prozent erreicht werden. Zweitens sollte Deutschland eine steuerliche Forschungsförderung, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, sowie eine Patentbox einführen. Gleichzeitig sollte Deutschland bei der Patentbox signalisieren, sie wieder abzuschaffen, wenn die anderen Staaten dies ebenfalls tun. Drittens sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren, die in Drittländer fließen, international koordiniert werden. Bei der Bekämpfung von Steuervermeidung sollte eine Doppelbesteuerung genauso verhindert werden wie eine unbeabsichtigte Nichtbesteuerung. Viertens sollte die Einführung einer europäischen Steuer auf digitale Umsätze unterbleiben. Allenfalls wäre eine europäische Digitalsteuer ein Instrument im Handelskonflikt mit den USA, aber keine Steuer für den Normalfall. Fünftens sollte Deutschland bei den internationalen Verhandlungen über Veränderungen des Betriebsstättenbegriffs seine Interessen als Exportland im Auge behalten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Anbieter digitaler Dienstleistungen in den Absatzländern heute zwar keine Ertragsteuern abführen müssen, aber sehr wohl der Umsatzsteuer unterliegen. In jedem Fall wäre mit einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts zu rechnen. Schließlich sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass grundlegende Reformen der internationalen Besteuerung, darunter die bestimmungslandorientierte Unternehmensgewinnsteuer, stärker erforscht und diskutiert werden.

I Einleitung

1. Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen spielt in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine wichtige Rolle. Zu Beginn des Jahres 2018 hat die US-Regierung die Einkommensteuern natürlicher Personen sowie die Unternehmenssteuern kräftig gesenkt und die Besteuerung von Auslandsgewinnen amerikanischer Konzerne reformiert. Das Ziel besteht darin, die Attraktivität der USA als Investitionsstandort zu steigern und Anreize zur Steuervermeidung zu Lasten des amerikanischen Fiskus abzubauen.

2. In Europa senken viele Länder ebenfalls ihre Gewinnsteuern. Gleichzeitig wird gefordert, Steuervermeidung multinationaler Unternehmen stärker zu bekämpfen und neue Steuern für digitale Geschäftsmodelle einzuführen. In Deutschland scheint die Politik derzeit allerdings keinen großen Handlungsbedarf zu sehen. Als die Große Koalition im Frühjahr 2018 ihr Regierungsprogramm verhandelte, spielte die Unternehmensbesteuerung keine große Rolle. Man will sich „für eine bessere Abstimmung des Unternehmenssteuerrechts in der EU“¹ einsetzen, konkrete Maßnahmen zur Erneuerung der Unternehmensbesteuerung fehlen aber.

3. Im Mittelpunkt der steuerpolitischen Debatte in Deutschland stehen eher Verteilungs- und Gerechtigkeitsthemen. Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen wie Google und Apple wird vorgeworfen, sich einer angemessenen Besteuerung zu entziehen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat beispielsweise erklärt, sie sehe in der Bepreisung von Konsumentendaten „das zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft“² und fordert, dies ins Steuersystem einzuarbeiten.³ Vor diesem Hintergrund genießt die Idee der Einführung einer Digitalsteuer in Deutschland und in anderen europäischen Ländern große Popularität. Die britische Regierung hat bereits angekündigt, im Jahr 2020 eine Digitalsteuer einzuführen.

4. Dass eine Reaktion Deutschlands auf den wachsenden Steuerwettbewerb bislang ausbleibt, hat sicherlich damit zu tun, dass die deutsche Wirtschaft derzeit gut läuft, die Beschäftigung boomt und die Steuereinnahmen

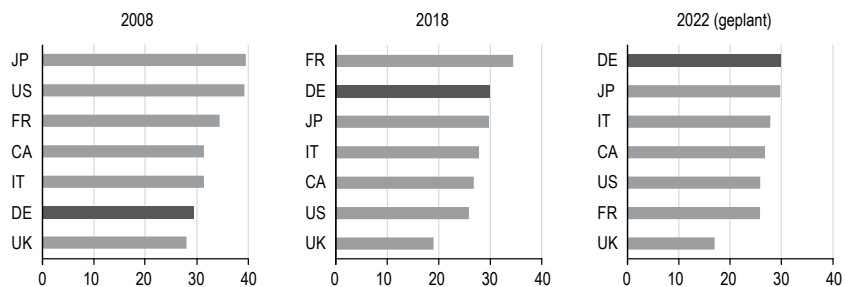
¹ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 92.

² Zitiert nach Fuest (2018), S. 21.

³ Siehe Fuest (2018), S. 22.

sprudeln. Gleichzeitig wird jedoch beklagt, dass die Unternehmen in Deutschland nur sehr verhalten investieren und unklar sei, ob der Wirtschaftsstandort Deutschland für absehbare Entwicklungen wie die Digitalisierung und Automatisierung der Wirtschaft gerüstet ist.

Abbildung 1: Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne der G7-Staaten



Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

CA-Kanada, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, JP-Japan, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten.

Quelle: OECD.

5. Steuern sind sicherlich nur ein Aspekt der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für die Standortwahl von Investoren relevant sind. Faktoren wie die Infrastruktur, die Marktgröße, die Verfügbarkeit von Fachkräften, stabile politische und rechtliche Rahmenbedingungen sind mindestens ebenso wichtig. All diese Faktoren kann die Politik kurzfristig jedoch kaum oder gar nicht verändern, die Steuern hingegen schon. Deshalb ist die Steuerpolitik im Standortwettbewerb besonders wichtig. Dass Deutschland in den vergangenen Jahren im internationalen Steuerwettbewerb an Boden verloren hat, wird deutlich, wenn man die Unternehmenssteuersätze der G7-Staaten heute mit denen von vor 10 Jahren vergleicht. Wie Abbildung 1 zeigt, lag Deutschland mit seinem Steuersatz auf einbehaltene Unternehmensgewinne im Jahr 2008 noch auf dem zweitniedrigsten Niveau, eine Folge der Unternehmenssteuerreform in Deutschland, die 2008 in Kraft trat. Im Jahr 2018 hat sich das Bild

gedreht, Deutschland liegt fast an der Spitze. Frankreich hat bereits beschlossen, die Besteuerung in den nächsten Jahren schrittweise auf 25 Prozent zu senken. Ohne Anpassungen wird Deutschland in wenigen Jahren die höchste Steuerbelastung unter den G7-Staaten aufweisen.

6. Der Druck des internationalen Steuerwettbewerbs wirft die Frage auf, ob es langfristig zu einer Erosion der Unternehmensbesteuerung kommen wird. Unternehmenssteuern sind Teil der Einkommensbesteuerung im weiteren Sinne. Eine gleichmäßige Besteuerung erfordert, dass die Eigentümer von Unternehmen einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte leisten. Ein einzelnes Land wie Deutschland kann allein allerdings nicht dafür sorgen, dass der Steuerwettbewerb eingedämmt wird. Die Aufgabe der deutschen Steuerpolitik liegt darin, eine sinnvolle Balance zwischen internationaler Koordination und optimaler Positionierung des Standorts Deutschland zu finden. Wie das zu erreichen ist und welche Reformen Deutschland im Bereich der Unternehmensbesteuerung braucht, ist Gegenstand dieser Studie.

7. Die weitere Untersuchung ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Abschnitt erläutern wir die grundlegenden Funktionen der Unternehmensbesteuerung. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit der Funktionsweise der Unternehmensbesteuerung in offenen Volkswirtschaften mit grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivität. Abschnitt 4 gibt eine Einführung in Probleme der Besteuerung multinationaler Unternehmen. In Abschnitt 5 wird beschrieben, wie die Unternehmensbesteuerung sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat. Abschnitt 6 analysiert die Wirkungen der Unternehmensbesteuerung auf Investitionen, Wachstum und andere ökonomische Größen. Abschnitt 7 diskutiert verschiedene Aspekte des Steuerwettbewerbs. Abschnitt 8 wendet sich dem Zusammenhang zwischen Digitalisierung und Besteuerung zu und greift die aktuelle Debatte über Digitalsteuern auf. Abschnitt 9 enthält unsere Schlussfolgerungen und steuerpolitischen Empfehlungen.

II Ökonomische Funktionen der Unternehmensbesteuerung

8. Für eine sachgerechte Diskussion der internationalen Unternehmensbesteuerung ist es wichtig, dass Klarheit darüber besteht, was die grundlegenden ökonomischen Funktionen der Unternehmensbesteuerung sind und welche Rolle Steuern auf Unternehmensgewinne im Steuersystem insgesamt spielen.

9. An erster Stelle ist hier die Rolle der Unternehmenssteuern im Rahmen der Einkommensbesteuerung zu nennen. Natürliche Personen müssen ihre Einkünfte im Rahmen der Einkommensteuer versteuern. Juristische Personen, wie beispielsweise Kapitalgesellschaften, unterliegen nicht der Einkommensteuer. Stattdessen zahlen sie auf ihre Einkünfte Körperschaftsteuer. Ohne diese Steuern würden erhebliche Anreize bestehen, Kapitalgesellschaften zu gründen und Einkommen aus der persönlichen Sphäre in die Kapitalgesellschaften zu verlagern, um Steuern zu vermeiden. Prinzipiell wäre es denkbar, Einkünfte von Kapitalgesellschaften erst dann zu besteuern, wenn sie an die Eigentümer ausgeschüttet werden, auf der Ebene der Kapitalgesellschaften selbst also keine Ertragsteuern zu erheben. Das würde allerdings Einkünfte diskriminieren, die von natürlichen Personen oder Personengesellschaften erzielt werden, denn diese werden in jeder Periode besteuert.⁴

10. Wenn man davon ausgeht, dass Unternehmensbesteuerung in erster Linie als ein Element der allgemeinen Einkommensbesteuerung anzusehen ist, dann folgt daraus, dass der kombinierte Effekt von Steuern, die auf Unternehmensebene gezahlt werden, und zusätzlichen Steuern, die bei der Ausschüttung der Gewinne an die Eigentümer anfallen, der Besteuerung von Einkommen natürlicher Personen möglichst ähnlich sein sollte. Andernfalls entstehen Möglichkeiten und Anreize, Einkünfte zwischen den beiden Bereichen zu verlagern, um Steuern zu vermeiden.

⁴ Prinzipiell wäre es denkbar, bei der Einkommensbesteuerung zu einer Cash-Flow-Besteuerung (bzw. nachgelagerten Besteuerung) überzugehen. Dabei ist es möglich, Unternehmensgewinne und Kapitaleinkünfte bei natürlichen Personen erst dann zu besteuern, wenn sie für Konsum verwendet werden, siehe hierzu Meade-Committee (1978).

11. Eine zweite verbreitete Begründung für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen setzt am Äquivalenzprinzip an und betrachtet die Unternehmenssteuern als Entgelt für die Nutzung staatlicher Leistungen wie etwa öffentlicher Infrastruktur oder dem Schutz von Eigentumsrechten. Dem kann man entgegenhalten, dass zumindest direkt zurechenbare öffentliche Leistungen oft durch Gebühren finanziert werden. Bei Leistungen, die einzelnen Steuerpflichtigen nicht direkt zugerechnet werden können, stößt die Gebührenfinanzierung jedoch an Grenzen. Allerdings dürfte der Unternehmensgewinn in der Regel kein guter Indikator dafür sein, in welchem Umfang Unternehmen von öffentlichen Leistungen profitieren. Hinzu kommt, dass Unternehmen ebenfalls dann öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, wenn sie Verluste machen. Dann zahlen sie aber keine Ertragsteuern.⁵ Man kann die Unternehmensbesteuerung im Kontext des Äquivalenzprinzips allerdings so interpretieren, dass der Staat durch die Steuer eine Art stiller Teilhaber wird, der öffentliche Leistungen einbringt und an den Erträgen eines Unternehmens beteiligt ist, sofern Erträge anfallen.

12. Ein drittes Argument zur Rechtfertigung für das Erheben von Unternehmenssteuern liegt darin, dass sie den Staat an Gewinnen beteiligen, die aus standortgebundenen ökonomischen Renten entstehen. Ein Beispiel ist die Ausbeutung von Bodenschätzen, die zu hohen Gewinnen führen kann. Schürfrechte werden allerdings meistens durch besondere Verträge geregelt, die eine Beteiligung des Landes oder der Region an den Erlösen aus dem Verkauf der Rohstoffe beinhalten. Einige Länder belegen bestimmte Sektoren im Bereich der Rohstoffförderung mit speziellen Steuern. Ein Beispiel dafür ist die ‚Petroleum Revenue Tax‘ im Vereinigten Königreich, mit der Gewinne aus bestimmten Ölfeldern teilweise abgeschöpft werden.

13. Die folgende Analyse stellt die Rolle der Unternehmensbesteuerung als eine Erhebungsform der Einkommensteuer in den Mittelpunkt der Überlegungen, ohne dass damit die anderen genannten Funktionen ausgeschlossen werden.

⁵ Einschränkung ist hier anzumerken, dass die Gewerbesteuer ertragsunabhängige Elemente enthält, vor allem die Hinzurechnung von Fremdkapitalzinsen, so dass selbst im Verlustfall Steuerzahlungen anfallen können. Die Beschränkung der Verlustverrechnung hat ebenfalls Substanzsteuerwirkung.

III Wie funktioniert Unternehmensbesteuerung in der offenen Volkswirtschaft?

14. Schon in einer geschlossenen Volkswirtschaft ist es nicht ganz einfach, die Unternehmensbesteuerung stringent in das System der Besteuerung von Einkommen einzufügen. In einer offenen Volkswirtschaft, in der grenzüberschreitende Einkommensströme eine wachsende Rolle spielen, ist die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und anderen Kapitaleinkommen noch einmal deutlich komplizierter.

15. Wenn beispielsweise ein Investor mit Wohnsitz in Deutschland in den USA Kapitaleinkommen erwirtschaftet, stellt sich zunächst die Frage, welches Land dieses Einkommen besteuern darf. Nach dem *Quellenlandprinzip* hätten die USA das Besteuerungsrecht. Nach dem *Wohnsitzlandprinzip* hingegen würde die Besteuerung in Deutschland erfolgen. Die meisten Staaten, darunter auch Deutschland, wenden beide Prinzipien an. Wer in Deutschland seinen Wohnsitz hat, ist mit seinem weltweiten Einkommen in Deutschland steuerpflichtig. Gleichzeitig besteuert Deutschland unter bestimmten Bedingungen Investoren, die zwar im Ausland ansässig sind, in Deutschland aber Einkünfte erzielen. Wenn ein ausländischer Investor in Deutschland beispielsweise ein Mietshaus besitzt und hier Mieteinkünfte erzielt, betrachtet das deutsche Steuerrecht diesen Investor als ‚beschränkt steuerpflichtig‘, was bedeutet, dass er auf seine hier erzielten Mieteinkünfte in Deutschland Einkommensteuer zahlen muss. In diesem Fall wird also das Quellenlandprinzip angewendet.

16. Es liegt auf der Hand, dass der steuerliche Zugriff von zwei Staaten auf ein und dasselbe Einkommen leicht zu Doppelbesteuerung führen kann, insbesondere dann, wenn beide Staaten nach dem Wohnsitz- und nach dem Quellenlandprinzip besteuern. Diese Doppelbesteuerung diskriminiert grenzüberschreitende gegenüber rein inländischer Wirtschaftsaktivität. Das führt zu einer unfairen Steuerlastverteilung und zu Effizienzverlusten durch die Verzerrung von Investitionsentscheidungen. Da dies aus globaler Perspektive unerwünscht ist, haben viele Staaten untereinander Abkommen geschlossen, die Doppelbesteuerung vermeiden sollen. Heute geltende Doppelbesteuerungsabkommen orientieren sich in der Regel an den Vorgaben der OECD Musterabkommen⁶, die kontinuierlich weiterentwickelt werden.

⁶ Siehe dazu OECD (2014).

17. Die Prinzipien, die diesen Abkommen zu Grunde liegen, wurden in den 1920er Jahren entwickelt, vor allem im Rahmen des im Jahr 1920 gegründeten Völkerbundes.⁷ Diese Prinzipien lassen sich so zusammenfassen, dass das Quellenland das Recht zur Besteuerung von ‚aktiven‘ Kapitaleinkommen hat, also vor allem Eigenkapitalerträgen, während ‚passive‘ Kapitaleinkommen wie etwa Zinsen oder Lizenzentnahmen im Wohnsitzland besteuert werden. Bereits hier ist hervorzuheben, dass zu diesen Prinzipien nicht gehört, Kapitaleinkommen dort zu besteuern, wo sie ‚erwirtschaftet‘ werden. Diese Idee wird in den aktuellen Bemühungen der OECD um die Bekämpfung von Steuervermeidung in der internationalen Unternehmensbesteuerung stark in den Vordergrund gerückt, was zu erheblichen Problemen führt, wie später noch näher erläutert wird.

18. Die Besteuerung nach Wohnsitz- und Quellenlandprinzip und die Vermeidung von Doppelbesteuerung führen schon bei der Besteuerung von natürlichen Personen zu erheblichen Komplikationen. Zusätzliche Schwierigkeiten treten auf, wenn es um die Besteuerung von juristischen Personen wie Kapitalgesellschaften geht.

19. Grundsätzlich behandeln die Steuersysteme der meisten Länder heute die Besteuerung auf Unternehmensebene (also der Ebene der juristischen Person⁸) getrennt und unabhängig von der Besteuerung von Dividenden auf der Ebene der Aktionäre. Dort wird üblicherweise nur pauschalierend berücksichtigt, dass Gewinne auf Unternehmensebene bereits versteuert wurden, üblicherweise indem Steuern auf Dividenden niedriger sind als Steuern auf andere Einkünfte, beispielsweise Arbeitseinkünfte.⁹

20. Die Probleme, die derzeit im Zentrum der Debatte über internationale Besteuerung stehen, betreffen allerdings in erster Linie die Besteuerung auf Unternehmensebene und dabei vor allem die Besteuerung multinationaler Firmen.

⁷ Siehe hierzu etwa Graetz und O’Hear (1997).

⁸ Gerade in Deutschland haben viele Unternehmen die Rechtsform der Personengesellschaft. Dort spielt die Trennung zwischen Unternehmensebene und der Ebene der Anteilseigner zwar ebenfalls eine Rolle, allerdings in anderer Form als im Fall von Kapitalgesellschaften. Die im Folgenden diskutierten Probleme der internationalen Unternehmensbesteuerung gelten aber im Wesentlichen auch für Personengesellschaften.

⁹ In Deutschland werden Dividenden und Zinseinkünfte auf der Ebene der Aktionäre beziehungsweise Gläubiger gleich behandelt. Beide unterliegen der Abgeltungsteuer, obwohl Zinsen im Regelfall auf Unternehmensebene abzugsfähig sind. Gewinne, die als Dividenden ausgeschüttet werden, unterliegen hingegen der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer. Das bewirkt insgesamt eine steuerliche Diskriminierung des Eigenkapitals gegenüber Fremdkapital.

IV Die Besteuerung multinationaler Unternehmen

21. Multinationale Unternehmen sind definitionsgemäß in mehreren Ländern aktiv. Das wirft die Frage auf, wie die weltweiten Gewinne dieser Unternehmen für Zwecke der Besteuerung auf die beteiligten Länder aufgeteilt werden. Um das zu bestimmen, sind grundsätzlich zwei Schritte erforderlich. Erstens ist zu klären, ob das Unternehmen in einem Land überhaupt ertragsteuerpflichtig ist, dort also eine Steuererklärung abgeben muss. Wenn das der Fall ist, gilt es im zweiten Schritt zu bestimmen, wie hoch der Gewinn ist, der in dem betreffenden Land zu versteuern ist.

22. Viele Unternehmen errichten bei der Expansion in andere Länder Tochtergesellschaften, die dann in ihrem jeweiligen Sitzland ertragsteuerpflichtig sind. Es gibt aber Fälle, in denen ein Unternehmen auf die Gründung einer Tochtergesellschaft verzichtet und direkt im Ausland tätig wird. Wenn damit eine physische Präsenz verbunden ist, beispielsweise die Anmietung eines Gebäudes, in dem das Management der lokalen Aktivitäten seine Büros hat oder in dem Güter zwischengelagert werden, spricht man für Zwecke der Besteuerung vom Vorliegen einer Betriebsstätte.¹⁰ In diesem Fall muss das multinationale Unternehmen ebenfalls Ertragsteuern entrichten. Der Gewinn der Betriebsstätte wird ermittelt und in dem betreffenden Land versteuert.

23. Sowohl bei einer Tochtergesellschaft als auch bei einer Betriebsstätte wirft die Bestimmung der steuerpflichtigen Gewinne eine Reihe praktischer Probleme auf. Allgemein gilt für die Besteuerung multinationaler Unternehmen das Prinzip der getrennten Buchführung. Im Verhältnis zu anderen Einheiten (Gesellschaften) des multinationalen Konzerns muss jeder Leistungsaustausch buchhalterisch bewertet werden wie Transaktionen mit unverbundenen Unternehmen.

24. Das zu überprüfen, wirft aber erhebliche Probleme auf. Beispielsweise macht es bei einem multinationalen Konzern betriebswirtschaftlich kaum einen Unterschied, ob eine Tochtergesellschaft zur Finanzierung ihrer Aktivitäten von der Muttergesellschaft einen Kredit erhält oder mit Eigenkapital

¹⁰ Wann genau vom Vorliegen einer Betriebsstätte und damit der Pflicht zur Abgabe einer Ertragsteuererklärung gesprochen wird, spielt in der Debatte über die Besteuerung von Digitalunternehmen eine wichtige Rolle. Das Thema wird in Abschnitt 8 aufgegriffen.

ausgestattet wird. Für den globalen Gewinn des Konzerns ist diese Entscheidung ebenfalls irrelevant, denn im Fall der Kreditgewährung zahlt der Konzern ja Zinsen an sich selbst. Für die Aufteilung des Gesamtgewinns auf die Konzerneinheiten hat die Entscheidung zwischen Kreditvergabe und Eigenkapitalausstattung aber Folgen. Im Fall der Kreditvergabe mindern die Zinsen den Gewinn der Tochtergesellschaft und erhöhen den Gewinn der Muttergesellschaft.

25. Schon dieses einfache Beispiel verdeutlicht, dass die Verteilung des steuerpflichtigen Gewinns bei multinationalen Unternehmen in erheblichem Umfang gestaltbar ist. Insbesondere die Bewertung von konzerninternen Lieferungen und Leistungen mit Transferpreisen hat Konsequenzen für die Gewinnverteilung. Multinationale Unternehmen können deshalb ihre finanziellen und rechtlichen Strukturen einsetzen, um Steuern zu vermeiden. Steuervermeidung kann vielfältige Formen annehmen. Beispielsweise nutzen Unternehmen den Umstand, dass verschiedene Länder bestimmte Formen der Zahlungen unterschiedlich klassifizieren. Es kommt vor, dass bei hybriden Finanzierungen, also Mischformen aus Eigen- und Fremdkapital, ein Land eine Zahlung als abzugsfähige Zinszahlung klassifiziert, während ein anderes Land diese Zahlung als Dividende klassifiziert und davon ausgeht, dass diese Dividende aus bereits versteuerten Gewinnen gezahlt wird. So entstehen ‚weiße‘ Einkünfte, also Gewinne, die überhaupt nicht besteuert werden.

26. Steuervermeidung ist im Gegensatz zu Steuerhinterziehung durchaus legal, es handelt sich um die gezielte Nutzung von gesetzlichen Regelungen. Aber daraus folgt nicht, dass Steuervermeidung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive erwünscht ist. Die Steuerpolitik und die Steuerbehörden versuchen, unerwünschte Steuervermeidung zu bekämpfen, indem sie beispielsweise den Zinsabzug beschränken, Transferpreise korrigieren oder allgemeine Missbrauchstatbestände formulieren. Da das häufig ohne internationale Koordination geschieht, kann es zu Doppelbesteuerung kommen. Es gibt allerdings Länder, die versuchen, von Steuervermeidung zu profitieren, indem sie für multinationale Firmen Anreize und Möglichkeiten schaffen, Steuern in anderen Ländern zu vermeiden. Steuervermeidung ist also nicht nur eine Auseinandersetzung zwischen Unternehmen auf der einen Seite und Steuerbehörden auf der anderen. Es geht nicht zuletzt um Konflikte zwischen Staaten.

27. Generell ist das fiskalische Interesse der Staaten in der internationalen Steuerpolitik ein dominierender Faktor. Es kommt häufig vor, dass Staaten

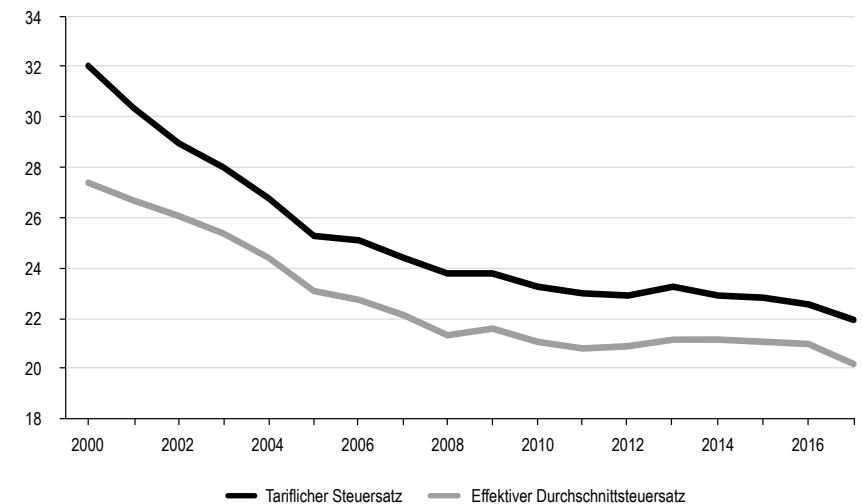
sich über Prinzipien der internationalen Besteuerung hinwegsetzen und die Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen hinnehmen. Deshalb ist es wichtig festzuhalten, dass Besteuerungsrechte, wie sie durch Doppelbesteuerungsabkommen Ländern zugeordnet werden, immer bedeuten, dass die Besteuerungsrechte von anderen Staaten begrenzt werden. Wenn ein Staat seine Besteuerung über die ihm zugewiesenen Grenzen hinaus ausdehnen will, gerät er in Konflikt mit Besteuerungsrechten anderer Staaten. Da internationale Besteuerungsregeln definitionsgemäß die fiskalischen Interessen verschiedener Staaten berühren, sind Änderungen dieser Regeln unilateral nicht möglich, sondern nur im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen.

28. Probleme der Steuervermeidung und der Strategien einzelner Staaten in diesem Zusammenhang spielen in der aktuellen Debatte über internationale Besteuerung eine zentrale Rolle. Diese Themen werden in den Abschnitten 7 und 8 ausführlicher aufgegriffen.

V Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland und international

29. In den vergangenen Jahrzehnten war die wichtigste Entwicklung in der Unternehmensbesteuerung der internationale Trend zu immer niedrigeren Steuersätzen. Abbildung 2 illustriert die Entwicklung in der EU. Der durchschnittliche tarifliche Steuersatz auf einbehaltene Unternehmensgewinne lag im Jahr 2000 noch bei über 30 Prozent. Zwischenzeitlich ist er auf knapp über 20 Prozent gefallen. Verschiedene Länder haben angekündigt, ihre Steuersätze in den nächsten Jahren weiter zu senken.

Abbildung 2: Besteuerung von Unternehmensgewinnen im EU-Durchschnitt (2000–2017)



Ungewichteter Durchschnitt der EU-28-Mitgliedstaaten in Prozent.

Quelle: Europäische Kommission.

30. Die Entwicklung der tariflichen Steuersätze allein reicht allerdings nicht aus, um die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung zu beschreiben (siehe Box 1). Für die Belastung der Unternehmen, die Reaktionen auf die Besteuerung und für das Steueraufkommen ist neben der Entwicklung der tariflichen Steuersätze die Entwicklung der steuerlichen Bemessungsgrundlage relevant. In vielen Ländern sind Steuersatzsenkungen mit Schritten zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kombiniert worden. Beispielsweise sind Abschreibungsfristen für Wirtschaftsgüter wie etwa Maschinen verlängert worden, der steuerliche Verlustausgleich wurde eingeschränkt oder die Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen begrenzt. Diese Maßnahmen wirkten der Entlastung durch die Steuersatzsenkungen entgegen.

31. Der effektive Durchschnittsteuersatz ist ein Steuerlastindikator, der den tariflichen Steuersatz mit Regeln für steuerliche Abschreibungen für unterschiedliche Investitionsgüter kombiniert. Betrachtet wird dabei ein profitables Projekt, also ein Investitionsprojekt, das mehr erwirtschaftet als die Kapitalkosten einschließlich Steuern. Dieser Indikator erlaubt es, unter Berücksichtigung des Steuersatzes und bestimmter Aspekte der Bemessungsgrundlage die steuerliche Attraktivität unterschiedlicher Investitionsstandorte zu vergleichen.¹¹

32. Abbildung 2 zeigt, dass der effektive Durchschnittsteuersatz für Unternehmensgewinne ebenfalls einem Abwärtstrend unterliegt. Die in vielen Ländern eingeführte Verlängerung der Abschreibungszeiten für viele Wirtschaftsgüter hat die Senkung der Steuersätze nicht kompensiert.¹²

11 Mit diesem Indikator ist es möglich, die steuerliche Belastung unterschiedlicher Sektoren zu vergleichen, die sich beispielsweise in der Struktur der verwendeten Investitionsgüter unterscheiden, siehe hierzu die Diskussion über die Besteuerung der Digitalunternehmen in Abschnitt 8.

12 Neben der Veränderung von Abschreibungsfristen für Investitionsgüter gibt es andere Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage wie etwa die Einschränkung des Verlustausgleichs oder des Zinsabzugs, die bei Berechnungen des effektiven Durchschnittsteuersatzes jedoch üblicherweise nicht berücksichtigt werden. Daher kann der Rückgang der effektiven Durchschnittsteuersätze geringer ausfallen, als Abbildung 2 nahelegt.

Box 1: Steuern und Unternehmensentscheidungen

In Debatten über die Frage, ob die steuerliche Belastung von Unternehmen in einem Land hoch oder niedrig ist und wie ein Land im internationalen Steuerwettbewerb positioniert ist, kann es irreführend sein, einzelne Indikatoren wie etwa das Steueraufkommen oder den gesetzlichen Steuersatz zu betrachten. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass verschiedene Unternehmensentscheidungen für einen Standort relevant sind und diese Entscheidungen wiederum unterschiedlich von der Besteuerung beeinflusst werden.

Erstens können Steuern die Standortwahl eines Unternehmens beeinflussen. Hier kommt es auf den *effektiven Durchschnittsteuersatz* (Effective Average Tax Rate (EATR)) an.¹³ Wenn ein Unternehmen ein Investitionsprojekt mit einem gegebenen Vorsteuergewinn in Land A oder Land B ansiedeln kann, ist aus steuerlicher Sicht der Standort attraktiver, in dem die gesamte Steuerzahlung niedriger ausfällt. Wie die Steuerlast sich aus Steuersatz, Abschreibungsbedingungen und anderen Aspekten der steuerlichen Bemessungsgrundlage zusammensetzt, spielt keine Rolle, entscheidend ist der Gesamtbetrag.

Zweitens spielen Steuern eine Rolle für die Entscheidung, wie viel in ein Projekt investiert werden soll, wenn der Standort bereits festliegt. Hier ist die marginale Steuerbelastung entscheidend, also die zusätzliche Steuerlast, die entsteht, wenn das Unternehmen seine Kapazitäten an dem betrachteten Standort ausweitet. Wenn man davon ausgeht, dass die Profitabilität des Kapitals in einem Investitionsvorhaben mit zunehmender Kapitalmenge sinkt, wird ein Unternehmen den Kapitalstock so lange erhöhen, bis die zuletzt investierte Kapitaleinheit den Gewinn nach Steuern nicht weiter steigert. Diese zuletzt investierte Einheit Kapital wird als *Marginalinvestition* bezeichnet. Die marginale Investition ist definitionsgemäß

13 Siehe hierzu Devereux und Griffith (2003). Bei der Berechnung von effektiven Durchschnittsteuersätzen nach der Methode von Devereux und Griffith (2003) wird ein hypothetisches Investitionsprojekt betrachtet. Der Steuersatz ergibt sich aus dem Vergleich des Ertrags aus dem Projekt mit und ohne Steuern. Es werden in der Regel Abschreibungsbedingungen für verschiedene Wirtschaftsgüter berücksichtigt, nicht aber andere Aspekte der Bemessungsgrundlage wie etwa die Regeln zur Verlustverrechnung oder Beschränkungen des Zinsabzugs.

weniger profitabel als die Durchschnittsinvestition am Standort. Bei weniger profitablen Investitionen spielen Elemente der Bemessungsgrundlage wie etwa steuerliche Abschreibungen eine größere Rolle als bei sehr profitablen Projekten. Bei Letzteren hat der tarifliche Steuersatz mehr Gewicht. Für die Entscheidung über die Größe einer Investition an einem gegebenen Standort ist also der *effektive Grenzsteuersatz* (Effective Marginal Tax Rate (EMTR)) maßgeblich.

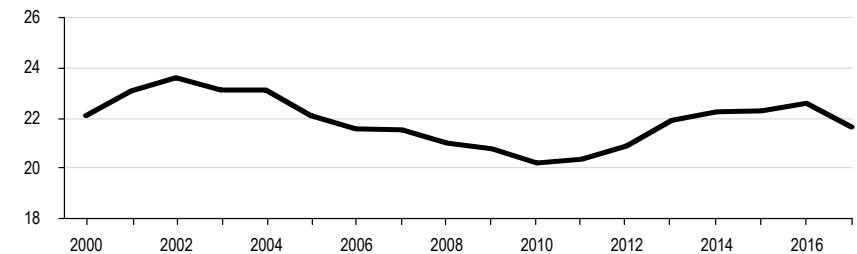
Drittens reagieren Unternehmen auf Steuern, indem sie Steuerplanung betreiben und ihre rechtlichen und finanziellen Strukturen so gestalten, dass sie ihre Steuerlast im Rahmen des gesetzlich Zulässigen möglichst gering halten. Dazu gehört die internationale Gewinnverlagerung, also der Ausweis von Gewinnen in Niedrigsteuerländern. Das kann beispielsweise erreicht werden, wenn ein internationaler Konzern die Konzerngesellschaften stärker mit Eigenkapital ausstattet, die in Niedrigsteuerländern angesiedelt sind, während Konzerngesellschaften in Hochsteuerländern stärker durch Fremdkapital finanziert werden. Die Fremdkapitalzinsen sind abzugsfähig, ein größerer Teil des steuerpflichtigen Gewinns fällt in den Niedrigsteuerländern an. Ähnliche Wirkung hat die Ansiedlung von Patenten oder Markenrechten in Niedrigsteuerländern. Bei den steuerlichen Anreizen für Gewinnverlagerung ist der *tarifliche Steuersatz* die entscheidende Größe. Auf Aspekte der Bemessungsgrundlage wie etwa Abschreibungsbedingungen für Maschinen kommt es nicht an, denn es geht gar nicht um die Verlagerung physischer Investitionen.¹⁴

Das Steueraufkommen schließlich erlaubt kaum Rückschlüsse auf die Steuerbelastung an einem Investitionsstandort. Wenn das Aufkommen niedrig ist, kann das daran liegen, dass die Steuerlast niedrig ist. Es ist aber auch möglich, dass die Steuerlast hoch ist, die Unternehmen aber profitable Investitionsprojekte im Ausland ansiedeln oder Buchgewinne ins Ausland verlagern, um der Besteuerung zu entgehen. Dann ist das Steueraufkommen niedrig, *weil* die Steuerbelastung an dem betrachteten Standort hoch ist.

¹⁴ Es gibt allerdings die Möglichkeit, bei der Bestimmung des steuerpflichtigen Gewinns bestimmte Einkünfte anteilig oder ganz wegfällen zu lassen, beispielsweise Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern. Das schafft dann Anreize zu Gewinnverlagerung in Form der Verlagerung der begünstigten immateriellen Wirtschaftsgüter. In diesem Fall spielt die Bemessungsgrundlage die entscheidende Rolle.

33. Interessanterweise ist das Bild anders, wenn man die effektive Grenzsteuerbelastung betrachtet (Abbildung 3). Hier geht es um die steuerliche Belastung marginaler Investitionsprojekte, also solcher Projekte, die gerade die Kapitalkosten einschließlich Steuern erwirtschaften. Die effektive Grenzbelastung unterliegt Schwankungen, ein klarer Abwärtstrend ist jedoch nicht sichtbar. Hier werden die sinkenden tariflichen Steuersätze durch die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kompensiert.

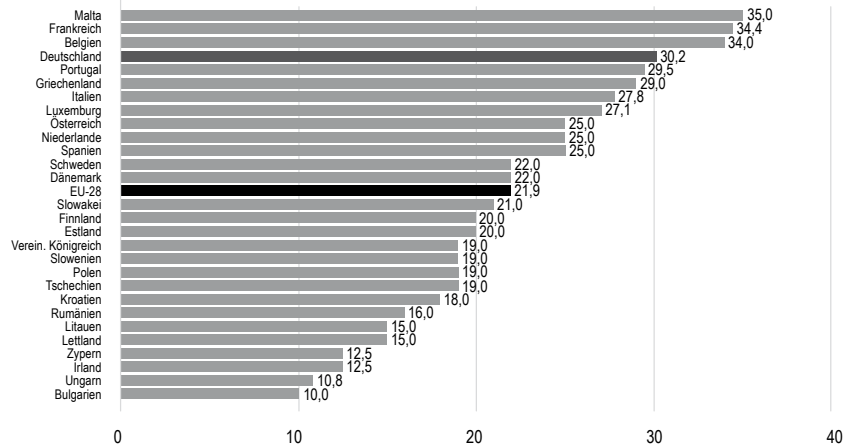
Abbildung 3: Entwicklung des effektiven Grenzsteuersatzes auf Unternehmensgewinne im EU-Durchschnitt (2000–2017)



Ungewichteter Durchschnitt der EU-28-Mitgliedstaaten in Prozent.

Quelle: Europäische Kommission.

Abbildung 4: Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne in den EU-Mitgliedstaaten 2017



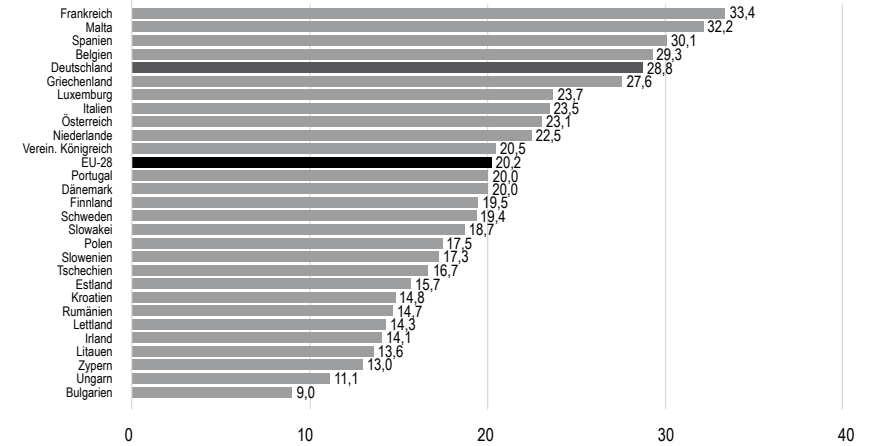
Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

Quelle: Europäische Kommission.

34. Hinter dem durchschnittlichen Niveau der Steuersätze und dem Trend zu Steuersenkungen verbergen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Steuersystemen der einzelnen Staaten. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die tariflichen Gewinnsteuersätze in den verschiedenen EU-Staaten.

35. Die Unterschiede sind erheblich. Vor allem die wirtschaftlich weniger weit entwickelten Staaten Mittel- und Osteuropas haben teils deutlich niedrigere Steuersätze als ‚Hochsteuerstaaten‘ wie Deutschland und Frankreich. Das schlägt sich im Vergleich der effektiven Steuerbelastung in den verschiedenen Ländern nieder (Abbildung 5).

Abbildung 5: Effektive Durchschnittsteuersätze auf Unternehmensgewinne in den EU-Mitgliedstaaten 2017



Effektive durchschnittliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

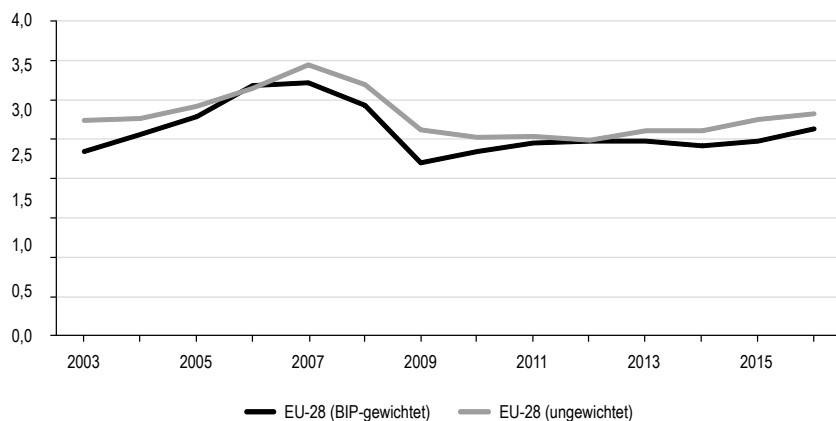
Quelle: Europäische Kommission.

36. Die Unterschiede in den gesetzlichen Steuersätzen und den effektiven Durchschnittsteuersätzen werden häufig als Ursache für Verzerrungen der Kapitalallokation und Steuervermeidung kritisiert. Die Mitgliedstaaten sehen in der Bestimmung der Steuersätze aber einen Kernbereich ihrer Souveränität und haben sich bislang Initiativen zur Vereinheitlichung der Steuersätze widersetzt.

37. Angesichts der im Zeitablauf sinkenden Steuersätze auf Unternehmensgewinne (Abbildung 2) ist eigentlich zu erwarten, dass das Steueraufkommen ebenfalls zurückgeht. Erstaunlicherweise ist ein Rückgang des Aufkommens aus der Unternehmensbesteuerung bislang aber nicht beobachtbar, wie Abbildung 6 illustriert.

38. Für die Stabilität des Aufkommens aus der Unternehmensbesteuerung werden verschiedene Erklärungen angeführt. Erstens haben viele Staaten Steuersatzsenkungen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kombiniert, häufig explizit mit dem Ziel der Gegenfinanzierung von Aufkommensverlusten. In welchem Umfang die Aufkommenseffekte die niedrigeren Steuersätze tatsächlich kompensiert haben, ist jedoch schwer zu messen. Indikatoren der effektiven Steuerbelastung wie der effektive Durchschnittsteuersatz (EATR) erfassen die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nur unvollständig.

Abbildung 6: Entwicklung des Gewinnsteueraufkommens im EU-Durchschnitt (2003–2016)



Gewichtete und ungewichtete Durchschnitte in Prozent des BIP.

Quelle: Europäische Kommission.

39. Ein zweiter Faktor könnte die wachsende Profitabilität der Unternehmen sein oder eine steigende Anzahl an Firmen, die der Unternehmensbesteuerung unterliegen. Drittens ist es denkbar, dass Einkommen wegen der sinkenden Steuersätze zunehmend von der persönlichen Sphäre in die Unternehmenssphäre verlagert werden. Eine Form der Verlagerung besteht darin, in der Unternehmensfinanzierung Fremdkapital durch Eigenkapital zu ersetzen. Dadurch sinkt der Zinsaufwand der Unternehmen, und die steuerpflichtigen Unternehmensgewinne steigen. Vor allem in kleineren Unternehmen ist es möglich, Arbeitseinkommen als Unternehmensgewinne zu deklarieren oder umgekehrt, weil eine präzise Abgrenzung kaum möglich ist.

40. Verschiedene empirische Studien haben untersucht, welche Faktoren die Stabilität des Steueraufkommens bei sinkenden Steuersätzen erklären können. Dabei werden folgende Faktoren betrachtet, die das Steueraufkommen bestimmen:

- Der tarifliche Steuersatz;
- die Regelungen zur Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage;
- der Anteil der Unternehmen, die der Unternehmensbesteuerung¹⁵ unterliegen, im Unterschied zu den Personengesellschaften, die nicht der Unternehmensbesteuerung sondern der persönlichen Einkommensbesteuerung unterliegen. Dieser Anteil wird oft als ‚inkorporierter Sektor‘ oder Sektor der Kapitalgesellschaften bezeichnet;
- die beobachtete Profitabilität der Unternehmen. Sie kann sowohl durch reale Gewinnveränderungen als auch durch Gewinnverlagerung zwischen In- und Ausland oder zwischen persönlichen Einkommen und Unternehmensgewinnen beeinflusst werden.

¹⁵ Statistisch wird dazu in der Regel die Körperschaftsteuer und in Deutschland zudem die Gewerbesteuer gezählt. In Deutschland zahlen die Personengesellschaften ebenfalls Gewerbesteuer, sie wird ihnen aber größtenteils erstattet.

41. Eine besondere Herausforderung bei empirischen Analysen zu dieser Frage liegt darin, dass die Unternehmensgewinne und somit das Gewinsteueraufkommen im Konjunkturzyklus stark schwanken. Das ist ein wichtiger Grund dafür, dass die Resultate davon abhängen, welche Länder und welche Zeiträume betrachtet werden.

42. Nicodème et al. (2018) verwenden Sektorale Daten für die EU und kommen zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und ein leichtes Anwachsen der Größe des Sektors der Kapitalgesellschaften die Aufkommenseffekte der sinkenden Steuersätze für den Zeitraum 1995–2015 ausgeglichen haben. Fuest et al. (2018) verwenden Mikrodaten für die OECD-Staaten, um zu untersuchen, welche Faktoren dafür gesorgt haben, dass die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuern so stark angestiegen ist.¹⁶ Diese Studie kommt zum Ergebnis, dass wachsende Finanzerträge, vor allem bedingt durch sinkende Zinskosten, und sinkende Abschreibungen für Investitionsgüter jeweils gut ein Drittel des Gewinnzuwachses ausmachen, während etwas weniger als ein Drittel auf wachsende Profitabilität zurückzuführen ist.

43. Insgesamt sprechen die vorliegenden Ergebnisse dafür, dass die Stabilität des Steueraufkommens nicht allein durch Gegenfinanzierungsmaßnahmen in Form einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu erklären ist, sondern nicht zuletzt durch einen wachsenden Anteil der Unternehmensgewinne an den Einkommen insgesamt. Zu den wachsenden Gewinnen hat unter anderem der Rückgang der Zinsen beigetragen. Vor diesem Hintergrund hätte es bei einer konstanten effektiven Steuerbelastung zu einem wachsenden Anteil der Unternehmenssteuern am Bruttoinlandsprodukt und am Steueraufkommen insgesamt kommen müssen. Die sinkenden Steuersätze haben das verhindert.

¹⁶ Bei der Verwendung von Mikrodaten stellt sich die Frage, ob die im Datensatz berücksichtigten Unternehmen repräsentativ für die gesamte Volkswirtschaft sind. Das ist hier nur eingeschränkt der Fall, wie in der Studie näher erläutert wird.

VI Ökonomische Auswirkungen der Unternehmensbesteuerung

44. Debatten über die ökonomischen Wirkungen der Unternehmensbesteuerung bewegen sich in der Regel im Spannungsfeld zwischen den Auswirkungen dieser Steuern auf Investitionen und das Wirtschaftswachstum auf der einen Seite sowie auf Verteilungswirkungen auf der anderen Seite. Befürworter von Steuerentlastungen verweisen darauf, dass höhere Unternehmenssteuern Investitionen reduzieren und wachstumsfeindlich sind. Kritiker halten dem entgegen, eine Senkung dieser Steuern sei aus verteilungspolitischer Perspektive unerwünscht.

45. Dass höhere Steuern auf Unternehmensgewinne Investitionen erheblich reduzieren können (und umgekehrt), ist wissenschaftlich gut belegt. Die empirische Studie von Bond und Xing (2015) beispielsweise kommt zum Ergebnis, dass eine Senkung der steuerlichen Kapitalkosten um 10 Prozent die Kapitalintensität der Produktion pro Einheit Output um rund 8 Prozent erhöht. Steinmüller et al. (2017) untersuchen den Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Investitionen (Zeitraum und Land) und messen eine Elastizität von $-0,84$. Eine Senkung der Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland von beispielsweise 30 auf 25 Prozent würde nach dieser Schätzung die Investitionen der Unternehmen um 14 Prozent steigern.

46. Welche Folgen hat das für das Wirtschaftswachstum? Da makroökonomische Wachstumsraten von vielen Faktoren beeinflusst werden, weniger Beobachtungen zur Verfügung stehen als im Fall von Mikrodaten einzelner Unternehmen oder Sektorale Daten, und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen Rückwirkungen auf die Steuerpolitik haben, ist die Messung von Steuerwirkungen hier schwieriger. Wichtig ist außerdem die Frage, ob man die Wachstumseffekte einer Steuersenkung mit oder ohne Gegenfinanzierung betrachtet.

47. In einer viel beachteten Untersuchung haben Ökonomen der OECD den Zusammenhang zwischen *Steuerstrukturen* und Wirtschaftswachstum untersucht.¹⁷ Das beruht auf der Überlegung, dass Entlastungen bei der Unternehmensbesteuerung nicht notwendigerweise mit Kürzungen bei den Staatsausgaben einhergehen. Es geht eher darum, ob Länder, die ihr Steueraufkommen

¹⁷ Vgl. Arnold et al. (2011).

mit anderen Steuern erzielen, mit positiven oder negativen Wachstumseffekten rechnen sollten.

48. Die Studie der OECD kommt zu dem Ergebnis, dass man die unterschiedlichen Steuerarten nach ihrer Wachstumswirkung reihen kann. Besonders starke negative Wachstumswirkungen hat demnach die Unternehmensbesteuerung, es folgen Steuern auf Arbeitseinkommen und Lohnsummensteuern, wie etwa Sozialversicherungsbeiträge. Weniger wachstumsfeindlich sind Konsumsteuern, am besten schneiden Grundsteuern ab. Dieses Ergebnis legt den Schluss nahe, dass Staaten ihr Wirtschaftswachstum steigern können, indem sie beispielsweise Unternehmensgewinnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge senken und diese Entlastungen durch höhere Konsumsteuern oder höhere Grundsteuern gegenfinanzieren. Die OECD (2010, S.16) formuliert das wie folgt:

49. “In a world of growing international integration, often described as ‘globalisation’, raising taxes on incomes (whether from earnings or capital) could be particularly harmful to employment, investment, entrepreneurship and growth [...] In addition the burdens of taxation could be switched more toward taxes on consumption (taxed on a destination basis) and recurrent taxes on residential property.”

50. Diese Resultate erscheinen aus der Perspektive der Steuertheorie plausibel. Investitionen reagieren recht stark auf die Besteuerung, der Konsum deutlich weniger, die wirtschaftliche Nutzung von Grund und Boden unter Umständen überhaupt nicht. Der empirische Befund dieser Studie ist allerdings insofern erstaunlich, als er für einen gegebenen Kapitalstock berechnet ist. Die Aussage lautet also, dass niedrigere Unternehmenssteuern – oder genauer: ein niedrigerer Anteil der Unternehmenssteuern auf Gesamtsteueraufkommen – das Wirtschaftswachstum über andere Wirkungskanäle als über physische Investitionen steigern kann. Eine mögliche Erklärung würde darin bestehen, dass Unternehmen nach Steuersenkungen zunächst vorhandene Kapazitäten stärker ausnutzen und Kapazitätserweiterungseffekte erst mit erheblicher Verzögerung auftreten.¹⁸ Es wäre zudem denkbar, dass niedrige Unternehmenssteuern zu mehr Ausgaben für immaterielle Wirtschaftsgüter führen, die unter den Anlageinvestitionen nicht erfasst werden. Allerdings

¹⁸ Vgl. Cogan et al. (2013), Lieberknecht und Wieland (2018).

ist nicht auszuschließen, dass Veränderungen der Steuerstruktur mit anderen wirtschaftspolitischen Reformen einhergehen, die Auswirkungen auf das Wachstum haben.¹⁹

51. Neben den Wirkungen auf Investitionen und Wirtschaftswachstum ist die Verteilungswirkung der Unternehmensbesteuerung von erheblicher Bedeutung. Grundsätzlich können Unternehmen selbst keine Steuerlasten tragen, sondern ihre Eigentümer, ihre Kreditgeber, die Angestellten, die Kunden oder die Lieferanten. Nach Umfragen denken die meisten Menschen, dass Kapitaleigentümer die Last der Unternehmensbesteuerung tragen.²⁰ Unter Ökonomen wird das eher bezweifelt, weil Kapital mobil ist. Aus dieser Perspektive spielt die Überwälzung der Steuerlast auf immobile Produktionsfaktoren eine zentrale Rolle, insbesondere die Überwälzung auf den Faktor Arbeit.

52. Wenn Unternehmen international kostenlos mobil wären und die im Weltkapitalmarkt zu erzielende Nachsteuerrendite gegeben, dann würden Unternehmenssteuern vollständig auf immobile Produktionsfaktoren überwälzt. Das ist allerdings ein Extremfall. Empirisch kann man davon ausgehen, dass Unternehmen mit ihren Aktivitäten international zwar durchaus mobil sind, aber je nach Art der Aktivität erhebliche Mobilitätskosten entstehen. Fuest et al. (2018) kommen in einer empirischen Untersuchung zum Ergebnis, dass rund die Hälfte der Gewinnsteuerlast auf die Beschäftigten überwälzt wird. Davon sind Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen stärker betroffen als höher qualifizierte. Diese Resultate sprechen dafür, dass Umverteilungswirkungen zu Lasten höherer Einkommen als Argument für hohe Unternehmensgewinnsteuern weniger überzeugend sind, als es auf den ersten Blick erscheint.²¹

¹⁹ In späteren Studien ist die Robustheit der OECD-Ergebnisse bezweifelt worden, siehe dazu etwa Xing (2011).

²⁰ Vgl. Sheffrin (1994).

²¹ Einen Überblick über die Literatur zur Überwälzung von Unternehmensgewinnsteuern findet sich in Fuest et al. (2015).

VII Steuerwettbewerb und Steuervermeidung

7.1 Steuerwettbewerb um die Ansiedlung von Realinvestitionen

53. Vor dem Hintergrund der europäischen Integration und der Globalisierung der Wirtschaft spielt der internationale Steuer- und Standortwettbewerb in der steuerpolitischen Debatte eine wachsende Rolle. Kritiker des Steuerwettbewerbs verweisen immer wieder auf die Gefahr, dass die grenzüberschreitende Mobilität von Kapital zu einem Steuersenkungswettlauf führt, an dessen Ende der Staat seine Tätigkeit nicht mehr hinreichend finanzieren kann²² und die verbleibenden Steuerlasten ungerecht verteilt sind – vor allem immobile Arbeitskräfte würden noch Steuern zahlen, während Kapitaleigentümer sich nicht mehr angemessen an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligen.²³ Daraus ergibt sich die Forderung, den Steuerwettbewerb durch internationale Vereinbarungen oder zumindest auf europäischer Ebene einzudämmen, beispielsweise durch die Einführung einer Mindestbesteuerung.²⁴

54. Kritiker dieser Form der Koordinierung halten dem entgegen, dass die Wirkungen des Steuerwettbewerbs differenzierter sind. Zu den immobilen Produktionsfaktoren gehört vor allem der Faktor Boden. Eine stärkere Besteuerung von Grund und Boden ist aus verteilungspolitischer Sicht anders zu beurteilen als eine stärkere Besteuerung des Faktors Arbeit. Hinzu kommt, dass es im Steuerwettbewerb nicht nur zu ineffizient geringer, sondern auch zu übermäßig hoher Besteuerung kommen kann. Letzteres passiert, wenn Steuerlasten auf ausländische Bürger oder Unternehmen abgewälzt werden können.²⁵ Beispiele sind die derzeit diskutierte Steuer auf digitale Umsätze, die vor allem US-Unternehmen treffen würde, oder Steuern auf Hotelbetten oder Mietwagen in Ländern, die viele Touristen anziehen. Befürworter des Steuerwettbewerbs führen außerdem an, dass sich im demokratischen politischen Prozess eine Neigung zu exzessiver Kapitalbesteuerung oder generell übermäßiger Besteuerung ergibt.²⁶ Außerdem beinhaltet eine Mindestbesteuerung

22 Wie im Abschnitt 5 gezeigt wurde, ist es zumindest bislang noch nicht zu einer wirklichen Erosion der Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung gekommen, obwohl die Entwicklung der Steuersätze die These des ‚Race to the Bottom‘ zu bestätigen scheint.

23 Vgl. dazu Zodrow und Mieszkowski (1986).

24 Diese Forderung findet sich beispielsweise im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 13.

25 Siehe dazu Huizinga und Nielsen (1997) sowie Fuest et al. (2005).

26 Beispielsweise kann es zu einer Überbesteuerung kommen, wenn das Einkommen des Medianwählers geringer ist als das Durchschnittseinkommen, siehe Fuest und Huber (2001).

in der EU die Gefahr, dass Europa sich zu einer Hochsteuerzone entwickle und gegenüber Drittländern an Wettbewerbsfähigkeit verliere. Innerhalb der EU stellt sich außerdem das Problem, dass ein Mindeststeuersatz die wirtschaftliche Konvergenz unter den Mitgliedstaaten gefährden könnte. EU-Staaten, die wegen ihrer geographischen Lage, beispielsweise einer Randlage in Europa, oder wegen eines wirtschaftlichen Entwicklungsrückstands Standortnachteile haben, brauchen die Möglichkeit, diesen Nachteil durch niedrige Steuern ausgleichen zu können.²⁷ Ihnen dieses Instrument zu nehmen würde bedeuten, ihre Chancen zu untergraben, wirtschaftlich aufzuholen. Deutschland würde als hochentwickeltes und zentral gelegenes Hochsteuerland in Europa von einer Mindeststeuer, die für andere EU-Staaten Steuererhöhungen erzwingt, im innereuropäischen Standortwettbewerb gegenüber den heutigen Niedrigsteuerstaaten eher begünstigt. Global würde Deutschland aber an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, wenn es auf den Mindeststeuersatz seinerseits mit höherer Besteuerung reagiert.²⁸

7.2 Steuerwettbewerb um Forschung und Entwicklung und das Problem der Patentboxen

55. Für wirtschaftliches Wachstum sind nicht nur Investitionen in materielle Anlagen wie Maschinen und Gebäude erforderlich. In zunehmend wissensbasierten Volkswirtschaften spielen Forschung und Entwicklung sowie immaterielle Wirtschaftsgüter wie Patente oder Markenrechte eine wachsende Rolle.²⁹ Viele Länder sind sehr daran interessiert, heimische Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auszubauen und Forschungslabore multinationaler Konzerne zu attrahieren. Man erhofft sich neben hochqualifizierten und gut bezahlten Arbeitsplätzen Impulse für die heimische Wirtschaftsentwicklung, die über Unternehmensgrenzen hinausgehen (positive Externalitäten). Viele Länder fördern deshalb Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, häufig in Form von Steuergutschriften, oft im Rahmen gezielter Förderprogramme für einzelne Forschungsprojekte oder Themenfelder. Deutschland hat sich bisher auf die Programmförderung beschränkt und bietet keine steuerliche

²⁷ EU-Mitgliedstaaten, die Hilfen aus den Regionalfonds oder im Rahmen der EU-Rettungspolitik erhalten haben, sind in der Vergangenheit dafür kritisiert worden, gleichzeitig niedrige Unternehmenssteuern zu erheben. Mindeststeuersätze würden ihre Abhängigkeit von externen Hilfen aber noch steigern.

²⁸ Ob es dazu käme, ist unklar, siehe dazu Konrad (2009).

²⁹ Haskel und Westlake (2018) sprechen deshalb bereits von einem heraufziehenden ‚Kapitalismus ohne Kapital‘.

Forschungsförderung. Derzeit wird allerdings eine Steuergutschrift diskutiert, die kleinen und mittelständischen Unternehmen zukommen soll.

56. Grundsätzlich ist es zutreffend, dass wirtschaftliche Aktivitäten mit positiven externen Effekten – Wirkungen also, die nicht am Markt entlohnt werden – eine staatliche Förderung rechtfertigen können. Allerdings ist zu bedenken, dass Innovationen bestehendes Kapital entwerten. Daher kann man nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass eine steuerliche Forschungsförderung die gesamtwirtschaftliche Effizienz in jedem Fall steigert, vor allem dann, wenn sie zur Programmförderung hinzukommt.

57. Für eine steuerliche Forschungsförderung vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen kann man außerdem anführen, dass diese Unternehmen bei der Programmförderung häufig von dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand abgeschreckt werden und sie außerdem eher auf Finanzierungsrestriktionen stoßen. Für eine steuerliche Forschungsförderung bei Großunternehmen spricht, dass der internationale Wettbewerb um die Ansiedlung von Forschungsaktivitäten vor allem Forschungslabore multinationaler Unternehmen betrifft.

58. Bei Patentboxen geht es weniger um die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten an einem Standort, sondern um den internationalen Wettbewerb um Buchgewinne. Patentboxen gewähren Unternehmen, die Einkünfte aus Patenten oder anderen immateriellen Wirtschaftsgütern haben, verringerte Steuersätze auf diese Einnahmen. Das soll sie davon abhalten, die Patente ins Ausland zu verlagern oder erst gar nicht im Inland anzusiedeln. Deutschland hat derzeit anders als die meisten anderen OECD-Länder keine Patentbox.³⁰

59. Die Einführung einer Patentbox wird in Deutschland immer wieder mit dem Hinweis abgelehnt, man wolle den internationalen Wettbewerb um Buchgewinne und Gewinnverlagerung nicht noch weiter anheizen. Diese Position ist problematisch. Deutschland ist zu klein, um den internationalen Steuerwettbewerb bei Patentboxen allein dadurch aufzuhalten, dass Deutschland selbst auf eine Patentbox verzichtet. Im Gegenteil schafft der Verzicht Deutschlands auf eine eigene Patentbox Anreize für andere Staaten, sich

³⁰ Vgl. Alstadsæter et al. (2015).

gegen eine international koordinierte Abschaffung von Patentboxen zu wehren. Wenn das Ziel darin besteht, zu einem wirksamen internationalen Abkommen über die Abschaffung oder Beschränkung von Patentboxen zu kommen, sollte Deutschland selbst eine Patentbox einführen, gleichzeitig aber signalisieren, dass man bereit ist, sie wieder abzuschaffen, wenn andere Staaten mitziehen.

7.3 Steuerwettbewerb um Buchgewinne

60. Im Mittelpunkt der aktuellen politischen Auseinandersetzungen über die Unternehmensbesteuerung steht weniger der Wettbewerb um die Ansiedlung von Realinvestitionen, sondern das Problem der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen.³¹ Verschiedene spektakuläre Fälle von Steuerplanung und Steuervermeidung, etwa der Fall der Firma Apple, haben die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit auf das Thema gezogen. Steuervermeidung, verstanden als legale, aber vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte und in der Regel unerwünschte Nutzung von Gestaltungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Steuerlast, ist allerdings nicht nur ein Problem einzelner multinationaler Konzerne. Die Forschung zu diesem Thema hat in vielen Studien gezeigt, dass Unternehmen ebenso wie individuelle Steuerzahler systematisch Lücken im Steuerrecht und Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, um ihre Steuerlast zu verringern.³²

61. Aus der Perspektive der Steuerpolitik hat die internationale Verlagerung von Buchgewinnen in Niedrigsteuerländer zur Folge, dass Staaten nicht nur um die Ansiedlung von Realinvestitionen konkurrieren, sondern auch um Buchgewinne.³³ Denn dort, wo Gewinne ausgewiesen werden, entsteht Steueraufkommen. In diesem Wettbewerb steht der Steuersatz im Vordergrund, während viele Aspekte der Bemessungsgrundlage, beispielsweise Abschreibungsvorschriften für Maschinen oder Gebäude, keine Rolle spielen. Man

31 Steuerliche Anreize haben erhebliche Auswirkungen auf ausländische Direktinvestitionen, siehe Feld und Heckemeyer (2011). Finanzierungsentscheidungen werden in multinationalen Unternehmen ebenfalls stark durch steuerliche Unterschiede beeinflusst (Feld et al., 2013).

32 Einen aktuellen Literaturüberblick bietet Riedel (2018). Thorslov et al. (2018) kommen zu dem Ergebnis, dass multinationale Firmen im Durchschnitt 40 Prozent ihrer Gewinne in Steueroasen verlagern. US-Firmen vermeiden demnach mehr Steuern als andere. Größte Verlierer, was das Steueraufkommen angeht, sind europäische Staaten und Entwicklungsländer.

33 Siehe Heckemeyer und Overesch (2017) für eine Metaanalyse.

kann die in letzter Zeit vielfach verfolgte Politik der Steuersatzsenkung, kombiniert mit verschlechterten Abschreibungsbedingungen für Investitionsgüter, als eine Reaktion auf verschärften Steuerwettbewerb um Buchgewinne verstehen.³⁴

62. Vor allem für kleine Länder lohnt es sich, sich durch eine entsprechende Steuerpolitik als Niedrigsteuerstandort zu profilieren, der Buchgewinne aus anderen Ländern attrahiert oder Unternehmen Möglichkeiten bietet, Steuern in anderen Ländern zu vermeiden. Innerhalb der EU gelten vor allem Irland und die Niederlande als Länder, die diese Strategie verfolgen. Irland hat seit langer Zeit einen im Vergleich zum Rest der EU mit 12,5 Prozent sehr niedrigen Körperschaftsteuersatz. In den Niederlanden beträgt der Körperschaftsteuersatz zwar 25 Prozent und liegt damit im internationalen Durchschnitt, die Niederlande bieten aber verschiedene steuerliche Sonderregelungen, die das Land als Standort für multinationale Konzerne attraktiv machen. Dazu gehört eine Patentbox, nach der Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern unter bestimmten Bedingungen nur mit 7 Prozent versteuert werden müssen, sowie der Verzicht auf Quellensteuern auf Lizenzgebühren oder Zinsen selbst dann, wenn diese in Länder fließen, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht. In Kombination mit dem Verbot von Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzen innerhalb der EU ermöglicht diese Regelung es multinationalen Unternehmen, Lizenzgebühren und Zinseinkünfte aus der gesamten EU unversteuert über die Niederlande in Steueroasen außerhalb Europas fließen zu lassen.³⁵

7.4 Initiativen und steuerpolitische Optionen zur Eindämmung internationaler Steuervermeidung

63. Es gibt verschiedene Ansätze zur Eindämmung unerwünschter Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen.³⁶ Einige sind eher pragmatisch und zielen auf Verbesserungen im bestehenden Steuersystem. Andere sind grundsätzlicher Natur und erfordern weitreichende Reformen des Steuersystems.

34 Siehe dazu Häufner und Schjelderup (2000).

35 Siehe hierzu Johannesen (2012).

36 Zum Folgenden siehe Fuest et al. (2013).

7.4.1 Die BEPS-Initiative der OECD

64. Mit der politischen Initiative ‚Base Erosion and Profit Shifting‘ (BEPS) versucht die OECD, international koordinierte Empfehlungen dazu zu entwickeln, wie Staaten unerwünschte Steuervermeidung multinationaler Unternehmen eindämmen können.³⁷ Die OECD setzt darauf, dass durch international abgestimmte Maßnahmen internationale Steuervermeidung eingedämmt werden kann. Im Jahr 2015 wurde ein Aktionsplan mit Maßnahmen in 15 Handlungsfeldern vorgelegt, die jeweils in umfangreichen Einzelberichten erläutert werden.³⁸

65. Eine so umfangreiche und grundlegende Initiative wie BEPS macht es erforderlich, die Frage zu beantworten, wie Unternehmensgewinne in einer von unerwünschter Steuervermeidung freien Welt besteuert werden sollten. Denn die im Rahmen des BEPS-Pakets vorgeschlagenen Maßnahmen sollen ja darauf hinwirken, dass man diesem Zustand näherkommt. Als Leitlinie dazu hat die BEPS-Initiative formuliert: „Unternehmen sollen Gewinne da steuerlich ausweisen, wo diese tatsächlich erwirtschaftet werden.“³⁹

66. Diese Leitlinie hört sich vernünftig und beinahe selbstverständlich an. Tatsächlich ist sie jedoch höchst problematisch. Es handelt sich eher um eine politische Kompromissformel, die so vage und auslegungsbedürftig ist, dass ihr Staaten mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen zustimmen können. Um ein tragfähiges Konzept für die Gestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung handelt es sich dabei aber nicht.

67. Das hat zwei Gründe. Erstens sehen die bestehenden Regeln zur internationalen Besteuerung keineswegs vor, dass Erträge dort besteuert werden, wo sie ‚erwirtschaftet‘ werden. Wie in Abschnitt 3 erläutert wurde, werden ‚passive‘ Einkünfte wie Zins- und Lizenzgebühren im Sitzland des Kreditgebers oder Patenteigentümers besteuert, Eigenkapitalerträge üblicherweise im Quellenland. Die Frage, wo Erträge ‚tatsächlich erwirtschaftet werden‘, wird gar nicht gestellt.

37 An der BEPS-Initiative der OECD sind nicht nur OECD-Staaten, sondern insgesamt 155 Staaten und Jurisdiktionen beteiligt, vgl. <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>.

38 Die Themen sind sehr breit und reichen von der Besteuerung des Digitalsektors bis hin zu dem Vorschlag, multilaterale Steuerabkommen zu schließen, um die BEPS-Maßnahmen umzusetzen. Die 15 Berichte finden sich unter <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>.

39 Das Ziel der BEPS-Initiative formuliert die OECD wie folgt: "[...] ensuring that profits are taxed where economic activities generating the profits are performed and where value is created", <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>.

68. Das führt zum zweiten Punkt: Es lässt sich bei multinationalen Unternehmen nicht mit hinreichender Klarheit feststellen, in welchen der Länder, in denen sie aktiv sind, sie welchen Anteil ihrer Gewinne ‚erwirtschaften‘. Wertschöpfung entsteht durch das Zusammenspiel der Entwicklung eines Produkts oder einer Dienstleistung, seiner tatsächlichen Produktion und der Distribution an die Nachfrager. Wenn ein Unternehmen wie Apple Mobiltelefone in Kalifornien entwickelt, in China produziert und in Europa verkauft, wo werden die Gewinne, die Apple erzielt, ‚erwirtschaftet‘? Wenn die Patente für die Mobiltelefone Eigentum einer Tochtergesellschaft von Apple mit Sitz auf den Bermudas sind, trägt diese Tochtergesellschaft dann ebenfalls zur Wertschöpfung bei? Falls nein, wäre das anders, wenn die Patente in den USA liegen würden? Das Konzept der Besteuerung dort, wo Gewinne erwirtschaftet werden, ist zu vage, um als Leitlinie einer erfolgreichen Reform der internationalen Besteuerungsregeln gelten zu können.

69. Es gibt durchaus Besteuerungssysteme, die stärker als das bestehende System an der Verteilung der realwirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen anknüpfen. Dazu gehört das System der Formelaufteilung. Dabei wird nicht gefragt, wo Gewinne erwirtschaftet werden. Stattdessen werden die globalen Gewinne multinationaler Konzerne schlicht nach einer Formel verteilt, in die mehr oder weniger leicht beobachtbare und einzelnen Ländern zuzuordnende Indikatoren eingehen, beispielsweise die Lohnsumme, physisches Kapital wie Gebäude oder Maschinen und die Verkäufe an Dritte.

70. Die Forderung, Gewinne dort zu besteuern, wo sie erwirtschaftet werden, könnte einen generellen Übergang zum Quellenlandprinzip bedeuten. Zinsen und Lizenzgebühren wären dann nicht mehr in dem Land steuerpflichtig, in dem sie vereinnahmt werden, sondern dort, wo sie gezahlt werden.

71. Die OECD hat sich für keine dieser Varianten entschieden. Stattdessen umfassen die Vorschläge des BEPS-Projekts ein Sammelsurium von Einzelmaßnahmen, das keiner klaren Systematik folgt. Einerseits werden Maßnahmen wie Zinsabzugsbeschränkungen und erweiterte Definitionen von Betriebsstätten vorgeschlagen. Das bedeutet einen stärkeren Steuerzugriff des Quellenlandes. Andererseits sollen die Sitzländer stärker auf Einkünfte von Tochtergesellschaften zugreifen, die in Niedrigsteuerstaaten angesiedelt sind. Außerdem wird empfohlen, Arrangements, die ‚aggressiv‘, ‚missbräuchlich‘ oder ‚künstlich‘ sind oder deren Hauptzweck darin besteht, steuerliche Vorteile zu erringen, nicht anzuerkennen.

72. Viele dieser Maßnahmen haben nichts mit dem Ziel zu tun, stärker dort zu besteuern, wo Gewinne erwirtschaftet werden. Stattdessen geht es um rein fiskalische Ziele – das Eintreiben von Steuern von multinationalen Unternehmen soll generell erleichtert werden. Damit drohen erhebliche Rechtsunsicherheit, eine gewisse Beliebigkeit und damit verbunden Doppelbesteuerungsprobleme sowie zunehmende Konflikte zwischen Staaten.

73. Wenn die wahre Absicht der Initiative darin bestehen würde, generell mehr Steueraufkommen von multinationalen Unternehmen zu erheben, wäre das Maßnahmenpaket folgerichtig. Das erklärte Ziel, Doppelbesteuerung wie Nichtbesteuerung von Unternehmensgewinnen zu vermeiden und zu einem transparenteren internationalen Steuersystem zu kommen, wird aber nicht erreicht.

74. All dies ändert nichts daran, dass die OECD als internationales Forum prinzipiell die richtige Ebene ist, um Reformen der internationalen Besteuerungsregeln zu verhandeln. Das Kernproblem liegt darin, dass die einzelnen Staaten wenig Bereitschaft zeigen, ihre nationalen fiskalischen Interessen zurückzustellen, um zu konsistenten internationalen Besteuerungsregeln zu kommen.

7.4.2 *Das Maßnahmenpaket der EU zur Bekämpfung der Steuervermeidung*

75. Aufbauend auf der BEPS-Initiative der OECD hat die EU Maßnahmen ergriffen, um Steuervermeidung einzudämmen. Als Ziele dieser Maßnahmen führt die Europäische Kommission folgende Punkte an:⁴⁰

- Unterbindung aggressiver Steuerplanung,
- mehr Transparenz,
- Schaffung gerechterer Rahmenbedingungen für Unternehmen in der EU.

⁴⁰ Vgl. <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/anti-tax-avoidance-package/>.

76. Der Europäische Rat hat am 12. Juli 2016 die ‚Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung‘⁴¹ verabschiedet. Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die folgenden Maßnahmen gegen Steuervermeidung zu ergreifen:

- Einführung einer Zinsschranke, um Gewinnverlagerung durch Fremdfinanzierung in Hochsteuerländern einzudämmen;
- Vorschriften zur Wegzugsbesteuerung, die Anreize zur Verlagerung von Aktiva in Niedrigsteuerländer begrenzen sollen;
- Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen, durch die eine Besteuerung der Gewinne von Tochtergesellschaften heimischer Unternehmen in Niedrigsteuerländern sichergestellt werden soll;
- eine allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch;
- Vorschriften über die Verhinderung von Steuervermeidung durch hybride Gestaltungen, die Inkonsistenzen zwischen nationalen Steuersystemen nutzen.

77. Man kann davon ausgehen, dass diese Maßnahmen die angesprochenen Formen steuerlicher Gestaltung durchaus zurückdrängen. Gleichzeitig gilt für dieses Maßnahmenpaket die im vorangehenden Abschnitt geäußerte Kritik: Ihnen liegt kein überzeugendes Gesamtkonzept zur Gestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung zu Grunde, allenfalls das fiskalische Anliegen, mehr Steuern von multinationalen Firmen zu erheben. Es ist absehbar, dass die Komplexität der Besteuerung und die Rechtsunsicherheit ebenso zunehmen werden wie die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Doppelbesteuerung kommt.

78. Gleichzeitig fehlen in diesem Konzept einige wichtige Maßnahmen, die Steuervermeidung wirksam einschränken könnten. Dazu gehört vor allem eine bessere Koordination der Doppelbesteuerungsabkommen und der Quellensteuern, die bei Zahlungen von Zinsen und Lizenzen an Drittländer erhoben werden. Einzelne Mitgliedstaaten der EU, unter anderem die Niederlande,

⁴¹ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts.

haben derzeit Doppelbesteuerungsabkommen und Quellensteuerregelungen gegenüber Niedrigsteuerstaaten außerhalb der EU, die es ermöglichen, Gewinne aus Europa in diese Niedrigsteuerstaaten zu verlagern. Das schafft beispielsweise Anreize, die Rechte zur Nutzung immaterieller Wirtschaftsgüter wie Marken und Patente in den Niederlanden anzusiedeln. Konzerngesellschaften in den anderen EU-Staaten zahlen dann Lizenzgebühren an die Konzerngesellschaft in den Niederlanden. Von dort fließen die Erträge unbelastet weiter in Niedrigsteuerländer.⁴² Andere EU-Staaten könnten sich dagegen wehren, wenn sie auf die Lizenzzahlungen, die in die Niederlande fließen, Quellensteuern erheben könnten. Das Erheben von Quellensteuern auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen innerhalb der EU ist aber durch die EU-Zins- und Lizenzrichtlinie⁴³ beschränkt. Einige Staaten umgehen diese Richtlinie durch die Einführung von Zins- und Lizenzschranken.⁴⁴ Dabei wird der Abzug von Zinsen und Lizenzgebühren als Betriebsausgabe eingeschränkt. Das schränkt die Gewinnverlagerung ein, kann allerdings zu Doppelbesteuerung und Besteuerungskonflikten zwischen Staaten führen.

79. Zu den ehrgeizigen und sehr grundlegenden Reformen des Steuersystems gehört die in Varianten immer wieder diskutierte Vereinheitlichung oder zumindest Annäherung und Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa. Dazu gehört der von der Europäischen Kommission vorangetriebene Vorschlag zur Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage und der Verteilung der Besteuerungsrechte auf Basis einer Formelzuteilung (GKKB).⁴⁵

80. Einige Formen unerwünschter Gewinnverlagerung könnten so sicherlich effektiver als bisher bekämpft werden. Wenn die Verteilung der europaweiten Gewinne auf die Mitgliedstaaten für Zwecke der Besteuerung von einer Formel abhängt, in die Lohnsumme, Anlagevermögen und Umsätze eingehen,

42 Beispiele wären die Bermudas oder die Cayman-Inseln. Dort werden Unternehmensgewinne nicht besteuert. Deshalb ist es attraktiv, dort immaterielle Wirtschaftsgüter wie Patente oder Markenrechte anzusiedeln und die Nutzung in Hochsteuerländern zu lizenzieren und dafür Gebühren zu erheben.

43 Richtlinie (EU) 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 157/49, 26.6.2003.

44 Deutschland beispielsweise beschränkt den Abzug von Fremdkapitalzinsen (§4h EStG) und Lizenzgebühren (§4j EStG).

45 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_de.

entfällt die Möglichkeit, Steuern zu vermeiden, indem das Unternehmen beispielsweise sein Eigenkapital in Niedrigsteuerländern konzentriert und Aktivitäten in Hochsteuerländern eher mit Krediten finanziert. Allerdings eröffnet Formelzuteilung neue Möglichkeiten der steuerlichen Gestaltung und der Gewinnverlagerung, zumal vorgesehen ist, dass die Steuersätze künftig weiterhin auf nationaler Ebene festgelegt werden.⁴⁶ Hinzu kommt, dass durch die Bindung der Besteuerung an realwirtschaftliche Größen wie Beschäftigung und Anlagevermögen steuerliche Verzerrungen der realwirtschaftlichen Standortwahl zunehmen.

81. Der Vorteil des GKKB-Konzepts liegt deshalb weniger in der Bekämpfung der Steuervermeidung oder dem Abbau steuerlicher Verzerrungen innerhalb der EU. Seine Stärke liegt eher darin, dass steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivität im europäischen Binnenmarkt abgebaut werden. Dazu gehört beispielsweise, dass EU-weit tätige Unternehmen 28 verschiedene Regelwerke zur steuerlichen Gewinnermittlung einsetzen müssen. Das führt zu erheblichen Kosten, die vermeidbar wären.

82. Unter den Mitgliedstaaten sind die Widerstände gegen die GKKB allerdings groß, ebenso wie Widerstände gegen viele andere Steuerharmonisierungsprojekte, weil die Mitgliedstaaten die Besteuerung als Kernbereich ihrer Souveränität und gleichzeitig als wichtiges Instrument zur Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Interessen ansehen.⁴⁷ Aus deutscher Sicht stellt die Gewerbesteuer das größte Hindernis für das Projekt GKKB dar. Eine europaweit abgestimmte Besteuerung mittels einheitlicher Bemessungsgrundlage und Formelzuteilung würde durch eine danebenstehende Gewerbesteuer, die eigenen Prinzipien folgt, konterkariert.

83. Eine in den vergangenen Jahren intensiv diskutierte grundlegende Reform des Steuersystems ist die verstärkte Verlagerung von Besteuerungsrechten in die Absatzländer. Gewinne würden also dort besteuert, wo die Produkte der betreffenden Unternehmen verkauft, nicht dort, wo sie produziert werden. Ein Beispiel für diesen Reformansatz ist die bestimmungslandorientierte Unternehmenssteuer (Destination Based Corporate Income Tax)⁴⁸, die

46 Siehe dazu Fuest (2008).

47 Insofern ist es bemerkenswert, dass die Richtlinie gegen Steuervermeidung beschlossen wurde.

48 Zu diesem Reformkonzept und Fragen der praktischen Implementierung des Vorschlags siehe Devereux (2014), Auerbach und Devereux (2015) und Auerbach et al. (2017).

vor den letzten Wahlen in den USA vor allem von der Republikanischen Partei erwogen wurde. In diesem Steuersystem werden Gewinne aus Güterexporten von der heimischen Ertragsbesteuerung ausgenommen, Importe werden dagegen von der heimischen Gewinnsteuer belastet. Ausgaben heimischer Unternehmen für importierte Vorprodukte wären also nicht abzugsfähig. Konzeptionell ähnelt die bestimmungslandorientierte Unternehmenssteuer also teilweise der Umsatzsteuer, aber erhoben wird sie auf Gewinne, nicht auf Umsätze. Varianten dieses Vorschlags sehen vor, die Besteuerungsrechte nur für den Teil der Gewinne in die Absatzländer zu verlagern, der eine bestimmte Verzinsung der in einem Land eingesetzten Vermögenswerte übersteigt.

84. Hauptproblem dieses Reformvorschlags ist die damit verbundene grundlegende Veränderung des Steuerrechts, die erhebliche Umstellungskosten mit sich bringt und deren Auswirkungen in der Praxis nur schwer vorhersehbar sind. Vor allem in einer Übergangsphase würde es bei Unternehmen und Steuerbehörden zu erheblichen Anpassungsproblemen kommen. Der Umstellungsaufwand wäre nur dadurch zu rechtfertigen, dass man sich von dem neuen System große Vorteile verspricht. Immerhin hat das System den Vorteil, dass es sich nicht mehr lohnen würde, immaterielle Wirtschaftsgüter in Steueroasen anzusiedeln, denn die Gewinne würden ohnehin dort versteuert, wo die Absatzmärkte sind. Da Konsumenten weniger mobil sind als Unternehmen, würde die Intensität des Steuerwettbewerbs abnehmen. Bislang haben diese Vorteile die Politik aber nicht überzeugt, den Umstellungsaufwand des Systemwechsels hin zur bestimmungslandorientierten Unternehmensbesteuerung in Kauf zu nehmen.

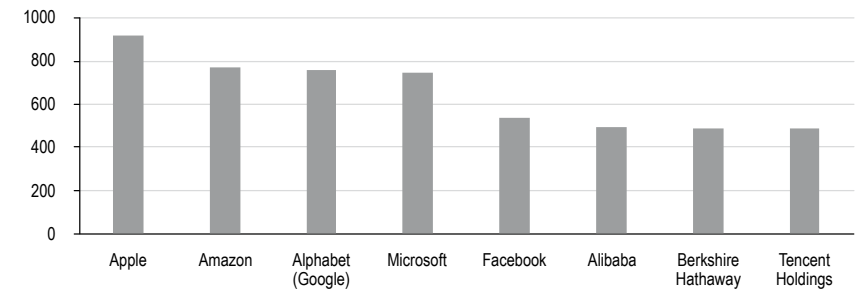
85. Da es außerdem zu einer erheblichen internationalen Verlagerung von Besteuerungsrechten käme, wäre es schwierig, über diese Reform international Einigkeit zu erzielen. Ohne internationale Abstimmung käme es unweigerlich zu Doppelbesteuerung.⁴⁹ Das hat die US-Regierung vermutlich bewogen, in ihrer letztlich umgesetzten Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung auf die bestimmungslandorientierte Unternehmensbesteuerung zu verzichten.

⁴⁹ Dabei ist zu bedenken, dass die Kombination aus einer Umsatzsteuererhöhung und der Senkung von Unternehmensgewinnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen zur Einführung einer bestimmungslandorientierten Gewinnsteuer wirtschaftlich äquivalent ist.

VIII Unternehmensbesteuerung und Digitalisierung

86. Neue Herausforderungen im internationalen Steuerwettbewerb bringt die wachsende Bedeutung digitaler Geschäftsmodelle. In den vergangenen Jahren haben Unternehmen, die auf innovative Weise digitale Technologien einsetzen, an Bedeutung gewonnen. Für die Art und Weise, in der die europäische Politik diese Entwicklung betrachtet, spielt es eine wichtige Rolle, dass die erfolgreichsten Unternehmen in diesem Bereich aus den USA kommen. Abbildung 7 zeigt die acht Unternehmen mit dem weltweit höchsten Börsenwert. Sieben davon gelten als Unternehmen der ‚Digitalwirtschaft‘. Die fünf wertvollsten Unternehmen sind ausnahmslos US-Technologiefirmen. Alibaba und Tencent sind chinesische Unternehmen und ebenfalls in der Digitalwirtschaft. Nur Berkshire Hathaway gehört nicht zu diesem Sektor. Es handelt sich um eine Holdinggesellschaft, die sich an Unternehmen aus vielen Branchen beteiligt.⁵⁰

Abbildung 7: Die acht wertvollsten Firmen der Welt



Börsenkurse am 11. Mai 2018 in Mrd. US-Dollar.

Quelle: Statista.

⁵⁰ Interessanterweise scheint Berkshire Technologiefirmen eher zu meiden. Unter den Kriterien für Akquisitionen führt das Unternehmen in seinem Jahresbericht 2017 an: "Simple businesses (if there's lots of technology, we won't understand it)", vgl. <http://www.berkshirehathaway.com/2017ar/2017ar.pdf>.

87. Der Vergleich mit den führenden deutschen Unternehmen ist ernüchternd: Das deutsche Technologieunternehmen SAP erreicht einen Börsenwert von 139 Milliarden US-Dollar und liegt damit weltweit auf Platz 57, Volkswagen erreicht als wertvollster deutscher Automobilkonzern einen Wert von 101 Milliarden US-Dollar (Platz 88).⁵¹

88. Bei der Besteuerung international agierender Technologieunternehmen stellen sich verschiedene Probleme. Investitionen in physische Produktionsanlagen spielen in diesem Sektor keine große Rolle. Immaterielle Wirtschaftsgüter haben weitaus größere Bedeutung. Sie sind aber international sehr mobil und können leicht in Steueroasen verlagert werden. Neue Technologien erlauben es Unternehmen außerdem, in vielen Ländern Dienstleistungen anzubieten, ohne dort eine physische Präsenz in Form von Produktionsanlagen zu unterhalten. Die lokale Ertragsbesteuerung knüpft mit dem Betriebsstättenkonzept üblicherweise an der physischen Präsenz an. Diese Probleme haben zu einer Debatte über die Besteuerung der ‚Digitalwirtschaft‘ geführt. Ein grundlegendes Problem dieser Debatte besteht darin, dass die Digitalisierung sich durch alle Branchen zieht und sich keineswegs auf Unternehmen wie Apple oder Amazon beschränkt. Trotzdem beruht die Debatte über Digitalsteuern auf der Voraussetzung, dass die Digitalwirtschaft klar abgrenzbar ist.

8.1 Die Strategie der Europäischen Kommission zur Besteuerung der Digitalwirtschaft

89. Die Europäische Kommission hat die Debatte über die Besteuerung der Digitalwirtschaft aufgegriffen und verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, um eine angemessene Besteuerung dieser Unternehmen sicherzustellen. Eigentlich ist die Steuerpolitik eine Kompetenz der Mitgliedstaaten, aber die Europäische Kommission argumentiert, die Schaffung eines ‚Digitalen Binnenmarktes‘ erfordere eine europaweit koordinierte Vorgehensweise bei der steuerlichen Behandlung der Digitalwirtschaft.

⁵¹ Sicherlich ist der Börsenwert nicht der einzige relevante Indikator, um das wirtschaftliche Gewicht eines Unternehmens zu beschreiben. Vor allem stellt er eine Momentaufnahme dar und sagt wenig über Aspekte wie die Nachhaltigkeit des Unternehmenserfolgs aus. Dennoch spiegelt der Börsenwert immerhin die aktuellen Erwartungen der Investoren an den Finanzmärkten wider.

90. Anlass für die Initiative der Europäischen Kommission war die beim ECOFIN-Treffen am 15. und 16. September 2017 in Tallinn geäußerte Forderung einiger Finanzminister aus EU-Mitgliedstaaten – darunter insbesondere Deutschland und Frankreich –, für eine angemessene Besteuerung der Digitalkonzerne zu sorgen. Entsprechend veröffentlichte die Europäische Kommission ebenfalls noch im September 2017 ein Papier, das eine „gerechtere und effizientere“ Besteuerung des Digitalsektors in der EU fordert (Europäische Kommission, 2017). In diesem Papier werden zum einen kurzfristig umsetzbare steuerpolitische Maßnahmen („Quick Fixes“) vorgestellt. Zum anderen wird langfristig eine Änderung der grundlegenden Regeln für die internationale Besteuerung von Unternehmensgewinnen vorgeschlagen. Mittlerweile hat die Europäische Kommission diese Konzepte in zwei Richtlinienvorschlägen konkretisiert. Als kurzfristige Lösung wird vorgeschlagen, eine Steuer auf die Umsätze aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen einzuführen (Europäische Kommission, 2018b).⁵² Langfristig soll der Betriebsstättenbegriff erweitert werden. Künftig soll ein Kriterium für das Vorliegen einer Betriebsstätte in einer „signifikanten digitalen Präsenz“ liegen (Europäische Kommission, 2018a).

8.1.1 Eine Steuer auf Umsätze digitaler Geschäftsmodelle zum Ausgleich eines Steuergefälles zu Gunsten der Digitalwirtschaft?

91. Warum sollte man eine Sondersteuer auf digitale Geschäftsmodelle erheben? Die weithin geteilte Idee, dass die Politik die Digitalisierung eher fördern als belasten sollte, scheint damit schwer vereinbar zu sein. Ausgangspunkt der Argumentation der Europäischen Kommission ist die These, zwischen traditionellen Firmen und Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen würde ein unerwünschtes Steuergefälle zugunsten Letzterer bestehen. Dieses Gefälle verzerre den Wettbewerb und führe zu einer unfairen Verteilung der Steuerlasten. Die vorgeschlagene Steuer auf ‚digitale Umsätze‘ soll schnell für Ausgleich sorgen. Deshalb wird diese Steuer verschiedentlich als ‚digitale Ausgleichssteuer‘ bezeichnet.

⁵² Die Europäische Kommission schlägt in ihrem Konzept für die Digitalsteuer vor, im Wesentlichen Dienstleistungen zu besteuern, die über digitale Plattformen oder Schnittstellen („digital interfaces“) erbracht werden, vgl. Europäische Kommission (2018b), Art. 3, S. 24.

Worin besteht das ‚Steuergefälle‘ zu Gunsten der Digitalwirtschaft?

92. Die These, es existiere ein systematisches Steuergefälle zu Gunsten der Digitalwirtschaft, wird oft unkritisch akzeptiert, weil Steuervermeidung internationaler Digitalkonzerne in aller Munde ist.⁵³ Internationale Steuervermeidung ist allerdings nicht nur ein Problem der Digitalwirtschaft. Die Europäische Kommission begründet ihre These des Steuergefälles nicht nur und noch nicht einmal in erster Linie mit internationaler Steuervermeidung. Sie behauptet, es bestehe gleichermaßen bei rein national tätigen Unternehmen. National agierende Unternehmen der Digitalwirtschaft hätten nur eine effektive durchschnittliche Steuerlast von 8,5 Prozent zu schultern. Bei Unternehmen mit traditionellen Geschäftsmodellen betrage die Steuerlast dagegen 20,9 Prozent.⁵⁴

93. Es ist aufschlussreich, die Berechnung dieses Steuergefälles näher zu betrachten. Die Europäische Kommission verwendet hier Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zur effektiven steuerlichen Belastung von Investitionen in verschiedenen Sektoren. Dort heißt es in der Tat (ZEW, 2017, S. 14):

94. „Im Durchschnitt werden digitale Geschäftsmodelle mit 10,2 Prozent belastet, womit deren Belastung im Vergleich zu traditionellen Geschäftsmodellen um 11,73 Prozentpunkte geringer ausfällt.“

95. Entscheidend für die Interpretation dieser Zahlen ist nun, dass es sich um Berechnungen des effektiven Durchschnittsteuersatzes (EATR) nach der Methode von Devereux und Griffith (2003) handelt. Betrachtet wird dabei ein hypothetisches Investitionsprojekt mit einer gegebenen Struktur von Investitionsgütern und einer gegebenen Finanzierungsstruktur.⁵⁵ Für dieses Projekt wird dann die Steuerbelastung berechnet, die sich bei Anwendung der bestehenden Steuergesetze ergeben würde. Das Ergebnis hängt unter anderem von den Annahmen darüber ab, welche Art von Investitionsgütern in dem Projekt eingesetzt wird. Es ist charakteristisch für die Digitalwirtschaft, dass in größerem Umfang immaterielle Güter als in anderen Sektoren verwendet werden. Dort spielen materielle Aktiva wie Betriebsgebäude oder Maschinen eine größere Rolle.

⁵³ Zum Folgenden siehe Fuest (2018).

⁵⁴ Europäische Kommission (2017), S. 6.

⁵⁵ Siehe hierzu die Erläuterungen im Abschnitt 5.

96. In den meisten existierenden Steuersystemen sind für Maschinen und Gebäude weniger günstige Abschreibungsbedingungen vorgesehen. Es kommt vor, dass die steuerlichen Abschreibungsfristen länger sind als die wirtschaftliche Nutzungsdauer. Bei immateriellen Wirtschaftsgütern dagegen gilt oft die Sofortabschreibung. Selbst erstellte Softwarecodes beispielsweise müssen häufig gar nicht als Wirtschaftsgut in der Bilanz aktiviert werden. Dies fließt in die Prämissen zur Struktur der Investitionsgüter bei der Berechnung effektiver Durchschnittsteuersätze nach der Methode von Devereux und Griffith (2003) ein und hat zur Folge, dass die berechnete Effektivbelastung bei herkömmlichen Geschäftsmodellen größer ist als bei digitalen Geschäftsmodellen.

97. Darüber hinaus wird in den Berechnungen angenommen, dass Unternehmen der Digitalwirtschaft mehr in Forschung und Entwicklung investieren und deshalb stärker von steuerlicher Forschungsförderung profitieren. In der Studie des ZEW (2017, S. 14) werden die Faktoren, die das berechnete Steuergefälle treiben, entsprechend erklärt:

98. „Grund dafür sind ein angenommener höherer Anteil nicht aktivierungspflichtiger Kosten in der Investitionsstruktur [...] sowie vorteilhaftere Abschreibungsregeln für digitale Investitionsgüter und die Anwendbarkeit steuerlicher Anreize für Forschung, Entwicklung und Innovation.“

99. Für die von der Europäischen Kommission vertretene These eines unerwünschten Steuergefälles bedeutet das folgendes: Beklagt wird, dass die nationalen Steuersysteme in Europa immaterielle Wirtschaftsgüter, die in der Digitalwirtschaft mehr verwendet werden als in anderen Sektoren, steuerlich bevorteilt. Jetzt soll eine Steuer auf digitale Umsätze eingeführt werden, um diesen Vorteil wieder aus der Welt zu schaffen. Das ist offenkundiger Unsinn. Sachgerecht und deutlich zielgenauer wäre es, die vorhandenen Unterschiede in der steuerlichen Behandlung verschiedener Typen von Wirtschaftsgütern darauf hin zu untersuchen, ob sie gerechtfertigt sind und die nicht gerechtfertigten Vorteile abzuschaffen. Das kann man umsetzen, indem man Abschreibungsbedingungen für materielle Wirtschaftsgüter verbessert oder sie für immaterielle Wirtschaftsgüter verschlechtert.

100. Noch weniger überzeugend ist das Argument, es entstehe ein unerwünschtes Steuergefälle durch staatliche Forschungsförderung, das durch eine Steuer auf digitale Umsätze auszugleichen sei. Steuerliche Forschungsförderung wird mit der Begründung gewährt, dass Forschung und Entwicklung

positive Externalitäten verursacht. Differenzen in der Steuerbelastung, die entstehen, weil die Digitalwirtschaft mehr forscht, sind erwünscht, weil diese Differenzen erst zu einem effizienten Niveau an Forschungs- und Entwicklungsausgaben führen. Diese Differenzen durch steuerliche Belastungen der Digitalwirtschaft einzuebnen, richtet wirtschaftlichen Schaden an.

101. Folglich ist festzuhalten: Als Rechtfertigung für neue Steuern auf digitale Geschäftsmodelle auf ein Steuergefälle zu verweisen, das durch unterschiedliche Abschreibungsbedingungen und Unterschiede in der Beanspruchung steuerlicher Forschungsförderung entsteht, ist nicht tragfähig und führt steuerpolitisch in die Irre.

102. Damit verleibt nur das Argument, Digitalsteuern seien als Instrument gegen Steuervermeidung erforderlich. Auch das ist aber wenig überzeugend. Es ist zwar richtig, dass Unternehmen wie Facebook oder Amazon massiv in Steuerplanung investieren, um ihre Steuerlast zu minimieren. Das Problem der Steuervermeidung beschränkt sich aber nicht auf digitale Dienstleistungen. Es geht weit darüber hinaus.⁵⁶

103. Außerdem würde eine unilateral eingeführte Steuer auf digitale Umsätze von Seiten der USA sicherlich und zu Recht als protektionistische Maßnahme gesehen. Eine solche Steuer wäre ähnlich zu bewerten wie die von Donald Trump vorangetriebene Einführung von ‚Strafzöllen‘ auf Stahl oder Autos. Letztlich wäre eine europäische Digitalsteuer allenfalls ein Instrument im Handelskonflikt mit den USA, aber keine Steuer für den Normalfall.

104. Schließlich ist zu bedenken, dass das voraussichtlich zu erhebende Aufkommen der Steuer auf digitale Dienstleistungen bescheiden wäre. Es wäre EU-weit bei 3–4 Milliarden Euro, davon würden nur rund 700 Millionen Euro auf Deutschland entfallen.⁵⁷

⁵⁶ Zu denken geben sollte auch, dass die OECD (2015) nach jahrelanger Befassung mit den Problemen der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle nicht neue Steuerinstrumente vorgeschlagen, sondern lediglich festgestellt hat, dass die Digitalisierung bestehende Probleme der internationalen Steuervermeidung verschärft.

⁵⁷ Vgl. Fuest et al. (2018).

8.1.2 Das Konzept der digitalen Betriebsstätte

105. Das Konzept der digitalen Betriebsstätte ist ein Vorschlag zur Besteuerung der Digitalwirtschaft, der mit den grundlegenden Regeln und Verfahrensweisen eher in Übereinstimmung zu bringen ist. Hier geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen ein Unternehmen, das in einem Land digitale Dienstleistungen anbietet, dort auch der Ertragsbesteuerung unterliegt.⁵⁸ Nach den bestehenden und international anerkannten Regeln⁵⁹ ist dies dann der Fall, wenn das Unternehmen in dem betreffenden Land eine physische Präsenz hat.

106. Im deutschen Steuerrecht definiert §12 der Abgabenordnung die Betriebsstätte wie folgt: „Betriebsstätte ist jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Als Betriebsstätten sind insbesondere anzusehen:

1. die Stätte der Geschäftsleitung,
2. Zweigniederlassungen,
3. Geschäftsstellen,
4. Fabrikations- oder Werkstätten,
5. Warenlager,
6. Ein- oder Verkaufsstellen,
7. Bergwerke, Steinbrüche oder andere stehende, örtlich fortschreitende oder schwimmende Stätten der Gewinnung von Bodenschätzen,
8. Bauausführungen oder Montagen, auch örtlich fortschreitende oder schwimmende, wenn
 - a) die einzelne Bauausführung oder Montage oder
 - b) eine von mehreren zeitlich nebeneinander bestehenden Bauausführungen oder Montagen oder
 - c) mehrere ohne Unterbrechung aufeinander folgende Bauausführungen oder Montagen länger als sechs Monate dauern.“

⁵⁸ Zum Folgenden siehe Becker und Englisch (2017) und Fuest (2018).

⁵⁹ Zu diesen Regeln gehört das OECD-Musterabkommen, das in Art. 5 die Betriebsstätte definiert als „feste Geschäftseinrichtung, durch die die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens ganz oder teilweise ausgeübt wird“, vgl. OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen – Stand: 2017.

107. In dieser Definition ergibt sich die Steuerpflicht als Konsequenz aus unterschiedlichen Formen der physischen Präsenz des Unternehmens in einem Land. Das Konzept der digitalen Betriebsstätte sieht nun vor, zusätzliche Kriterien für das Vorliegen einer Betriebsstätte zu entwickeln.

108. Anlass ist die Überlegung, dass viele Unternehmen, die digitale Dienstleistungen anbieten, keinerlei physische Präsenz in einem Land haben, aber dennoch dort produzieren, weil Daten der Konsumenten und ihre Vernetzung für die Produktion der digitalen Dienstleistung eine entscheidende Rolle spielen. Die hier zitierte Definition der Betriebsstätte erwähnt, dass sie „der Tätigkeit des Unternehmens dient“, also zur Wertschöpfung oder Produktion beiträgt. Also könnte man argumentieren, dass die Nutzung von Konsumentendaten als Betriebsstätte klassifiziert werden sollte. Dabei handelt es sich zunächst um ein juristisches Argument, das rechtfertigen soll, dem Land, in dem die Dienstleistung angeboten wird, einen Anspruch auf die Besteuerung der Erträge zuzuweisen. Es geht hier nicht um Fragen der wirtschaftlichen Effizienz, sondern um ein reines Verteilungsproblem. Das bedeutet natürlich, dass das jeweilige Sitzland des betroffenen Digitalunternehmens an Besteuerungsrechten verlieren würde.

109. Aus der Sicht eines Landes wie Deutschland, in dem herkömmliche Industrieunternehmen dominieren und vor allem US-Firmen als Digitalunternehmen wahrgenommen werden, mag die Idee der digitalen Betriebsstätte auf den ersten Blick attraktiv erscheinen. Bei näherem Hinsehen zeigen sich allerdings erhebliche Probleme. Kundendaten und deren Verarbeitung spielen zunehmend für Geschäftsmodelle eine wichtige Rolle, die üblicherweise nicht zur Digitalwirtschaft im engeren Sinne gezählt werden. Automobilunternehmen erheben beispielsweise in beträchtlichem Umfang Daten über ihre Kunden und deren Fahrverhalten. Das legt die Frage nahe, ob es erstrebenswert ist, dass künftig weltweit Autos ausländischer Hersteller als Betriebsstätte klassifiziert werden und ihnen Gewinne zuzurechnen sind. Ähnliche Fragen stellen sich für andere langlebige Konsumgüter, die ebenfalls immer mehr vernetzt und digitalisiert sind.

110. Im Ergebnis würde die digitale Betriebsstätte hauptsächlich die Wirkung haben, Besteuerungsrechte in diejenigen Länder zu verlagern, in denen der Endverbrauch stattfindet. Länder wie Deutschland, die darauf setzen, durch die Besteuerung digitaler Betriebsstätten höhere Steuereinnahmen zu erzielen, könnten am Ende als Verlierer dastehen.

111. Aus globaler Sicht ist die Umverteilung von Besteuerungsrechten nur insofern relevant, als dass dadurch ein Konsens über die Einführung digitaler Betriebsstätten erschwert wird. Ob insgesamt mehr Steueraufkommen anfällt, wird davon abhängen, ob die Hochsteuerländer eher zu den Gewinnern oder den Verlierern einer Verlagerung der Besteuerungsrechte gehören würden. In jedem Fall ist mit einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts zu rechnen. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass Anbieter digitaler Dienstleistungen in den Absatzländern heute zwar keine Ertragsteuern abführen müssen, aber sehr wohl der Umsatzsteuer unterliegen.

IX Schlussfolgerungen und steuerpolitische Empfehlungen

112. In den vergangenen Jahren hat der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung an Intensität gewonnen. Dazu hat die aktuelle US-Steuerreform beigetragen, allerdings hatten schon vor der Verabschiedung dieser Reform etliche Staaten in der EU beschlossen, die Unternehmenssteuern zu senken, darunter Frankreich, das Vereinigte Königreich und Belgien.

113. Für die Steuerpolitik in der EU und in Deutschland hat das Ziel, als Standort für Investitionen attraktiv zu bleiben, hohes Gewicht. Das erfordert eine wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung. Steuerkoordination in Form eines Mindeststeuersatzes kann diese Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und würde wirtschaftliche Konvergenz in Europa behindern, weil Staaten mit ökonomischen Nachteilen, wie etwa einer geographischen Randlage, die Steuerpolitik als Instrument der Standortpolitik brauchen. Schon deshalb werden diese Staaten einem Mindeststeuersatz nicht zustimmen. Wenn es dennoch zu einem Mindeststeuersatz käme, bestünde die Gefahr, dass wegen der Einstimmigkeitsregel in Steuerfragen künftige Anpassungen bei diesem Steuersatz verzögert oder gar nicht erfolgen. Von der Einstimmigkeit in Besteuerungsfragen abzuweichen, ist derzeit aber kaum denkbar.

114. Die deutsche Steuerpolitik sollte darauf achten, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sich nicht zu weit von den Bedingungen entfernen, die in anderen Ländern herrschen. Ohne Veränderungen wird Deutschland in wenigen Jahren den höchsten Steuersatz auf Unternehmensgewinne in Europa aufweisen.

115. Der verschiedentlich geäußerte Einwand, Deutschland solle den internationalen Steuerwettbewerb nicht weiter anheizen, ist nicht überzeugend. Internationaler Steuerwettbewerb findet unabhängig davon statt, ob Deutschland seine Steuern senkt oder nicht. Verhindern kann Deutschland diesen Steuerwettbewerb nicht, aber es besteht sehr wohl die Gefahr, dass Deutschland zurückfällt und am Ende im Standortwettbewerb als Verlierer dasteht.

116. Ebenso wenig überzeugend ist das verbreitete Argument, angesichts der deutschen Exportüberschüsse sei eine weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen durch Steuersenkungen nicht erforderlich.

Hier wird Exportstärke deutscher Unternehmen mit der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Investitionsstandort verwechselt. Es geht darum, die Investitionen der Unternehmen in Deutschland zu steigern. Der Leistungsbilanzüberschuss bedeutet, dass Kapital ins Ausland abfließt. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die für mehr inländische Investitionen sorgt, könnte vielmehr dazu beitragen, den Leistungsbilanzüberschuss abzubauen.

117. Im Mittelpunkt der aktuellen Debatte über die Unternehmensbesteuerung steht das Thema der Steuervermeidung durch international agierende Unternehmen. Politiken gegen unerwünschte steuerliche Gestaltungen und Gewinnverlagerung sollten eine Einmalbesteuerung anstreben. Doppelbesteuerung und Nichtbesteuerung sind gleichermaßen zu vermeiden.

118. Dass ausländische Unternehmen in Europa Güter oder Dienstleistungen verkaufen und damit viel Geld verdienen, reicht als Begründung für europäische Besteuerungsansprüche im Bereich der Gewinnsteuern allerdings nicht aus. Die bestehenden Regeln zur internationalen Besteuerung legen fest, dass der Export von Gütern allein noch nicht bedeutet, dass die Zielländer das Recht haben, die mit diesen Exporten erzielten Gewinne zu besteuern. Dieses Recht haben die Länder, in denen die Güter produziert werden.

119. Die Einführung einer Patentbox wird in Deutschland immer wieder mit dem Hinweis abgelehnt, man wolle den internationalen Wettbewerb um Buchgewinne und Gewinnverlagerung nicht noch weiter anheizen. Diese Position ist nicht überzeugend. Deutschland ist zu klein, um den internationalen Steuerwettbewerb bei Patentboxen allein dadurch aufzuhalten, dass Deutschland selbst auf eine Patentbox verzichtet. Im Gegenteil schafft der Verzicht Deutschlands auf eine eigene Patentbox Anreize für andere Staaten, sich gegen eine international koordinierte Abschaffung von Patentboxen zu wehren. Wenn das Ziel darin besteht, zu einem wirksamen internationalen Abkommen über die Abschaffung oder Beschränkung von Patentboxen zu kommen, sollte Deutschland selbst eine Patentbox einführen, gleichzeitig aber signalisieren, dass man bereit ist, sie wieder abzuschaffen, wenn andere Staaten mitziehen.

120. Sondersteuern auf digitale Geschäftsmodelle, wie die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene ‚Digital Services Tax‘, sind schädlich und sollten nicht eingeführt werden. Allein der Umstand, dass US-Hochtechnologieunternehmen in Europa hohe Umsätze tätigen, bedeutet noch nicht, dass

die EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch auf die Besteuerung der damit erzielten Gewinne haben. Die geltenden Regeln der internationalen Besteuerung sehen vor, dass Gewinne dort besteuert werden, wo Produkte entwickelt und produziert werden, nicht dort, wo sie konsumiert werden.

121. Selbst wenn andere Länder sich entscheiden, die ihnen zuzuordnenden Unternehmensgewinne nicht oder niedrig zu besteuern, folgt daraus kein Recht der europäischen Staaten, diese Gewinne stattdessen eigener Besteuerung zu unterwerfen.

122. Aus alledem ergeben sich folgende steuerpolitische Empfehlungen:

- Deutschland sollte Frankreich folgen und die steuerliche Belastung von einbehaltenen Unternehmensgewinnen in den nächsten Jahren auf 25 Prozent senken. Das könnte durch eine Senkung der Körperschaftsteuer auf 10 Prozent erreicht werden.
- Deutschland sollte eine steuerliche Forschungsförderung und eine Patentbox einführen. Bei der steuerlichen Forschungsförderung könnte man sich im ersten Schritt auf mittelständische Unternehmen beschränken und den Kreis der begünstigten Unternehmen nach einer Evaluierung der Wirkungen erweitern oder einschränken. Bei der Patentbox sollte Deutschland sich gleichzeitig darauf festlegen, sie abzuschaffen, wenn international Einigkeit darüber besteht, Patentboxen abzuschaffen. Dass Deutschland sich einseitig darauf festlegt, dieses Instrument nicht im Steuerwettbewerb anzuwenden, schafft nur Anreize für andere Staaten, Patentboxen nicht aufzugeben.
- Zur Bekämpfung internationaler Steuervermeidung sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren, die in Drittländer fließen, insbesondere in Niedrigsteuerränder, koordiniert werden. Generell geht es bei der Bekämpfung von Steuervermeidung darum, eine unbeabsichtigte Nichtbesteuerung genauso wie eine Doppelbesteuerung zu verhindern.
- Die Einführung einer europäischen Steuer auf digitale Umsätze sollte Deutschland ablehnen.

- An internationalen Verhandlungen über Veränderungen des Betriebsstättenbegriffs zur besseren Erfassung digitaler Geschäftsmodelle und an Debatten über eine generelle Verlagerung von Besteuerungsrechten in Bestimmungsländer sollte Deutschland sich beteiligen, wie das heute bereits im Rahmen der BEPS-Initiative der OECD geschieht. Dabei sollte Deutschland seine Interessen als Exportland im Auge behalten, aber gleichzeitig bedenken, dass die Leistungsbilanzüberschüsse angesichts des demographischen Wandels ihren Höhepunkt bald überschritten haben könnten.

123. Langfristig spricht viel dafür, dass es ohne eine stärkere Verlagerung der Gewinnbesteuerung in die Absatzländer zu einer durch den Steuerwettbewerb getriebenen, verstärkten Erosion der Unternehmensbesteuerung kommen könnte. Deutschland sollte sich daher dafür einsetzen, dass grundlegende Reformen der internationalen Besteuerung, darunter die bestimmungslandorientierte Unternehmensgewinnsteuer, stärker erforscht und diskutiert werden.

Literaturverzeichnis

Alstadsæter, A., S. Barrios, G. Nicodème, A. Skonieczna und A. Vezzani (2015), Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D, CESifo Working Paper, No. 5416, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), München.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus und L. Vartia (2011), Tax Policy for Economic Recovery and Growth, *Economic Journal* 121, 59–80.

Auerbach, A.J. und M.P. Devereux (2015), Cash Flows Taxes in an International Setting, Unveröffentlichtes Manuskript, Oxford University Centre for Business Taxation.

Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen und J. Vella (2017), Destination Based Cash Flow Taxation, Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 01/17.

Becker, J. und J. Englisch (2017), Ein größeres Stück vom Kuchen: Besteuerung der Gewinne von Google und Co., *Wirtschaftsdienst* 97(11), 801–808.

Bond, S. und J. Xing (2015), Corporate Taxation and Capital Accumulation: Evidence from Sectoral Panel Data for 14 OECD Countries, *Journal of Public Economics* 130, 15–31.

Cogan, J.F., J.B. Taylor, V. Wieland und M. Wolters (2013), Fiscal Consolidation Strategy, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37, 404–421.

Devereux, M.P. (2014), Designing and Implementing a Destination-Based Corporate Tax, OUCBT Working Paper 14/07, May 2014.

Devereux, M.P. und R. Griffith (2003), Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance* 10, 107–126.

Europäische Kommission (2017), A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 21 September 2017, COM(2017) 547 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), Proposal for a Council Directive Laying down Rules Relating to the Corporate Taxation of a Significant Digital Presence, 21 March 2018, COM(2018) 147 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), Proposal for a Council Directive on a Common System of a Digital Services Tax on Revenues Resulting from the Provision of Certain Digital Services, 21 March 2018, COM(2018) 148 final, Brüssel.

Feld, L.P. und J.H. Heckemeyer (2011), FDI and Taxation: A Meta-Study, *Journal of Economic Surveys* 25, 233–272.

Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch (2013), Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-Study, *Journal of Banking & Finance* 37, 2850–2866.

Fuest, C. (2008): The European Commission's Proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base, *Oxford Review of Economic Policy* 24, 720–739.

Fuest, C. (2015), Who Bears the Burden of Corporate Income Taxation? *European Tax Policy Forum Policy Paper*, <http://www.etpf.org/papers/PP001CorpTax.pdf>.

Fuest, C. (2018), Digitalisierung und Steuerpolitik, *ifo Schnelldienst* 71(14), 21–25.

Fuest, C. und B. Huber (2001), Tax Competition and Tax Coordination in a Median Voter Model, *Public Choice* 107, 97–113.

Fuest, C., B. Huber und J. Mintz (2005), Capital Mobility and Tax Competition, *Foundations and Trends in Microeconomics* 1, 1–62.

Fuest, C., C. Spengel, K. Nicolay, J.H. Heckemeyer und H. Nusser (2013), Profit Shifting and 'Aggressive' Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, *World Tax Journal* 5, 307–324.

Fuest, C. F. Hugger und S. Wildgruber (2018), Explaining the Corporate Tax Rate-Revenue Puzzle: Firm-Level Evidence from OECD Countries, Unveröffentlichtes Manuskript, LMU München.

Fuest, C., V. Meier, F. Neumeier und D. Stöhlker (2018), Die Besteuerung der Digitalwirtschaft, *ifo Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern*, München.

Graetz, M. und M. O'Hear (1997), The 'Original Intent' of U.S. International Taxation, *Duke Law Journal* 46, 1021–1109.

Haskel, J und S. Westlake (2018), *Capitalism without Capital: On the Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Haufler, A. und G. Schjelderup (2000), Corporate Tax Systems and Cross Country Profit Shifting, *Oxford Economic Papers* 52, 306–325.

Heckemeyer, J.H. und M. Overesch (2017), Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, *Canadian Journal of Economics* 50, 965–994.

Huizinga, H. und S.B. Nielsen (1997), Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms, *Journal of International Economics* 42, 149–165.

Johannessen, N. (2012), Optimal Fiscal Barriers to International Economic Integration in the Presence of Tax Havens, *Journal of Public Economics* 96, 400–416.

Konrad, K. (2009), Non-Binding Minimum Taxes May Foster Tax Competition, *Economics Letters* 102, 109–111.

Lieberknecht, P. und V. Wieland (2018), On the Macroeconomic and Fiscal Effects of the Tax Cuts and Jobs Act, *Arbeitspapier 10/2018*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Meade-Committee (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen and Unwin, London.

Nicodème, G., A. Caiumi und I. Majewski (2018), What Happened to CIT Collection? Solving the Rates-Revenues Puzzle, Unveröffentlichtes Manuskript, Europäische Kommission, Brüssel.

OECD (2010), *OECD's Current Tax Agenda*, June 2010, OECD, Paris.

OECD (2014), *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014*, OECD, Paris.

OECD (2015), Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Final report 2015, Action 1, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page1

Riedel, N. (2018), Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature, *Review of Economics* 69, 169–181.

Sheffrin, S.M. (1994), Tax Progressivity and Income Inequality, in: J. Slemrod (Hrsg.), *Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 309–334.

Steinmüller, E., G. Thuncke und G. Wamser (2017), Corporate Income Taxes Around the World – A Survey on Forward-looking Tax Measures and Two Applications«, Working Paper, Research School of International Taxation, http://www.rsit.uni-tuebingen.de/WP/RSITWP_05-2017.pdf.

Thorslov, T., L. Wier und G. Zucman (2018), The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper No 24701.

Xing, J. (2011), Does Tax Structure Affect Economic Growth? Empirical Evidence from OECD Countries, Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 11/20.

ZEW (2017), Steuerliche Standortattraktivität digitaler Geschäftsmodelle, PwC, Frankfurt a.M.

Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19, 356–370.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)

- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Mehr Information zum Kronberger Kreis auf:
www.kronberger-kreis.de

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzende der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München.