

Eigenständigkeit des Steuerrechts

Herausgegeben von
Michael Droege und Christian Seiler

Mohr Siebeck

Michael Droege ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verwaltungsrecht, Religionsverfassungs- und Kirchenrecht sowie Steuerrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Christian Seiler ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Die Arbeit der Autoren wurde gefördert mit Mitteln des Zukunftskonzepts der Eberhard Karls Universität Tübingen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, ZUK 63)

ISBN 978-3-16-155771-2 / eISBN 978-3-16-158324-7
DOI 10.1628/978-3-16-158324-7

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Minion gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Digitale Kopie – nur zur privaten Nutzung durch den Autor/die Autorin – © Mohr Siebeck 2019

Inhalt

Vorwort	VII
<i>Otfried Höffe</i> Steuer-Moral?	1
<i>Christian Seiler</i> Vernachlässigte Vorfragen als Grund steuerrechtlicher Sonderwege?	19
<i>Andreas Thier</i> Steuerrecht in der konstitutionellen Monarchie	33
<i>Simon Kempny</i> „Probebohrungen“ auf der Suche nach fortwirkenden Vermächtnissen aus der ersten Blütezeit der deutschen Steuerrechtswissenschaft bis 1933	49
<i>Christian Waldhoff</i> Die alte Frage nach der Steuerrechtfertigung – im Verfassungsstaat neu gestellt	63
<i>Paul Kirchhof</i> Das Verfassungsrecht – Auftrag und Grenze staatlicher Besteuerungsgewalt .	79
<i>Klaus-Dieter Drüen</i> Eigenständigkeit und Methodik des Steuerrechts	95
<i>Rainer Hüttemann</i> Steuerrechtliche Rechtsanwendung zwischen Eigenständigkeit und Maßgeblichkeit des Zivilrechts	115
<i>Michael Droege</i> Steuerrecht als besonderes Verwaltungsrecht: Zur Geschichte einer disziplinären Entfremdung und zu den Potentialen einer Wiederannäherung	127

<i>Ferdinand Kirchhof</i>	
Gerichte als Akteure der Steuerrechtsordnung	161
<i>Marcel Krumm</i>	
Realisierungsbedingungen des Steuerrechts im Massenvollzug	171
<i>Moris Lehner</i>	
Rückkoppelungen des internationalen Rechts im Spektrum internationaler Steuergerechtigkeit	197
<i>Ulrich Schreiber</i>	
Das Steuerrecht der Unternehmen aus ökonomischer Sicht: Neutralität der Besteuerung und Steuerwettbewerb	213
Verzeichnis der Herausgeber und Autoren	245

Das Steuerrecht der Unternehmen aus ökonomischer Sicht

Neutralität der Besteuerung und Steuerwettbewerb

Ulrich Schreiber

I. Einführung	213
II. Neutrale Unternehmensbesteuerung	216
1. Neutralität und Gleichmäßigkeit der Besteuerung	216
2. Neutrale Einkommensteuer	219
a) Einkommen	219
b) Unternehmensbesteuerung	222
3. Neutrale Konsumsteuer	224
a) Cash Flow und zinsbereinigtes Einkommen	224
b) Unternehmensbesteuerung	226
III. Unternehmensbesteuerung im Steuerwettbewerb	228
1. Internationale Mobilität der Investitionen	228
2. Besteuerung nach dem Ursprungsprinzip	230
a) Gewinnsteuern	230
b) Ausschüttungssteuern	233
3. Besteuerung nach dem Bestimmungsprinzip	236
a) Cash Flow Steuern	236
b) Unilaterale Cash Flow Steuer	238
IV. Schlussfolgerungen	242

I. Einführung

Das Steuersystem ist ein Teil der marktwirtschaftlichen Ordnung. *Schumpeter* hat das Verhältnis von Steuerstaat und Marktwirtschaft so charakterisiert: „Das Individualinteresse ... ist die treibende Kraft. In dieser Welt lebt wirtschaftlich der Staat als Parasit. Nur so viel kann er der Privatwirtschaft entziehen, als mit dem Fortwirken dieses Individualinteresses ... vereinbar ist“¹. Gewinne setzen Anreize zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen durch Innovation. Das innovative Unternehmen kann im Erfolgsfalle hohe Gewinne erwarten, sieht sich dann aber dem

¹ *Schumpeter*, in *Soziologische Gesellschaft in Graz, Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie*, 1918, S. 25–26.

Nachahmungswettbewerb ausgesetzt. Eine Steuer auf den Gewinn darf den Anreiz zur Innovation nicht erlahmen lassen und Investitionen nicht behindern. *Schumpeter* kommt daher zu dem Schluss: „Würde dieser Gewinn wegbesteuert, so würde jenes Element im Wirtschaftsprozesse fehlen, das das gegenwärtig weitaus wichtigste individuelle Motiv für die Arbeit am industriellen Fortschritt ist“². Seit diese Aussagen publiziert wurden, sind nun 100 Jahre vergangen. Ihre grundsätzliche Gültigkeit haben sie nicht verloren.

Bürger und Unternehmen verfügen über wirtschaftliche Freiheiten, die sie durch Markthandeln nutzen. Der Staat nimmt am Ergebnis dieses Markthandels im Wege der Besteuerung teil und verwendet die Steuern, um öffentliche Güter bereit zu stellen und Markteinkommen umzuverteilen. Die Besteuerung wird deswegen einerseits in das individuelle Markthandeln einbezogen und andererseits sind die daraus resultierenden wirtschaftlichen Folgen der Besteuerung bei der Setzung von Steuerrecht zu beachten. Für die Gestaltung des Steuersystems ist die Besteuerung der Unternehmen von herausragender Bedeutung, da das Gros der Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, von Unternehmen vollzogen wird. Ökonomische Aussagen zu wünschenswerten Eigenschaften der Besteuerung ruhen auf der theoretischen und empirischen Analyse von Steuerwirkungen, also dem Einfluss der Steuern auf wirtschaftliche Entscheidungen in Märkten. Die betriebswirtschaftliche Analyse konzentriert sich auf die Investitionen der Unternehmen. Schädliche Rückwirkungen der Besteuerung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen sollten vermieden werden. Deswegen sind von Steuern nicht verzerrte Entscheidungen über Investitionen und ihre Finanzierung eine wünschenswerte ökonomische Eigenschaft der Unternehmensbesteuerung (Investitions- und Finanzierungsneutralität)³.

Aus juristischer Sicht ist die Besteuerung an sachgerechten Grundsätzen auszurichten. Als tradiertes Fundamentalprinzip der Steuergerechtigkeit, welches das Steuerrecht prägt (vergleichbar dem Prinzip der Privatautonomie im Zivilrecht), gilt das Leistungsfähigkeitsprinzip. Dem Leistungsfähigkeitsprinzip wird als systemtragendem Maßstab für Fiskalzielnormen somit eine hervorgehobene Stellung zugewiesen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip gilt grundsätzlich auch für die Besteuerung der Unternehmen⁴. Überkommene juristische Prinzipien gerechter Besteuerung und ökonomische Desiderata, die auf der Analyse ökonomischer Wirkungen des Steuerrechts beruhen, scheinen nur schwer vereinbar zu sein. Die Feststellung *Schöns*, das Verhältnis von Rechtswissenschaften und Wirtschaftswissenschaften sei bis heute prekär⁵, dürfte angesichts der sehr unterschiedlichen Erkenntnisziele der beiden Disziplinen im Bereich der Besteuerung zutreffen.

² *Schumpeter* (Fn. 1), S. 29.

³ Vgl. *Homburg*, Allgemeine Steuerlehre, 7. Aufl. 2015, S. 242–262; *Schneider*, Steuerlast und Steuerwirkung, 2002, S. 137–214.

⁴ Vgl. *Hey*, in *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 3, Rz. 40, 51.

⁵ Vgl. *Schön*, Steuer und Wirtschaft 2018, 95 (3), S. 211.

Gleichwohl sind auch ökonomische Desiderata der Besteuerung im Kern normativer Natur, was auf mögliche Berührungspunkte hindeutet. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist von Juristen zu konkretisieren, seine Reichweite im Steuersystem und seine sachlichen Implikationen für einzelne Steuern sind zu bestimmen. Dabei können ökonomische Erkenntnisse zur Neutralität der Besteuerung herangezogen werden. Auf dieser Ebene ist es nicht ausgeschlossen, dass es Überschneidungen gibt und insoweit die Ideale einer ökonomisch neutralen und gerechten Besteuerung gemeinsam erreichbar sind.

Skepsis ist allerdings selbst im engeren Bereich der Unternehmensbesteuerung angebracht. Es mag vielleicht gelingen, Investitions- und Finanzierungsneutralität zu wahren und gleichzeitig juristischen Anforderungen an Belastungsgleichheit gerecht zu werden. Jedoch sind dem Ideal einer neutralen und gleichmäßigen Besteuerung Grenzen gesetzt. In der globalisierten Wirtschaft vermindert die Mobilität der Steuerbasen das Interesse (und die Fähigkeit) eines einzelnen Staates, ein derart ideales Steuersystem zu errichten. Kapital und Gewinne können aus einem Staat abwandern und damit der dortigen Steuer ausweichen. Die internationale Mobilität des Kapitals und der Gewinne und der sich daraus ergebende Steuerwettbewerb der Staaten erlangen zentrale Bedeutung für die Investitionstätigkeit der Unternehmen und damit auch für die Gestaltung der Unternehmensbesteuerung. Die Möglichkeit, der Steuer auszuweichen, wirkt auf die Steuerpolitik der Staaten zurück. Es wird regelmäßig im Interesse eines Staates liegen, mobiles Kapital und mobile Gewinne in einer Höhe zu belasten, welche die Abwanderung weniger attraktiv macht oder die Zuwanderung fördert. Im Steuerwettbewerb entsteht folglich ein Spannungsverhältnis zwischen den Grundsätzen gleichmäßiger und neutraler Besteuerung und einer nach dem Mobilitätsgrad der Investitionen differenzierten steuerlichen Belastung. Dies gilt jedenfalls solange, wie eine zwischenstaatliche Kooperation zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs und zur Herstellung gleicher steuerlicher Bedingungen nicht gegeben ist.

Der Rest des Beitrags ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 betrachtet zunächst das Verhältnis von Neutralität und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, um dann die Konsequenzen einer neutralen Besteuerung des Einkommens oder des Konsums für die Unternehmensbesteuerung zu untersuchen. Abschnitt 3 analysiert die Folgen des Steuerwettbewerbs für die Besteuerung der Unternehmen, wobei unterschieden wird zwischen der Besteuerung nach dem Ursprungsprinzip und nach dem Bestimmungsprinzip. Abschnitt 4 beschließt mit Schlussfolgerungen.

II. Neutrale Unternehmensbesteuerung

1. Neutralität und Gleichmäßigkeit der Besteuerung

Aus steuerrechtswissenschaftlicher Sicht soll der Staat die Bürger gebunden an Grundsätze der Gerechtigkeit und der Willkürfreiheit zur Steuerzahlung heranziehen. Nach verbreiteter Ansicht ist das Steuerrecht deswegen als Teil der rechtsstaatlichen Ordnung mit der Aufgabe der Steuergerechtigkeit zu entfalten⁶. Dabei hat sich das Steuerrecht am Maßstab der Belastungsgleichheit zu orientieren⁷. Das Rechtsprinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist das Fundamentalprinzip der Steuergerechtigkeit, welches die gleiche Belastung gleicher wirtschaftlicher Sachverhalte gewährleisten soll⁸. Das Leistungsfähigkeitsprinzip konkretisiert deswegen auch die Gleichheit der steuerlichen Lastverteilung entsprechend dem Gleichheitssatz der Verfassung (Art. 3 Abs. 1 GG)⁹.

In welchem Verhältnis steht das Leistungsfähigkeitsprinzip zur ökonomischen Neutralität der Besteuerung? Das Leistungsfähigkeitsprinzip als juristisches Prinzip bedarf der Konkretisierung. Im Kontext des Gleichheitssatzes geht es um die Folgerichtigkeit von Normen, um die Abwehr von Willkür. Das Willkürverbot dient dem Schutz der Minderheit vor Ausbeutung durch die demokratisch legitimierte Mehrheit und wehrt Privilegien ab. Jenseits dieser Kernfunktion sollte das Leistungsfähigkeitsprinzip aber hinsichtlich der Ausgestaltung des Steuersystems (innerhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzregeln) und dessen ökonomischer Eigenschaften offen sein¹⁰. Beim Leistungsfähigkeitsprinzip handelt es sich somit zwar um eine genuin rechtliche Kategorie, die aber ohne ökonomische Erkenntnisse wohl nicht verstanden und entfaltet werden kann.

Neutralität der Besteuerung könnte mit dem juristischen Leistungsfähigkeitsprinzip zu vereinbaren sein. Ausgehend von einem Verständnis des Leistungsfähigkeitsprinzips als gleicher Besteuerung gleicher wirtschaftlicher Sachverhalte mit gleicher Belastungswirkung kommt Hey denn auch zu der Einschätzung, dass das ökonomische Ideal einer entscheidungsneutralen Besteuerung „ziemlich exakt dem modernen rechtlichen Verständnis einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“¹¹ entspricht. Tatsächlich ist Neutralität der Besteuerung im Sinne eines Verzichts auf Lenkungsnormen im Steuerrecht ein Desideratum, das Ökonomen und Steuerjuristen zu teilen scheinen. So fordert etwa der Steuerreformvorschlag von Kirchhof die Befreiung des Steuerrechts von Lenkungsnormen

⁶ Vgl. Seer, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 1, Rz. 2.

⁷ Vgl. Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 20. Aufl. 2017, S. 16, Rz. 46.

⁸ Vgl. Hey (Fn. 4), § 3, Rz. 40; Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1981.

⁹ Vgl. Hey (Fn. 4), § 3, Rz. 121; Birk/Desens/Tappe (Fn. 7), S. 53, Rz. 174.

¹⁰ Vgl. Schön (Fn. 5), S. 208–209.

¹¹ Hey (Fn. 4), § 3, Rz. 42.

und deren Verlagerung in dafür zu schaffende Leistungsgesetze¹². Ziel dieses Vorschlags ist es, für mehr Transparenz zu sorgen und das Einkommensteuergesetz auf seine Regeltatbestände zurückzuführen.

Neutralität der Besteuerung zielt indes nicht auf die juristische Unterscheidung von (gleichmäßig belastender) Fiskalzwecknorm und Lenkungsnorm. Fiskalzwecknormen dienen der Deckung des Finanzbedarfs des Staates und orientieren sich am Leistungsfähigkeitsprinzip. So wird man etwa Regeltatbestände, welche die Ermittlung der Einkünfte im Rahmen der Einkommensteuer zum Gegenstand haben (wie die Regeln der Gewinnermittlung durch Vermögensvergleich), als Fiskalzwecknormen einstufen, da sie (jedenfalls überwiegend) einem rein fiskalischen Zweck dienen und nicht sozialpolitisch motiviert sind. Dennoch entfalten die allgemeinen Regeln der steuerlichen Gewinnermittlung unterschiedliche ökonomische Wirkungen; sie können einzelne Investitionen begünstigen oder benachteiligen (man denke etwa an die unterschiedlichen Regeln zur Ansatzpflicht materieller und immaterieller Wirtschaftsgüter). Deswegen können auch Fiskalzwecknormen die Neutralität der Besteuerung der Einkommen verletzen.

Die Neutralität der Besteuerung soll im Grundsatz fiskalische Störungen des Wettbewerbs vermeiden¹³. Eine Steuer ist nicht neutral, wenn wirtschaftliche Entscheidungen, die im Individualinteresse liegen, nur wegen der Steuer verändert werden. Solche Veränderungen beruhen auf Steuerplanung, also der Antizipation und dem Einbezug von Steuerzahlungen bei Bewertung und Auswahl von wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten. Steuerplanung wägt ab zwischen zu erzielenden Steuervorteilen und dafür in Kauf zu nehmenden nicht-steuerlichen Kosten.

Weichen Entscheider einer nicht neutralen, einseitig belastenden Besteuerung kostenlos aus, weil ein perfektes Substitut existiert, sind keine steuerlichen Verzerrungen der Entscheidung zu erwarten. Erst wenn eine Ausweichung nicht kostenlos möglich ist, sei es, weil das Steuerrecht selbst sie unmöglich macht, oder sei es aus anderen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen, kann es zu steuerlichen Verzerrungen von wirtschaftlichen Entscheidungen kommen. Durch Steuerplanung entstehende Änderungen wirtschaftlicher Entscheidungen sind individuell rational. Jedoch können dadurch die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Besteuerung steigen. Diese Kosten ergeben sich aus dem Wohlfahrtsverlust, der entsteht, wenn vor Steuern die Wohlfahrt steigernde wirtschaftliche Aktivitäten aufgrund der Besteuerung verändert oder eingeschränkt werden oder ganz unterbleiben.

Neutralität der Besteuerung kann sich im Grundsatz auf beliebige wirtschaftliche Entscheidungen beziehen (etwa die Entscheidung zwischen verschiedenen Konsumgütern oder zwischen Arbeit und Freizeit). Im Bereich der Unternehmens-

¹² Vgl. *Kirchhof*, Bundessteuergesetzbuch, Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, 2011, S. 14, Rz. 46.

¹³ Vgl. *Neumark*, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, 1970, S. 263.

besteuerung geht es um steuerlich nicht verzerrte Entscheidungen über Investitionen und deren Finanzierung. Deswegen kommt es auf Investitionsneutralität und Finanzierungsneutralität an. Rechtsformneutralität, Eigentümerneutralität und internationale Neutralität lassen sich als spezielle Erscheinungsformen von Investitionsneutralität und Finanzierungsneutralität begreifen. Die von der Betriebswirtschaftlichen Steuerlehre für die Unternehmensbesteuerung entwickelte Neutralität der Besteuerung¹⁴ beruht auf dem gleichen Grundgedanken wie das volkswirtschaftliche Produktionseffizienztheorem¹⁵. Es geht darum, die steuerbedingte Verschwendung von Ressourcen (wozu auch die direkten Kosten der Steuerplanung gehören) im Produktionsprozess zu vermeiden.

Verstößt das Steuerrecht gegen die Neutralität der Besteuerung, so beeinflussen steuerliche Normen den Umfang oder die Rangfolge von Investitionen. Steigt etwa isoliert die steuerliche Belastung der Unternehmensgewinne und damit mit Eigenkapital finanzierter Investitionen, so steigen die Kapitalkosten des Eigenkapitals (also jene Rendite der Investition vor Steuern, welche die Investition erbringen muss, damit die Kapitalgeber das erforderliche Eigenkapital bereitstellen)¹⁶. Generell hemmen steigende Kapitalkosten den Kapitalzufluss und reduzieren deswegen den Umfang der Investitionen. Empirische Studien finden in Übereinstimmung mit der theoretischen Erwartung, dass eine sinkende effektive Steuerbelastung die Kapitalkosten reduziert und den Investitionsumfang erhöht¹⁷. Eine jüngere empirische Studie, die auf Daten der Körperschaftsteuer in 193 Ländern in der Zeit von 1996 bis 2016 beruht, findet entsprechend, dass eine negative Beziehung zwischen Steuern (gemessen mittels verschiedener Maßgrößen, darunter effektiven Steuersätzen sowie dem tariflichen Steuersatz) und Investitionen in das Anlagevermögen (fixed assets) besteht¹⁸.

Bleibt die Frage nach der Relevanz von Grundsätzen der Besteuerung. Zweifelsohne hat der Steuergesetzgeber verfassungsrechtliche Schranken zu beachten. Gleichwohl wird beklagt, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip oft zurückgedrängt wird¹⁹. Ökonomische Desiderata der Besteuerung, denen prima facie kei-

¹⁴ Vgl. *Wagner*, in Kahle/Overesch/Ruf/Spengel, Kernfragen der Unternehmensbesteuerung, 2017, S. 11–28; *Wagner*, Steuer und Wirtschaft 1992, 69 (1), S. 2–13; *Schneider*, Investition, Finanzierung und Besteuerung, 7. Aufl. 1990, S. 173–426; *Schneider*, Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1969, 21 (5), S. 297–325.

¹⁵ Vgl. *Diamond/Mirrlees*, American Economic Review 1971, 61 (1), S. 8–27.

¹⁶ Vgl. *Auerbach*, Journal of Economic Literature 1983, 21 (3), S. 905–940; *King*, The Review of Economic Studies 1974, 41 (1), S. 21–35.

¹⁷ Vgl. *de Mooij/Ederveen*, Oxford Review of Economic Policy 2008, 24 (4), S. 680–697.

¹⁸ Vgl. *Steinmüller/Thuneeckel/Wamser*, International Tax and Public Finance 2019, 26 (2), S. 418–456 danach löst eine Erhöhung des effektiven Grenzsteuersatzes (effective marginal tax rate, EMTR) um 1 % eine Minderung der Investitionen in das Anlagevermögen (fixed assets) um 0,33 % aus.

¹⁹ Vgl. *Birk/Desens/Tappe* (Fn. 7), S. 17, Rz. 48, wonach der Anspruch einer steuerlichen Gerechtigkeitsordnung aufgrund des Einflusses von Parteipolitik und Gruppeninteressen weitgehend verfehlt wird.

nerlei rechtliche Bindungswirkung zukommt, sind steuerpolitisch noch weniger wirksam. Bei der Steuergesetzgebung kommt es auf Neutralität der Besteuerung regelmäßig nicht an²⁰. Im Vordergrund stehen meist das Steueraufkommen, die erwünschte steuerliche Belastung der Einkommen oder von der Besteuerung erhoffte wirtschaftliche Effekte. Dennoch kann auf die Neutralität der Besteuerung steuerpolitisch nicht verzichtet werden, weil sie einen wichtigen Referenzpunkt zur Beurteilung steuerrechtlicher Normen oder steuerpolitischer Vorhaben darstellt. Neutralität der Besteuerung stellt die allgemeine Wohlfahrt in den Mittelpunkt und deckt deswegen auch Privilegierungen und die Durchsetzung von Partikularinteressen mit den Mitteln des Steuerrechts auf.

2. Neutrale Einkommensteuer

a) Einkommen

Das Einkommen kann aus steuerrechtswissenschaftlicher Sicht als Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit herangezogen werden²¹, wobei steuerliche Leistungsfähigkeit als Zahlungsfähigkeit verstanden wird. Die Steuerzahlung setzt also Liquidität voraus²². Jenseits der Forderung nach Zahlungsfähigkeit erzwingt das Leistungsfähigkeitsprinzip bei der Einkommensteuer aber offensichtlich keinen einheitlichen Einkommensbegriff²³. Denn die Ermittlung des Einkommens hängt von der Art der wirtschaftlichen Betätigung ab. Neben der Gewinnermittlung durch Vermögensvergleich wird im Einkommensteuerrecht das Einkommen in weiten Bereichen (vor allem bei Arbeitseinkommen) auf der Grundlage von periodischen Zahlungszuflüssen und damit ohne einen Vermögensvergleich ermittelt.

Gleichmäßigkeit der steuerlichen Belastung der Einkommen ist aber nur gewährleistet, wenn Personen, die in der gleichen ökonomischen Lage sind, weil sie gleiche Einkommen vor Steuern aufweisen, sich auch nach Steuern in gleichen ökonomischen Position befinden, weil sie die gleiche Steuerbelastung der Einkommen erfahren. Damit unvereinbar ist eine unterschiedliche Ermittlung und Belastung des Einkommens je nach dessen Quelle. Deswegen ist das Einkommen einer Person ohne Bezug auf bestimmte Quellen (wie die Verwertung der Arbeitskraft, die Vermietung eines Gebäudes oder das Betreiben eines Gewerbebetriebs) zu ermitteln²⁴. Aus ökonomischer Sicht bedarf es folglich eines einheitlichen Einkommensbegriffs, der unabhängig ist von der Art der wirtschaftlichen Betätigung.

²⁰ Vgl. *Fuest* in Kahle/Overesch/Ruf/Spengel, Kernfragen der Unternehmensbesteuerung, 2017, S. 33–38.

²¹ Vgl. *Hey* (Fn. 4), § 3, Rz. 56.

²² Vgl. *Hey* (Fn. 4), § 3, Rz. 64.

²³ Vgl. *Tipke*, *Steuer und Wirtschaft* 1971, 48 (1), S. 2–17 zur Kritik an Einkommensbegriff und Einkommensermittlung des Einkommensteuerrechts.

²⁴ Vgl. *Homburg/Bolik*, *BetriebsBerater* 2005, 43, S. 2332.

Einkommen kann ökonomisch verstanden werden als Differenz des Reinvermögens einer Person zu zwei Zeitpunkten, korrigiert um Entnahmen und Einlagen. Dabei wird das Reinvermögen definiert als der Ertragswert der mit dem Marktzins diskontierten, erwarteten Zahlungsüberschüsse (Effektivvermögen). Entsprechend ist das kapitaltheoretische Einkommen (das oft auch als ökonomischer Gewinn bezeichnet wird) die Differenz des so definierten und zu zwei Zeitpunkten ermittelten Effektivvermögens²⁵. Als Einkommen (und Gewinn) ermittelt man deswegen die Verzinsung des Effektivvermögens mit dem Marktzins, welcher der Diskontierung der Zahlungen zugrunde liegt. Auf einen periodischen Zahlungszufluss kommt es für das Vorliegen von Einkommen nicht an. Die Differenz zwischen dem Ertragswert der erwarteten Nettoeinzahlungen aus einer Investition und den für die Investition geleisteten Auszahlungen ist steuerfrei. Dies unterscheidet das kapitaltheoretische Einkommen vom Einkommen (Gewinn), das bei Geltung des Realisationsprinzips (etwa in einer Steuerbilanz) ermittelt wird. Indes kann diese Differenz auch besteuert werden²⁶, ohne dass sich etwas daran ändert, dass alle Personen sich nach Steuern in der gleichen relativen ökonomischen Position befinden wie vor Steuern.

Die Ermittlung des kapitaltheoretischen Gewinns gewährleistet nicht nur eine gleichmäßige Belastung sämtlicher Einkommen, sondern stellt auch Investitionsneutralität und Finanzierungsneutralität sicher. Denn sämtliche Kapitaleinkommen (sei es mittels einer Finanzinvestition oder einer Realinvestition erwirtschaftet) werden gleich ermittelt und besteuert. Bei Investitionsentscheidungen verändern sich deswegen weder die Grenze der Vorteilhaftigkeit noch die Rangfolge von Investitionen. Auch die Finanzierung der Investitionen (sei es Eigenkapital oder Fremdkapital) wird gleichmäßig belastet. Substitutionseffekte, die von einer unterschiedlichen Belastung der mit Investitionen erzielten Einkommen herühren, sind deswegen ausgeschlossen. Auch im Unternehmensbereich können Einkommen generierende Entscheidungen so getroffen werden, als ob es keine Besteuerung der Einkommen gäbe. Anders formuliert: Eine Entscheidung über Investitionen und deren Finanzierung fällt vor Steuern und nach Steuern gleich aus.

Allerdings setzt die Ermittlung des kapitaltheoretischen Gewinns einen vollkommenen Kapitalmarkt voraus (auf dem zum einheitlichen Zins unbeschränkt Kapital angelegt und Kredite aufgenommen werden können) und impliziert damit, dass Liquidität zur Zahlung von Steuern jederzeit am Kapitalmarkt beschaffbar ist. Jenseits dieser idealisierenden Annahme muss der Verfügbarkeit von Liquidität für Investitionsentscheidungen Rechnung getragen werden. Die Bedeutung der Verfügbarkeit von Liquidität für die Investitionstätigkeit ist empirisch belegt. In-

²⁵ Vgl. *Samuelson*, *Journal of Political Economy* 1964, 72 (6), S. 604–606; *Schneider* (Fn. 3), S. 97–136.

²⁶ Vgl. *Schreiber*, *Besteuerung der Unternehmen*, 4. Aufl. 2017, S. 659–697; *Ruf*, *Economics Letters* 2012, 117 (1), S. 81–83.

vestitionen sind nicht nur vom Zinssatz abhängig, mit dem die Zahlungen diskontiert werden; es gibt auch einen Zusammenhang zwischen finanziellen Restriktionen (also dem Zugang zu oder dem Vorhandensein von Liquidität) und Investitionen. Der Cash Flow eines Unternehmens wirkt positiv auf dessen Investitionen²⁷. Auch Liquiditätseffekte, die von steuerlichen Abschreibungsregeln verursacht sind, beeinflussen die Investitionsentscheidung der Unternehmen. Insbesondere kleine Unternehmen, für welche die Verfügbarkeit von Liquidität besonders bedeutsam ist, reagieren auf eine beschleunigte Abschreibung (die also dem ökonomischen Wertverlust vorauseilt) besonders stark²⁸.

Jenseits der vereinfachenden Annahme eines vollständigen Kapitalmarkts sind Abweichungen der steuerlichen Gewinnermittlung vom kapitaltheoretischen Einkommen nicht zu vermeiden. Hinzu kommt, dass eine Einkommensermittlung, die überwiegend von zukünftigen (und damit intersubjektiv nicht prüfbar) Zahlungen abhängt, das Einkommensteuerrecht streitanfällig macht und deswegen die Kosten der Steuerbefolgung und Steuererhebung erhöht. Dies alles zwingt die Praxis der Besteuerung, vom kapitaltheoretischen Gewinn abzuweichen. Jede Abweichung, also auch das geltende Steuerbilanzrecht (§§ 243 Abs. 1 HGB, 5 Abs. 1 EStG), das auf dem Realisationsprinzip und dem Anschaffungswertprinzip ruht²⁹, löst aber zinsbedingte und liquiditätsbedingte steuerliche Verzerrungen der Investitionsentscheidung aus. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn die Regeln der Gewinnermittlung so gewählt werden, dass sie den Markterfolg des Unternehmens „wirklichkeitsgerecht und gegenwartsnah“³⁰ darstellen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass weder der handels- und steuerrechtliche Gewinn noch ein in einzelnen Regeln davon abweichender Gewinn eine neutrale Besteuerung der Investitionen gewährleisten kann. Da eine Besteuerung des kapitaltheoretischen Gewinns bei (real existierenden) Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts ausscheidet, sind steuerliche Verzerrungen der Investitionen durch die Gewinnermittlung nicht zu vermeiden. Es hilft insbesondere nicht, bei der Gewinnermittlung zwischen Lenkungsnormen und Fiskalzwecknormen zu unterscheiden. Auch eine von Lenkungsnormen freie Gewinnermittlung ist nicht zwingend neutral. Entgegen der Zielsetzung, die ihr zugrunde liegt, wird sie in aller Regel Lenkungswirkung entfalten.

²⁷ Vgl. *Lewellen/Lewellen*, *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 2016, 51 (4), S. 1135–1164; *Erickson/Whited*, *The Review of Financial Studies* 2012, 25 (4), S. 1286–1329; *Baker/Stein/Wurgler*, *The Quarterly Journal of Economics* 2003, 118 (3), S. 969–1005; *Kaplan/Zingales*, *The Quarterly Journal of Economics* 1997, 112 (1), S. 169–215.

²⁸ Vgl. *Zwick/Mahon*, *American Economic Review* 2017, 107 (1), S. 217–284.

²⁹ Vgl. *Moxter*, *Bilanzrechtsprechung*, 6. Aufl. 2007, S. 45–46, 183–187.

³⁰ Vgl. *Kirchhof* (Fn. 12), S. 1066, Rz. 8.

b) Unternehmensbesteuerung

Das Gesellschaftsrecht bietet eine ganze Reihe von Rechtsformen, die den Investoren und Kapitalgebern die nötige Flexibilität beim Zugang zum Kapitalmarkt, der Zuordnung von Entscheidungsbefugnissen, den Kontrollrechten und der Haftung gewähren. Das Steuerrecht ist im Gegensatz dazu nicht flexibel, weil mit der Wahl der Rechtsform eines Unternehmens gleichzeitig darüber entschieden wird, ob die Besteuerung der Gewinne nach dem Transparenzprinzip oder dem Trennungsprinzip erfolgt. Wird die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft gewählt, entsteht ein Steuersubjekt. In der Folge werden Gewinne sowohl der Körperschaftsteuer als auch der Einkommensteuer unterworfen. Laufende Verluste verbleiben bei der Kapitalgesellschaft. Die dadurch entstehenden Belastungsunterschiede zu Personengesellschaften können erheblich sein.

Nach dem steuerjuristischen Leistungsfähigkeitsprinzip sollen auch Unternehmen eine gleichmäßige Steuerbelastung erfahren (objektive Leistungsfähigkeit)³¹. Seit jeher hat die Steuerrechtswissenschaft deswegen die unterschiedliche Besteuerung der Personen- und Kapitalgesellschaften kritisch gesehen³². Auf dieser Linie liegt auch der Steuerreformvorschlag von *Kirchhof*. Durch eine einheitliche, rechtsformneutrale Ertragsteuer sollen Personen- und Kapitalgesellschaften als steuerjuristische Personen gleich behandelt werden³³. Da Gewinne der Unternehmen abschließend einem proportionalen Steuersatz unterliegen, sind Ausschüttungen steuerjuristischer Personen steuerfrei. Dies muss auch für Veräußerungsgewinne gelten, die Substitute für Ausschüttungen darstellen³⁴. Der einheitliche Satz der Einkommensteuer gilt sowohl für natürliche Personen als auch für Unternehmen als Steuerrechtssubjekte. Somit ist (sieht man vom nur natürlichen Personen zustehenden Grundfreibetrag ab) sichergestellt, dass sämtliche Gewinne tariflich gleich belastet sind, unabhängig von der Rechtsform und der Art ihrer Entstehung.

Hier gibt es eine Entsprechung zur Neutralität der Besteuerung. Dafür ist aber nicht nur die gleiche Belastung der Gewinne aller Unternehmen verantwortlich. Denn die gleichmäßige Belastung der Unternehmensgewinne alleine sichert nicht die Neutralität der Besteuerung von Investition und Finanzierung der Unternehmen. Die Investitionen der Unternehmen stellen einen institutionell abgegrenzten Teil der gesamten Investitionen der Kapitalgeber dar. Investoren vergleichen die Überschüsse aus einer geplanten Investition mit den Überschüssen, die eine alternativ mögliche Investition erbringt. Wenn etwa Gewinne der Unternehmen unabhängig von der Rechtsform einem einheitlichen Steuersatz unterliegen, während

³¹ Vgl. *Hey* (Fn. 4), § 3, Rz. 51.

³² Vgl. *Betriebssteuerausschuss*, *Steuer und Wirtschaft* 1949, 26, S. 931–1068.

³³ Vgl. *Kirchhof* (Fn. 12), S. 361, Rz. 8–10.

³⁴ Vgl. *Kirchhof* (Fn. 12), S. 464, Rz. 26–27; gleichwohl soll wegen der Ungewissheit zukünftiger Gewinne ein Händlergewinn aus spekulativer Nutzung von Wertschwankungen besteuert werden, welcher durch die Vorbesteuerung der Gewinne bei der steuerjuristischen Person noch nicht erfasst wurde.

für Zinserträge aus Kapitalmarktanlagen ein davon abweichender Steuersatz gilt, entstehen steuerliche Verzerrungen. Denn ein Investor, der die Investition in einem Unternehmen mit einer konkurrierenden Anlage am Kapitalmarkt vergleicht, wird die unterschiedlichen Steuersätze in Rechnung stellen. Die Neutralität der Besteuerung ist deswegen nur gewahrt, wenn Investitionen der Unternehmen gegenüber nichtunternehmerischen Investitionen weder begünstigt noch benachteiligt sind. Der entscheidende Unterschied zu einer auf gleiche Belastung der Rechtsformen ausgerichteten Sicht besteht also darin, dass der Kapitalmarkt einzubeziehen ist. Es kommt deswegen nicht auf die Unternehmen alleine, sondern auf deren Einbindung in den Kapitalmarkt an.

Die neutrale Besteuerung der Kapitaleinkommen beruht auf der gleichen effektiven steuerlichen Belastung sämtlicher Kapitalanlagen. Neutralität in Bezug auf die Grenze der Vorteilhaftigkeit von Investitionen, die Rangfolge von Investitionen und die Finanzierung der Investitionen ist dann gewahrt. Im Ergebnis gleichen die Kapitalkosten der Investitionen dem Marktzins, welcher den Umfang der Investitionen bestimmt. In dieses Konzept neutraler Besteuerung fügt sich nur die durchgehend transparente Besteuerung der Unternehmen zwanglos ein: Gewinne unterliegen dann unabhängig von ihrer Verwendung ebenso wie andere Kapitaleinkommen (etwa Zinsen) bei der Person der gleichen Besteuerung, die diese Kapitaleinkommen erzielt.

Während das Trennungsprinzip für eine verzerrungsfreie Besteuerung der Investitionen nicht benötigt wird, kommt ihm Bedeutung zu, wenn es um die Erhebungs- und Befolgungskosten der Besteuerung geht. Bei einem Einzelunternehmer oder einem Unternehmen, das nur wenige Eigentümer hat, die selten wechseln, ist die transparente Besteuerung auf der Grundlage der Buchführungspflicht des Unternehmers oder des Unternehmens ohne weiteres möglich. Laufende Gewinne oder Verluste und der Kapitalanteil können den Beteiligten mit geringen Kosten zuverlässig zugerechnet werden. Veräußerungsgewinne lassen sich als Differenz zwischen dem erzielten Erlös aus dem Verkauf des Kapitalanteils und dessen Buchwert ermitteln. Haben Unternehmen dagegen viele und häufig wechselnde Eigentümer, stößt die transparente Besteuerung an Grenzen. Die Steuerbehörde müsste bei jedem Verkauf einer Beteiligung die angefallenen Gewinne dem Verkäufer zurechnen und Veräußerungsgewinne durch Zurechnung des Kapitalanteils zu diesem Zeitpunkt feststellen. Diese Informationsanforderungen würden letztlich zur Buchführungspflicht aller Eigentümer führen. Die damit verbundenen Kosten der Erhebung und Befolgung wären hoch. Dies erklärt das Trennungsprinzip. Gewinne des Unternehmens können dann unabhängig von einer Zurechnung zum Beteiligten beim Unternehmen als steuerjuristischer Person besteuert werden. Gewinne aus der Veräußerung der Beteiligung lassen sich ohne Kenntnis des Kapitalanteils des Eigentümers ermitteln, wenn die Anschaffungskosten der Beteiligung davon unabhängig festzuhalten sind.

Im Ergebnis ist also sowohl mit Blick auf die Neutralität der Besteuerung als auch mit Blick auf die Erhebungs- und Befolgungskosten eine durchgängige Besteuerung der Personen- und Kapitalgesellschaften nach dem Trennungsprinzip nicht geboten. Die Grenze zwischen dem Transparenzprinzip und dem Trennungsprinzip verläuft zwingend weder zwischen dem Einzelunternehmen und den steuerjuristischen Personen im Sinne des Vorschlags von *Kirchhof* noch, wie im geltenden Recht, zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften). Vielmehr wird diese Grenze durch die Kosten der Erhebung der Steuern und der Befolgung steuerlicher Deklarationspflichten bestimmt. Kapitalgesellschaften mit einem überschaubaren Kreis von Eigentümern, die derzeit der Körperschaftsteuer unterliegen, könnten daher transparent besteuert werden³⁵. Der Kreis der transparent besteuerten Unternehmen müsste aus dieser Sicht nicht eingeschränkt, sondern erweitert werden.

3. Neutrale Konsumsteuer

a) Cash Flow und zinsbereinigtes Einkommen

Die Besteuerung des kapitaltheoretischen Einkommens ist zwar neutral, hängt aber von starken Annahmen über die Verfügbarkeit von Liquidität und von zukünftigen Zahlungen ab. Das kapitaltheoretische Einkommen hat daher sehr geringe praktische Relevanz. Andere Formen der Einkommensermittlung sind praktikabel, verstoßen aber in aller Regel gegen die Neutralität der Besteuerung. Es gibt einen Ausweg aus diesem Dilemma. Statt des Einkommens könnte der Konsum besteuert werden³⁶.

In der Steuerrechtswissenschaft gilt der Konsum neben dem Einkommen als Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit³⁷. Einkommen und Konsum sind unterschiedliche Maßgrößen steuerlicher Leistungsfähigkeit. Das Einkommen misst die periodische Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, während der Konsum die Leistungsfähigkeit über die Lebensdauer des Steuerpflichtigen angibt. Steuerliche Gleichmäßigkeit ist also entweder verwirklicht, wenn zwei Personen mit dem gleichen Periodeneinkommen gleich belastet sind, oder wenn zwei Personen mit den gleichen periodischen Konsumausgaben und dem gleichen Lebensendvermögen gleich belastet sind. Unter Ökonomen ist umstritten, ob das Einkommen oder der Konsum der zweckmäßige Gegenstand einer persönlichen Steuer ist. In der Volkswirtschaftslehre gehören zu den Befürwortern einer Konsumsteuer die Ökonomen *Fisher* und *Kaldor*, zu den Befürwortern einer Einkommensteuer gehören vor allem *Schanz* und *Neumark*. In der Betriebswirtschaftslehre ist insbesondere *Schnei-*

³⁵ Vgl. *Homburg* (Fn. 3), S. 264–267; *Schreiber*, Rechtsformabhängige Unternehmensbesteuerung?, 1987, S. 207–262.

³⁶ Vgl. *Posner*, *Economic Analysis of Law*, 9. Aufl. 2014, S. 677–680.

³⁷ Vgl. *Hey* (Fn. 4), § 3, Rz. 56.

der als Befürworter der Einkommensteuer zu nennen, während vor allem *Wagner* und *Wenger* für die Konsumsteuer eintreten.

Wird der Konsum besteuert, so ist die Bildung von Ersparnissen nicht steuerbar. Der materielle Unterschied zwischen einer Einkommensteuer und einer Konsumsteuer liegt deswegen in der Besteuerung der Zinsen. Die Einkommensteuer belastet das Zinseinkommen auf jährlicher Basis, während die Konsumsteuer das jährliche Zinseinkommen solange verschont, bis es konsumiert wird. Unter idealisierenden Annahmen über den Kapitalmarkt bleibt somit unter einer Konsumsteuer (im Gegensatz zur Einkommensteuer) die Akkumulation von Kapital frei von Steuern, und erst die Verwendung des akkumulierten Kapitals für den Konsum ruft die Besteuerung hervor.

Eine (direkte) Steuer auf den Konsum natürlicher Personen lässt sich auf der Grundlage von Zahlungen, also dem Cash Flow einer Periode, erheben³⁸. Von den Zahlungszuflüssen der Periode (wie Lohnzahlungen, Mieten, Ausschüttungen, Entnahmen, Kapitalrückflüssen, Zinsen etc.) sind die Ersparnis darstellenden Zahlungsabflüsse der Periode (wie Spareinlagen, Auszahlungen für den Erwerb von Anleihen oder Unternehmensanteilen oder Einlagen in ein Unternehmen) abzuziehen. Der Cash Flow bringt Vorteile bei der Steuererhebung. Denn die Ermittlung des Einkommens beruht auf einem Vergleich von Reinvermögen, die von zukünftigen Ereignissen abhängigen. Dies macht es erforderlich, zum Teil schwierige Periodisierungsprobleme zu lösen (etwa bei immateriellen Wirtschaftsgütern oder Rückstellungen). Bei der auf Zahlungen beruhenden Ermittlung der Konsumausgaben ist das nicht der Fall. Hier genügt die Kenntnis der Konsumausgaben einer Periode. Deshalb kann man sich von einem Ersatz der Gewinnermittlung durch eine Zahlungsrechnung sinkende Erhebungs- und Befolgungskosten versprechen.

Allerdings löste sich die Besteuerung des konsumierten Einkommens dann völlig von den bisher gebräuchlichen Grundsätzen der Einkommensermittlung. Deswegen fällt der Blick auf eine Alternative, nämlich die zinsbereinigte Einkommensteuer³⁹. Die zinsbereinigte Einkommensteuer stellt die Verzinsung des Kapitals in Höhe von dessen Marktverzinsung steuerfrei, weshalb aus der Einkommensteuer eine Konsumsteuer wird. Die zinsbereinigte Einkommensteuer und die Cash Flow Steuer unterscheiden sich im Zeitpunkt der Besteuerung. Unter der Cash Flow Steuer wird der Zahlungsfluss nicht besteuert, wenn dessen Anlage am Kapitalmarkt erfolgt; statt dessen wird der Rückfluss des Anlagebetrages einschließlich der Zinsen bei Verwendung zum Konsum der Besteuerung unterworfen. Dagegen wird unter der zinsbereinigten Einkommensteuer der Zahlungszufluss auch dann sofort besteuert, wenn eine Anlage am Kapitalmarkt erfolgt; die jährlich erzielten

³⁸ Vgl. *Brown*, in Metzler, *Income, employment and public policy*, 1948, S. 300–316; *Bradford*, *Untangling the income tax*, 1986, S. 82–89.

³⁹ Vgl. *Wenger*, *FinanzArchiv* 1983, 41 (2), 227–230.

Zinsen und der Rückfluss des Anlagebetrages einschließlich der Zinsen ist bei Verwendung zum Konsum dann steuerfrei.

Der Unterschied zwischen beiden Formen der Konsumbesteuerung besteht also darin, dass bei der zinsbereinigten Einkommensteuer der steuerliche Zugriff auf das Einkommen sofort erfolgt, während dies bei der Cash Flow Steuer erst im Zeitpunkt der Verwendung des Einkommens für Konsumzwecke geschieht. Bei gegebenem Marktzins, gegebenem proportionalen Steuersatz und gegebenen Zahlungen vor Steuern ist der Barwert der Steuerzahlungen (diskontiert mit dem Marktzins) in beiden Fällen identisch. Unter diesen Bedingungen sind die beiden Steuern im Hinblick auf die Belastung des Konsums über die Zeit äquivalent.

Weil die Besteuerung des Konsums (sei dies mittels der Cash Flow Steuer oder mittels der zinsbereinigten Einkommensteuer) die Rendite von Investitionen in Höhe der (steuerlich normierten) Marktverzinsung nicht belastet, wahrt eine Konsumsteuer mit einem einheitlichen Steuersatz Neutralität in Bezug auf die Grenze der Vorteilhaftigkeit und die Rangfolge von Investitionen. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Investition durch Eigenkapital oder durch Fremdkapital finanziert wird. Denn die Verzinsung des Kapitals zum Marktzins ist immer steuerfrei. Auch Finanzierungsneutralität ist deswegen gewährleistet. Die Kapitalkosten der Investitionen gleichen dem Marktzins, welcher den Umfang der Investitionen bestimmt. Hinzu kommt (im Gegensatz zur Einkommensteuer) intertemporale Neutralität, da die Konsumsteuer die Marktverzinsung nicht trifft. Im Ergebnis belastet eine Konsumsteuer die ökonomische Rente einer Investition.

b) Unternehmensbesteuerung

Eine persönliche Konsumausgabensteuer kommt zwar konzeptionell ohne die Besteuerung der Unternehmen aus. Jedoch sprechen die Erhebungs- und Befolgungskosten auch hier für die Besteuerung der Unternehmen, die dann allerdings auf dem Cash Flow beruhen müsste. Eine zinsbereinigte Einkommensteuer lässt sich dagegen ohne weiteres mit der herkömmlichen Besteuerung von Gewinnen vereinbaren. Gewinne der Unternehmen können im Rahmen einer Unternehmenssteuer (wie der Körperschaftsteuer) besteuert werden, und ausgeschüttete (zinsbereinigte) Gewinne dieser Unternehmen können der Kapitalertragsteuer unterworfen werden.

Durch die Zinsbereinigung wird der steuerliche Gewinn um eine rechnerische Verzinsung des Eigenkapitals gemindert⁴⁰. Die Regeln der Periodisierung von Zahlungen (wie Abschreibungen oder Rückstellungen) lösen dann keine Zinseffekte mehr aus. Die zeitliche Vorwegnahme des steuerlichen Abzugs einer Auszahlung oder umgekehrt der zeitliche Aufschub einer steuerlichen Einzahlung bringen

⁴⁰ Vgl. *Bradford*, *The X Tax in the World Economy*, 2004, S. 34–36; *Wenger* (Fn. 39), S. 207–252; *Boadway/Bruce*, *Journal of Public Economics* 1984, 24 (2), S. 231–239.

keinen Zinsvorteil mehr⁴¹. Steuerbilanzpolitik wird insoweit bedeutungslos. Das gleiche gilt für den Einfluss der steuerlichen Zahlungsperiodisierung auf die Vorteilhaftigkeit von Investitionen.

Das geltende Steuerrecht der Unternehmen begünstigt häufig die Fremdfinanzierung, weil nur die Kosten des Fremdkapitals steuerlich abzugsfähig sind. Der Einfluss der Besteuerung auf die Finanzierung der Unternehmen ist empirisch umfangreich untersucht. *Feld, Heckemeyer* und *Overesch*⁴² schätzen im Rahmen einer Metastudie, die auf den Ergebnissen von 48 einschlägigen Studien beruht, dass ein Anstieg des Gewinnsteuersatzes von Kapitalgesellschaften um 10 Prozentpunkte mit einem Anstieg des Verschuldungsgrades (debt-to-assets) um etwa 2,7 Prozentpunkte einhergeht. Es handelt sich also um einen substantiellen Effekt. Gleichwohl könnte der tatsächliche Effekt unterschätzt werden, weil dem Einsatz von Fremdkapital in der Steuerplanung (durch Holdings) in empirischen Studien, welche auch der Metastudie zugrunde liegen, nicht hinreichend Rechnung getragen wird⁴³.

Die Begünstigung der Fremdfinanzierung wäre nur dann bedeutungslos, wenn alle Unternehmen sich der höheren Belastung der Eigenfinanzierung entziehen könnten, was sowohl aus rechtlichen als auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Die höhere Belastung der Gewinne erhöht die effektive Steuerbelastung und damit die Kapitalkosten mit Eigenkapital finanzierter Investitionen⁴⁴. Daher sind negative Auswirkungen auf diese Investitionen zu erwarten. Vor allem jungen Unternehmen (Start-Ups), die über wenig Eigenkapital verfügen, ist der Zugang zu Fremdkapital aufgrund hoher Investitionsrisiken weitgehend verstellt. Die steuerliche Benachteiligung junger Unternehmen wiegt besonders schwer, da es häufig diese Unternehmen sind, von denen Innovationen ausgehen. Bei Unternehmen, die schon länger am Markt sind und die deswegen auch über Eigenkapital in Form von Gewinnrücklagen verfügen, schafft die steuerliche Begünstigung des Fremdkapitals einen Anreiz, das Eigenkapital als Risikopuffer zu verringern. Die Verringerung der Eigenkapitalquote erhöht hier das Unternehmensrisiko.

Wenn aufgrund der Zinsbereinigung des Gewinns die Marktverzinsung des Eigenkapitals ebenso wie die Verzinsung des Fremdkapitals den Gewinn mindert, wird die steuerliche Begünstigung der Fremdfinanzierung beseitigt, und insoweit ist Finanzierungsneutralität gewährleistet. Die Zinsbereinigung der Unternehmensgewinne wird deswegen seit langem als mögliche Reform der Unterneh-

⁴¹ Wird etwa eine Abschreibung von 1 Euro von der ersten Periode in die zweite Periode verlagert, so besteht aufgrund der Zinsbereinigung Indifferenz zwischen der Abschreibung in der ersten Periode und der Abschreibung von $1 + i$ Euro in der zweiten Periode, wenn mit dem Zinssatz abgezinst wird.

⁴² Vgl. *Feld/Heckemeyer/Overesch*, *Journal of Banking & Finance* 2013, 37 (8), 2850–2866.

⁴³ Vgl. *Ruf*, *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 2010, 62 (12), S. 883–910.

⁴⁴ Vgl. *Spengell/Heckemeyer/Nicolay*, *European Commission Taxation Papers* 2016, 65, S. 21–25.

mensbesteuerung diskutiert (Allowance for Corporate Equity, ACE)⁴⁵. Eine der ACE ähnliche Regelung ist auch Teil des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission zur Angleichung der körperschaftsteuerlichen Gewinnermittlung⁴⁶. Würde der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission umgesetzt, so wären allerdings nur Kapitalgesellschaften betroffen, die zu einer konsolidierten Gruppe mit einem Nettoumsatz von mehr als 750 Mio. Euro gehören.

Will man die Neutralität der Besteuerung wahren, so sind die Gewinne unabhängig von Rechtsform und Größe der Unternehmung nach einheitlichen Regeln zu ermitteln. Es ist dann folgerichtig, die Zinsbereinigung konsequent umzusetzen und bei sämtlichen Kapitaleinkommen anzuwenden. Der im Einkommensteuergesetz zu normierende Zinssatz muss sich am Zinssatz für sichere Kapitalmarktanlagen orientieren⁴⁷. Geht man diesen Weg, wäre im Bereich der Unternehmensbesteuerung die Hinwendung zur Besteuerung des konsumierten Einkommens vollzogen.

III. Unternehmensbesteuerung im Steuerwettbewerb

1. Internationale Mobilität der Investitionen

Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beruhen auf dem Welteinkommensprinzip. Einkommen und Unternehmensgewinne sind im Ansässigkeitsstaat zu versteuern. Der Ort, an dem Unternehmen Investitionen vollziehen, ist deswegen grundsätzlich für die Höhe der Steuer unerheblich. Das ist theoretisch gut begründet, denn aus dem Begriff des Einkommens als Vermögenmehrung einer Person in einem Zeitraum lässt sich nicht auf Quellen des Einkommens schließen und damit auch nicht auf die Lokalisierung dieser Quellen⁴⁸. Da aber Kapitalgesellschaften regelmäßig als Steuersubjekte anerkannt werden und die Staaten zudem im Ausland mittels einer Betriebsstätte erzielte und dort besteuerte Gewinne von heimischer Besteuerung ganz überwiegend freistellen, findet die Besteuerung der Unternehmensgewinne dort statt, wo eine Kapitalgesellschaft ihren Sitz hat oder ein Unternehmen eine Betriebsstätte unterhält.

⁴⁵ Vgl. *Institute for Fiscal Studies*, Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s, 1991.

⁴⁶ Vgl. *Rose*, Steuer und Wirtschaft 2017, 94 (3), S. 217–233; *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM (2016) 685 final, 25.10.2016, Art. 11 (Freibetrag für Wachstum und Investitionen).

⁴⁷ Vgl. *Schreiber*, in *Schneider/Rückle/Küpper/Wagner*, Kritisches zu Rechnungslegung und Unternehmensbesteuerung, 2005, S. 575–577.

⁴⁸ Vgl. *Ault/Bradford*, in *Razin/Slemrod*, Taxing in a Global Economy, 1990, S. 30–31.

Die Besteuerung der Gewinne erfolgt insoweit also nach dem Ursprungsprinzip, und die Steuerbelastung der Gewinne hängt folglich davon ab, in welchem Staat Unternehmen Leistungen erstellen.

Ein internationales Gefälle der Gewinnsteuersätze nimmt Einfluss auf die Entscheidung, in welchem Staat Unternehmen investieren und in welchem Staat sie Gewinne ausweisen. Beide Entscheidungen sind interdependent. Denn die Investitionsentscheidung wird auch davon beeinflusst, inwieweit Gewinne durch finanzielle oder reale Transaktionen verlagert werden können. Das Ursprungsprinzip ist die Ursache für den Steuerwettbewerb der Staaten um international mobile Investitionen und Gewinne der Unternehmen. Attraktive steuerliche Bedingungen für Investitionen sind für die Staaten ein probates wirtschaftspolitisches Instrument, weil steuerliche Normen leichter geändert werden können als andere für Investoren bedeutsame Faktoren, wie etwa die Verkehrsinfrastruktur, die Qualität des Bildungssystems oder die Effektivität des Rechtssystems. Die Höhe der tariflichen Steuerbelastung der Gewinne ist deswegen ein wichtiger Faktor, der mit darüber entscheidet, ob inländische Unternehmen im Ausland investieren oder ausländische Unternehmen einen Investitionsort im Inland meiden.

Viele empirische Studien haben einen Zusammenhang zwischen der Höhe des für ausländische Investitionen (Direktinvestitionen) relevanten Gewinnsteuersatzes und dem Umfang dieser Investitionen nachgewiesen. Diese Studien zeigen, dass Gewinnsteuern Einfluss auf internationale Standortentscheidungen nehmen⁴⁹. *Feld* und *Heckemeyer*⁵⁰ finden in einer Metastudie, die auf den Schätzungen von 45 einschlägigen empirischen Studien beruht, eine Semi-Elastizität ausländischer Direktinvestitionen von 2,55. Dies bedeutet, dass ein Anstieg des relevanten Steuersatzes in einem Staat um einen Prozentpunkt (etwa von 30 % auf 31 %) die ausländischen Direktinvestitionen in diesem Staat um 2,55 % reduziert⁵¹.

Die Vorstellung, dass das Steuerrecht nicht in seiner Gänze von Regeln gerechter Verteilung der Steuerlasten und insbesondere nicht vom Prinzip gleicher Belastung der Einkommen geprägt ist, sondern auch vom Wettbewerb der Staaten um Investitionskapital geleitet wird, mag unbefriedigend sein. Denn es ist offensichtlich, dass die unterschiedslose Erfassung gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit nicht erreichbar ist, wenn sich Einkommen ganz oder teilweise dem steuerlichen Zugriff entziehen können. So begegnet *Kirchhof* dem Steuerwettbewerb der Staaten um

⁴⁹ Vgl. *Heckemeyer/Overesch*, Die Betriebswirtschaft 2012, 72 (6), S. 451–472; *Feld/Heckemeyer*, Journal of Economic Surveys 2011, 25 (2), S. 233–272; *de Mooij/Ederveen* (Fn. 17), S. 680–697; *Devereux/Griffith*, International Tax and Public Finance 2003, 10 (2), S. 107–126.

⁵⁰ Vgl. *Feld/Heckemeyer* (Fn. 49), S. 252.

⁵¹ Zur Erläuterung: Im Jahr 2016 betrug der Bestand der Direktinvestitionen aus den USA in Deutschland 74.792 Mio. USD (IMF: Coordinated Direct Investment Survey, <http://data.imf.org>). Legt man diesen Bestand zu Grunde, so hat eine Erhöhung des relevanten Gewinnsteuersatzes in Deutschland um einen Prozentpunkt eine Verringerung des Direktinvestitionsbestandes von rund 1.907 Mio. USD zur Folge. Derartige Schätzungen implizieren, dass ein Zusammenhang, der für die Vergangenheit gemessen wurde, auch auf die Zukunft übertragbar ist.

mobile Investitionen und Gewinne mit dem prägnanten Verdikt: „Brot ist käuflich, Recht nicht“⁵². Aus ökonomischer Sicht kommt es auf das Bild vom Staat an. Sieht man im Staat einen Leviathan⁵³, der ein möglichst hohes Steueraufkommen erzielen will, so wirkt der Steuerwettbewerb disziplinierend, weil die Steuerpflichtigen eine Exit-Option haben. Erkennt man dagegen im Staat eine Institution, welche die Macht und den Willen hat, die Wohlfahrt der Bürger zu fördern, indem Regeln gerechter und neutraler Besteuerung durchgesetzt werden, so ist der Steuerwettbewerb störend. Denn die Freiheit der Staaten, das Steuersystem so zu wählen, dass es die Wohlfahrt der Bürger fördert, wird durch wirksame Exit-Optionen der Bürger eingeschränkt⁵⁴.

Die Staaten können einem unerwünschten Steuerwettbewerb begegnen, indem sie die internationale Kooperation in Steuersachen ausdehnen. Die erforderliche Kooperation müsste über die seit langem innerhalb der OECD und der Europäischen Union stattfindende und mit dem BEPS-Projekt⁵⁵ intensivierte Zusammenarbeit hinausgehen. Erforderlich wäre zumindest die internationale Vereinbarung eines Mindeststeuersatzes für Gewinne der Kapitalgesellschaften. Eine solche Vereinbarung müsste alle wesentlichen Investitionsstandorte umfassen; sie dürfte deswegen nicht auf die Europäische Union beschränkt sein. Die Staaten müssten allerdings im Bereich der Unternehmensbesteuerung eine erhebliche Beschränkung ihrer Steuersouveränität hinnehmen. Gelingt es nicht, internationale Gewinnverlagerungen wirksam zu bekämpfen, so sind die Anreize vor allem kleiner Staaten groß, sich einer derartigen Vereinbarung zu entziehen. Es sprechen gewichtige Gründe dagegen, dass diese Form zwischenstaatlicher Kooperation zustande kommen kann⁵⁶. Eine verstärkte internationale Koordination der Steuerpolitik im Hinblick auf die Höhe des Körperschaftsteuersatzes ist derzeit denn auch nicht absehbar.

2. Besteuerung nach dem Ursprungsprinzip

a) Gewinnsteuern

Ein Staat, der sich dem Weltkapitalmarkt gegenüber sieht, sollte auf die Belastung der an ausländische Investoren abfließenden Verzinsung des Kapitals durch eine nicht anrechenbare Steuer verzichten, weil eine solche Steuer die Kapitalkosten für

⁵² Kirchhof (Fn. 12), S. VIII.

⁵³ Vgl. Brennan/Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 1980.

⁵⁴ Vgl. Edwards/Keen, *European Economic Review* 1996, 40 (1), S. 113–134; Sinn, *European Economic Review* 1990, 34 (2–3), S. 489–504.

⁵⁵ Vgl. OECD, *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, 2015.

⁵⁶ Vgl. Keen/Konrad, in Auerbach/Chetty/Feldstein/Saez, *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, 2013, S. 287–302.

ausländische Investitionen im Inland erhöht. Dies geht zu Lasten der inländischen immobilien Faktoren, wozu in weitem Umfang auch die Arbeit gehört. Es kommt zu einem verringerten Investitionsumfang, einer daraus resultierenden Verringerung der Arbeitseinkommen oder zu Arbeitsplatzverlusten. Diese Last würde selbst dann nicht beseitigt, wenn der Staat die gesamte eingehobene Steuer an die Inländer auskehren würde⁵⁷.

Die derzeit praktizierte Besteuerung von Gewinn und Zins trifft die Marktverzinsung des investierten Kapitals. Deswegen gelten die genannten Zusammenhänge vor allem für Gewinnsteuern der Unternehmen, die von ausländischen Investoren nicht angerechnet werden können. Diese Steuern sind definitive Steuern auf im Inland erzielte Gewinne und erhöhen daher die Kapitalkosten mit Eigenkapital finanzierter Investitionen. Man kann zwar vermuten, dass die ausländischen Eigentümer einer Unternehmung nicht die gesamte Last der Gewinnsteuer tragen. Gewinnsteuern könnten etwa auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden. Es gibt empirische Belege für diese Überwälzung⁵⁸. Aber auch in diesem Fall gehen dann Gewinnsteuern in Form von entsprechenden Einkommensverlusten zu Lasten des inländischen immobilien Faktors Arbeit.

Die Marktverzinsung bleibt nur dann steuerfrei, wenn der Cash Flow oder der zinsbereinigte Gewinn besteuert werden. Nur dann gibt es bei Grenzinvestitionen weder für inländisches noch für ausländisches Kapital steuerliche Hemmnisse. Jedoch werden Überschüsse, welche die Marktverzinsung des eingesetzten Kapitals übersteigen (ökonomische Renten), von allen genannten Steuern getroffen. Wenn ökonomische Renten international mobil sind, weil Investoren über firmenspezifische Güter verfügen, die sie an unterschiedlichen Standorten einsetzen können, wird der Wettbewerb um international mobiles Kapital unabhängig davon Druck auf den Unternehmenssteuersatz ausüben, ob der Gewinn, der Cash Flow oder der zinsbereinigte Gewinn besteuert werden.

Wenn Unternehmen, Kapital und Gewinne aus einem Staat abwandern können oder diesen Staat meiden können, ist insoweit eine autonome Steuerpolitik nicht mehr möglich. In einer offenen Volkswirtschaft ist deswegen weder eine gleichmäßige noch eine neutrale Besteuerung der Gewinne zwingend im nationalen Interesse. Besonders für einen im Vergleich zur Weltwirtschaft kleinen Staat (mit einem hohen Anteil an Inbound-Investitionen) kann es vielmehr im nationalen Interesse liegen, die Steuern auf Unternehmensgewinne abzusenken, um Investitionen und Gewinne aus anderen Staaten anzulocken. Der Vorteil durch zuwandernde mobile Gewinne kann dann den Nachteil durch die geringere Belastung immobilier Gewinne übersteigen⁵⁹. Eine derartige nationale Steuerpolitik verzerrt

⁵⁷ Vgl. *Homburg* (Fn. 3), S. 295–300.

⁵⁸ Vgl. *Fuest/Peichl/Siegloch*, *American Economic Review* 2018, 108 (2), S. 393–419, die für die deutsche Gewerbesteuer nachweisen, dass die Hälfte der Steuer von den Arbeitnehmern getragen wird.

⁵⁹ Vgl. *Keen*, *National Tax Journal* 2001, 54 (4), S. 757–762.

zwar die globale Allokation von Investitionskapital und verletzt deswegen die internationale Investitionsneutralität der Besteuerung. Solange aber keine wirksame internationale Koordination der Gewinnbesteuerung existiert, haben einzelne Staaten einen Anreiz zur Senkung des Steuersatzes für Gewinne mobiler Investitionen.

Tatsächlich ist seit langem ein Trend sinkender tariflicher Gewinnsteuersätze der Kapitalgesellschaften zu beobachten. Das jüngste bedeutende Beispiel sind die USA, die den Steuersatz für Gewinne der Kapitalgesellschaften ab dem Jahr 2018 von 35 % auf 21 % gesenkt haben⁶⁰. Für sinkende Gewinnsteuersätze wird der Wettbewerb der Staaten um international mobiles Kapital und um international mobile Gewinne verantwortlich gemacht⁶¹. Der Druck des Steuerwettbewerbs auf den Satz der Körperschaftsteuer erzeugt ein Spannungsverhältnis zur Einkommensteuer. Denn die Körperschaftsteuer ergänzt die persönliche Einkommensteuer. Eine ihrer wesentlichen Aufgaben ist es, das Einkommen zu erfassen, welches der persönlichen Einkommensteuer entgeht, und damit zu verhindern, dass insbesondere Kapitaleinkommen der Einkommensteuer auf lange Zeit entzogen werden. Daher sollte der Satz der Körperschaftsteuer auf den Satz der Einkommensteuer abgestimmt sein. Im Steuerwettbewerb wird man aber erwarten, dass dieser Zusammenhang sich auflöst und die Steuersätze von Einkommensteuer (die wesentlich immobile Arbeitseinkommen trifft) und Körperschaftsteuer (die vor allem für mobile Gewinne relevant ist) sich auseinanderentwickeln.

Aus Abbildung 1, welche die statuarischen Steuersätze der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer für die 35 Länder der OECD im Zeitraum 2001 bis 2016 zeigt, ist ersichtlich, dass der Abstand zwischen dem Spitzensatz der Einkommensteuer und dem Satz der Körperschaftsteuer erwartungsgemäß zugenommen hat. Der durchschnittliche statuarische Satz der Körperschaftsteuer fiel von 31,57 % im Jahr 2001 um 6,92 Prozentpunkte auf 24,65 % im Jahr 2016. Der Abstand zwischen dem durchschnittlichen statuarischen Spitzensatz der Einkommensteuer und dem durchschnittlichen statuarischen Satz der Körperschaftsteuer betrug im Jahr 2001 noch 13,5 Prozentpunkte (45,1 %–31,6 %), während dieser Abstand im Jahr 2016 auf 18,7 Prozentpunkte angewachsen ist (43,3 %–24,6 %). Eine vergleichbare zeitliche Entwicklung lässt sich für den Abstand zwischen dem durchschnittlichen statuarischen Einkommensteuersatz und dem durchschnittlichen statuarischen Dividendensteuersatz nicht feststellen; im Jahr 2001 betrug dieser Abstand 18,1 Prozentpunkte (45,1 %–27,0 %), um im Jahr 2016 auf 17,5 Prozentpunkte (43,3 %–25,8 %) zu fallen.

⁶⁰ Vgl. Tax Cuts and Jobs Act 2018 (An Act to provide for reconciliation pursuant to titles II and V of the concurrent resolution on the budget for fiscal year 2018).

⁶¹ Vgl. *Redoano*, European Journal of Political Economy 2014, 34 (C), 353–371; *Overesch/Rincke*, The Scandinavian Journal of Economics 2011, 113 (3), S. 579–602; *Devereux/Lockwood/Redoano*, Journal of Public Economics 2008, 92 (5–6), S. 1210–1235.

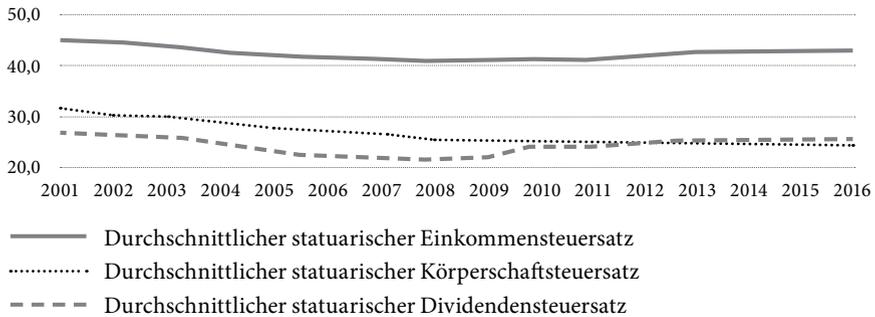


Abb. 1: Durchschnittliche statuarische Steuersätze der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer für die 35 Länder der OECD im Zeitraum 2001 bis 2016. Die Einkommensteuersätze beruhen auf den Spitzensteuersätzen; die Dividendensteuersätze bezeichnen die maximalen Steuersätze bei wesentlicher Beteiligung; (lokale) Zuschlagsteuern sind berücksichtigt (Quelle: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_III1; https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I7; ZEW, Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology: Final Report 2016, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120, Mannheim).

b) Ausschüttungssteuern

Sowohl Juristen als auch Ökonomen haben in jüngerer Zeit vorgeschlagen, das bestehende Nebeneinander von Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine Flat Tax zu ersetzen⁶². Die Flat Tax unterwirft Arbeits- und Kapitaleinkommen dem gleichen proportionalen Steuersatz. Auch wenn es bei verzerrenden Wirkungen der Einkommensermittlung bleibt, so gewährleistet die Flat Tax doch im Hinblick auf die Tarifbelastung eine gleichmäßige Besteuerung der Einkommen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist es im Grundsatz unerheblich, ob an der herkömmlichen transparenten Besteuerung der Personengesellschaften festgehalten wird oder ob Personengesellschaften wie Kapitalgesellschaften als steuerjuristische Personen einstuft werden. In beiden Fällen werden Gewinne (wie Zinsen) im Prinzip unabhängig von der Rechtsform einheitlich und einmalig belastet. Gewinnausschüttungen oder Gewinnentnahmen bleiben steuerfrei. Die Flat Tax ist deswegen auch weitgehend neutral im Hinblick auf die Finanzierung.

Die im Kontext nationaler Besteuerung im Ganzen günstig zu beurteilende Flat Tax ist im Steuerwettbewerb allerdings verwundbar. Soll nämlich der Steuersatz für Gewinne der Unternehmen sinken, um Investitionen an der Abwanderung in andere Staaten zu hindern oder Investition aus anderen Staaten anzulocken, so entlastet dies bei einem einheitlichen Steuersatz auch international nicht mobile In-

⁶² Vgl. Kirchhof (Fn. 12), S. 14–16, Rz. 48–54; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Flat Tax oder Duale Einkommensteuer, Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, 2004, S. 3–10, 19–23.

vestitionen. Zudem sinken auch die Steuern auf international nicht mobile Arbeits-einkommen. Es entsteht insoweit also durch die Flat Tax eine nicht vom Steuer-wettbewerb erzwungene Tarifsenkung, die nicht nur einen Fiskalverlust bedeuten kann, sondern auch Umverteilungsziele konterkarieren mag.

Aus der Perspektive des Steuerwettbewerbs ist die Flat Tax ungünstig zu beur-teilen, weil sie bei den Unternehmensgewinnen auf eine teilweise mobile Steuerba-sis zugreift, während sie mit den Ausschüttungen oder Entnahmen eine teilweise immobile Steuerbasis von der Besteuerung verschont. Im Steuerwettbewerb liegt es nahe, dieses Verhältnis umzukehren. Die mobile Steuerbasis sollte geringer be-lastet werden, während die immobile Steuerbasis höhere Lasten trägt. Geht man diesen Weg konsequent zu Ende, so müssten (mobile) Gewinne der Unternehmen niedrig besteuert werden, während Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne, soweit sie an (immobile) ansässige natürliche Personen fließen, sowie andere im-mobile Einkommen (insbesondere Arbeitseinkommen) höher besteuert werden⁶³.

Für diese Form der Gewinnbesteuerung spricht, dass die Verlegung von Wohn-sitzen weit weniger steuersensitiv ist als die Verlagerung von Investitionen und Firmensitzen. Bei natürlichen Personen als Empfänger von ausgeschütteten oder entnommenen Unternehmensgewinnen ist zwar auch eine Wohnsitzverlegung möglich; sie wird aber in den meisten Fällen (sieht man von wenigen international mobilen Personen mit hohem Einkommen ab) aus nichtsteuerlichen Gründen aus-scheiden. Das Einkommensteuerrecht müsste also wie bisher zwischen beschränkt und unbeschränkt steuerpflichtigen Empfängern der Ausschüttung unterscheiden, und nur letztere höher besteuern. Entsprechendes gilt für Gewinne aus der Ver-äußerung von Beteiligungen an Unternehmen.

Wenn niedrige Steuersätze nur den einbehaltenen Unternehmensgewinnen vorbehalten sind, so werden die Unternehmensgewinne zwar rechtsformneutral besteuert. Jedoch kommt es zu steuerlichen Verzerrungen der Finanzierung der Unternehmen. Zunächst gibt es einen Anreiz, Gewinne im Unternehmen steuer-günstig zu reinvestieren und die höhere steuerliche Belastung der Gewinne in die Zukunft zu verschieben, indem die Ausschüttung oder ein (teilweiser) Verkauf der Beteiligung verzögert werden. Der Einbehalt der Gewinne wird dadurch steuerlich gegenüber der Ausschüttung der Gewinne gefördert. Zudem wären Zinsen, die den Gewinn der Unternehmen mindern und natürlichen Personen zufließen, höher belastet als einbehaltene Gewinne. Derartige Unterschiede schlagen auf die Kapi-talkosten der Investitionen durch und haben deswegen Investitionsverzerrungen

⁶³ Die Entwicklung der Steuersätze in der OECD deutet darauf hin, dass diese Zusammen-hänge steuerpolitisch wirksam sind. Wie Abbildung 1 zeigt, koppelt sich ab dem Jahr 2008 der durchschnittliche statuarische Einkommensteuersatz vom Trend sinkender statuarischer Kör-perschaftsteuersätze ab. Der Körperschaftsteuersatz sinkt fast durchgehend, während der Ein-kommensteuersatz einen u-förmigen Verlauf aufweist (das Minimum wird in den Jahren 2008 und 2009 mit 40,9 % erreicht); ähnlich ist der Verlauf des durchschnittlichen statuarischen Divi-dendensteuersatzes (das Minimum wird hier im Jahr 2008 mit 21,8 % erreicht).

zur Folge. Der steuerlichen Förderung des Einbehalts von Gewinnen stehen auch ordnungspolitische Bedenken entgegen. Steuerliche Anreize zur Gewinnthesaurierung schwächen die Allokationsfunktion des Kapitalmarktes. Sofern Manager nicht im Interesse der Eigner handeln, besteht die Gefahr, dass einbehaltene Gewinne in ineffiziente Investitionen fließen und deswegen keinen oder einen zu geringen Beitrag zur Wertsteigerung des Unternehmens leisten⁶⁴.

Um Verstöße gegen die Finanzierungsneutralität der Besteuerung zu vermeiden, müssen sämtliche Kapitaleinkommen in Höhe der Marktverzinsung des Kapitals (Normalverzinsung) einem einheitlichen Steuersatz unterliegen. Der einheitliche Steuersatz für diese Kapitaleinkommen wird sich an den ökonomischen Erfordernissen der internationalen Mobilität des Kapitals orientieren. Dies führt dazu, dass der Steuersatz für Gewinne der Kapitalgesellschaften (sowie für einbehaltene Gewinne der transparent besteuerten Unternehmen) dem Steuersatz der Normalverzinsung gleicht. Ausgeschüttete oder entnommene Gewinne, also Einkommen, die nicht vom Steuerwettbewerb erfasst sind, werden höher besteuert als die Normalverzinsung.

Die Einkommensteuer weist somit einen einheitlichen und vom internationalen Steuerwettbewerb bestimmten Satz für Kapitaleinkommen in Höhe der Normalverzinsung des Kapitals und einen davon abweichenden, höheren Satz für ökonomische Renten (also Gewinne, welche die Normalverzinsung übersteigen) auf. Eine gleichmäßige tarifliche Belastung aller Einkommen ist zwar insoweit verfehlt wie Kapitaleinkommen in Höhe der Normalverzinsung des Kapitals betroffen sind. Jenseits dieser Einschränkung ist aber eine gleichmäßige tarifliche Belastung der Einkommen möglich. Denn die tarifliche Belastung der (immobilen) Gewinne, welche die Normalverzinsung übersteigen, kann der tariflichen Belastung der (immobilen) Arbeitseinkommen angeglichen werden. Es entsteht eine Duale Einkommensteuer⁶⁵. Mit der Dualen Einkommensteuer wird erreicht, dass die gleichmäßige Belastung der Arbeits- und Kapitaleinkommen soweit verwirklicht wird, wie dies unter Wahrung der Finanzierungsneutralität der Besteuerung und unter den Bedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs möglich ist⁶⁶.

Im Steuerwettbewerb bietet auch die Zinsbereinigung der Gewinne die Möglichkeit, Gewinnsteuern zu senken und im Gegenzug Ausschüttungen (und Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen) ansässiger Kapitalgeber höher zu belasten. Da international mobile ökonomische Renten gleichwohl besteuert werden, muss sich der Gewinnsteuersatz auch hier an der Steuerbelastung konkurrierender Investitionsstandorte orientieren. Ein Staat, der zur Zinsbereinigung der Einkommen (und Gewinne) übergeht, gewährleistet Investitions- und Finanzie-

⁶⁴ Vgl. *Schneider*, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 2006, 58 (3), S. 262–274.

⁶⁵ Vgl. *Schön/Schreiber/Spengel/Wiegard/Rürup*, ZEW Economic Studies Nr. 39, 2008; *Schreiber*, Zeitschrift für Betriebswirtschaft (Journal of Business Economics) 2006, 76 (11), S. 1163–1185; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, (Fn. 62), S. 11–18, 23–27.

⁶⁶ Vgl. *Schreiber/von Hagen/Pönnighaus*, Steuer und Wirtschaft 2018, 95 (3), S. 239–254.

rungsneutralität der Besteuerung. Gleichzeitig wird das Steuersystem vereinfacht, weil im internationalen Kontext weder Zinsabzugsbeschränkungen noch der Zugriff auf niedrig besteuerte ausländische Finanzanlagen erforderlich sind.

Für ausländische Investoren, die einer herkömmlichen Einkommensteuer unterliegen und die deswegen Gewinne auch in Höhe der Marktverzinsung des Kapitals der Besteuerung unterwerfen müssen, lädt die Zinsbereinigung indes zu Steuergestaltungen ein, die Eigenkapital und Fremdkapital als Finanzierungsinstrumente kombinieren, um steuerfreie Gewinne zu generieren. Es gibt empirische Evidenz, dass deutsche Unternehmen in Belgien, das ein ACE Regime kennt, derartige Gestaltungen nutzen. Darauf deutet eine Fallstudie hin⁶⁷. Auch eine breiter angelegte empirische Analyse⁶⁸ findet, dass die ACE in Belgien zu „passiven“ Investitionen führt, was auf steuerliche Gestaltungen hinweist. Aus dieser Sicht ist der einseitige Übergang zur Zinsbereinigung eine aggressive Variante des Steuerwettbewerbs.

3. Besteuerung nach dem Bestimmungsprinzip

a) Cash Flow Steuern

In Deutschland, wie in vielen anderen Staaten, werden Unternehmen neben der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer auch der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) unterworfen. Im Gegensatz zu Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die nach dem Ursprungsprinzip erhoben werden, beruht die Umsatzsteuer auf dem Bestimmungsprinzip, das hier auch internationaler Standard ist. Im internationalen Kontext hat das bestehende Nebeneinander der Besteuerung der Gewinne nach dem Ursprungsprinzip und des Umsatzes nach dem Bestimmungsprinzip vermutlich erwünschte fiskalische Konsequenzen. Staaten, in denen die Unternehmen Leistungen absetzen, wird der Zugriff über die Umsatzsteuer gewährt, während Staaten, in denen die Produktion stattfindet, über die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer zugreifen.

Wenn bei der Unternehmensbesteuerung gleichwohl eine Ausdehnung des Bestimmungsprinzips und ein Zurückdrängen des Ursprungsprinzips zu erwägen ist, so liegt dies daran, dass die Besteuerung am Ort der Leistungserbringung weniger anfällig ist für internationale Steuerplanung durch Verlagerung von Investitionen und Gewinnen⁶⁹. Im Gegensatz zum Ort der Leistungserstellung (Ursprungsprinzip) ist der Ort der Leistungserbringung (Bestimmungsprinzip) von den Unterneh-

⁶⁷ Vgl. von Hagen/Hahn/Pönnighaus, Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 2017, 69 (4), S. 441–475.

⁶⁸ Vgl. Hebous/Ruf, Journal of Public Economics 2017, 156 (12), S. 131–149.

⁶⁹ Vgl. Schreiber, Bulletin for International Taxation 2018, 72 (4/5), S. 259–272; Schreiber/Fell, World Tax Journal 2017, 9 (1), S. 1–18; Schreiber, Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 2015, 67 (1), S. 102–127.

men nämlich schwerer zu beeinflussen. Private Kunden (B2C) dürfen als weitgehend immobil gelten. Bei Geschäftskunden (B2B) könnten Unternehmen zwar den Ort der Leistungserbringung zwecks Erzielung gemeinsamer Steuervorteile beeinflussen. Insgesamt gehen aber die Möglichkeiten der internationalen Gewinnverlagerung zurück. Das Bestimmungsprinzip drängt daher im Bereich der Unternehmensbesteuerung den Steuerwettbewerb zurück und erhöht insoweit den steuerpolitischen Spielraum der Staaten.

Betrachtet man Steuern, die auf Zahlungen beruhen und den Cash Flow zum Gegenstand haben, so besteht der wesentliche Unterschied zwischen einer nach dem Ursprungsprinzip erhobenen Cash Flow Steuer und der Umsatzsteuer im Ort der Besteuerung. Dagegen sind die Bemessungsgrundlagen von Cash Flow Steuer und Umsatzsteuer ähnlich. Beide Steuern verzichten grundsätzlich auf die Periodisierung der Zahlungen. Der Vorsteuerabzug der Umsatzsteuer wirkt bei einem einheitlichen Steuersatz wie der Vorumsatzabzug der Cash Flow Steuer. Es macht dann keinen Unterschied, ob die Differenz aus Umsätzen und Vorleistungen besteuert wird oder ob von der Steuer auf Umsätze die Steuer auf Vorleistungen abzuziehen ist. Die Umsatzsteuer trifft die Wertschöpfung, also die Differenz zwischen Umsätzen und Vorleistungen und lässt somit den Abzug von Arbeitsentgelten nicht zu. Im Gegensatz dazu trifft die Cash Flow Steuer die Überschüsse, weil sie den Abzug von Arbeitsentgelten zulässt, die allerdings beim Empfänger besteuert werden.

Wegen der Ähnlichkeit von Cash Flow Steuer und Umsatzsteuer ist das Bestimmungsprinzip keine ausschließliche Eigenheit der Umsatzsteuer. Auch eine Steuer, die den Cash Flow des Unternehmens zum Gegenstand hat, kann nach dem Bestimmungsprinzip erhoben werden. Dies erfordert dann einen Grenzausgleich nach Art der Umsatzsteuer. Man spricht hier von der Destination Based Cash Flow Tax (DBCFT)⁷⁰. Unter der DBCFT erhöhen Einnahmen aus Exporten nicht den steuerlichen Zahlungsüberschuss, und Auszahlungen für Importe mindern diesen Überschuss nicht. Die Staaten könnten (wie bei der Umsatzsteuer) übereinkommen, statt des Gewinns den Cash Flow zu besteuern und auch hier einen Grenzausgleich einzuführen. Eine Übereinkunft über den Steuersatz ist (wie bei der Umsatzsteuer) nicht erforderlich; insoweit ist nationale Steuerpolitik uneingeschränkt möglich. Wenn die Staaten kooperieren und die Preise auf die koordinierte Einführung der DBCFT wie bei einer Umsatzsteuer reagieren, so müsste die DBCFT im Preis der erbrachten Leistungen überwältigt werden. Einen Anreiz zur Investitionsverlagerung löst die kooperative Einführung der DBCFT (wie bei der Umsatzsteuer) nicht aus.

Zwar gibt es derzeit keinerlei Bestrebungen zur Schaffung einer international koordinierten DBCFT. Gleichwohl sind Entwicklungen innerhalb der OECD er-

⁷⁰ Vgl. *Auerbach/Devereux/Simpson*, in Adam et al., *Dimensions of Tax Design*, The Mirrlees Review, 2010, S. 837–893.

kennbar, die vom Ursprungsprinzip wegführen. Basierend auf dem BEPS-Projekt der OECD schlägt die Europäische Kommission eine Ausweitung des Begriffs der Betriebsstätte vor, um digitale Geschäfte zu erfassen, die ohne eine physische Präsenz in dem Staat auskommen, in dem die Kunden entsprechende Leistungen in Anspruch nehmen⁷¹. Mittels des Tatbestandes der digitalen Präsenz soll dort ein steuerlicher Anknüpfungspunkt für die Besteuerung der Gewinne geschaffen werden, wo Unternehmen, die digitale Leistungen erbringen, ihre Nutzerbasis haben. Neben den herkömmlichen Anknüpfungspunkten der Gewinnbesteuerung wird damit auch eine Besteuerung am Absatzmarkt ermöglicht.

b) Unilaterale Cash Flow Steuer

Weil zwischenstaatliche Kooperation zur Einführung der DBCFT nicht in Sicht ist, stellt sich im Steuerwettbewerb die Frage, ob es für einen einzelnen Staat (Reformstaat) ratsam ist, bei der Besteuerung der Unternehmen vom Ursprungsprinzip zugunsten des Bestimmungsprinzips abzuweichen. Tatsächlich wurde im Vorfeld der Steuerreform 2018 in den USA vorgeschlagen, die herkömmliche Körperschaftsteuer zu beseitigen und stattdessen eine DBCFT einzuführen⁷². Weil wegen des sofortigen Abzugs der Investitionsausgaben die Grenzinvestition (die sich zum Marktzins rentiert) nicht steuerlich belastet wird, Exporteinnahmen steuerfrei sind und Importausgaben nicht abgezogen werden können, sollte es lohnen, Leistungen im Reformstaat zu erstellen statt diese Leistungen aus einem Land mit herkömmlicher Gewinnbesteuerung in den Reformstaat zu importieren. Folglich sollten die Unternehmen einen Anreiz haben, im Reformstaat zu investieren und Produktionsstätten aufzubauen, wenn sie von dort den Weltmarkt beliefern.

Auf den ersten Blick kommt man zu dem Schluss, dass die unilateral eingeführte DBCFT wegen des Grenzausgleichs die Steuerbelastung der Unternehmen je nach Art ihrer internationalen Verflechtung verändert. Dieser Schluss ist allerdings nicht haltbar, wenn es durch den einseitigen Übergang zum Bestimmungsprinzip zu Preisänderungen oder zu Wechselkursänderungen kommt, welche den steuerlichen Grenzausgleich kompensieren⁷³. Ist dies der Fall, so sind das Ursprungsprinzip und das Bestimmungsprinzip ökonomisch äquivalent. Kompensatorische Preiseffekte treten auf, wenn das Preisniveau im Reformstaat entsprechend der Steuer steigt oder umgekehrt in den anderen Staaten entsprechend der Steuer sinkt. Steigen etwa die Preise für Konsumenten im Reformstaat, so gleicht dies die

⁷¹ Vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz, COM (2018) 147 final, 23.3.2018.

⁷² Vgl. *Shaviro*, Bulletin for International Taxation 2018, 72 (4/5), S. 248–258 zu einer Kritik der Reformvorschläge zur Schaffung einer DBCFT in den USA; *Auerbach/Devereux/Keen/Vella*, Oxford University Working Paper 17/01, 2017 und *House Republicans*, A Better Way, Our Vision for a Confident America, Tax, June 24, 2016, better.gop, S. 27 zum Vorschlag einer DBCFT.

⁷³ Vgl. *Bradford* (Fn. 40), S. 6–9.

Steuer auf Importe aus und sorgt gleichzeitig dafür, dass aus der Steuerfreiheit auf Exporte kein Vorteil erwächst⁷⁴.

Hat ein Land eine eigene Währung, so sollten bei unveränderten Preisen (also auch unveränderten Preisen gemessen in den Währungen anderer Länder) Wechselkurseffekte durch die Einführung der DBCFT auftreten. Zu erwarten ist eine Aufwertung der Währung des Reformstaats, die dazu führt, dass die Exporte und Importe sich real nicht verändern⁷⁵. Aufgrund dieser Zusammenhänge wurde im Vorfeld der US-Steuerreform 2018 argumentiert, dass die heimische Währung in Abhängigkeit vom Steuersatz der DBCFT aufwerten wird, sollten die USA eine DBCFT einführen⁷⁶. Entsprechend sinken dann in heimischer Währung die steuerfreien Exporteinnahmen und die steuerlich nicht abzugsfähigen Importausgaben (siehe Kasten 1). Es ist allerdings letztlich eine empirische Frage, ob es zu den erwarteten Preiseffekten oder zu der erwarteten Aufwertung der Währung kommt⁷⁷.

Der Steuersatz in den USA beträgt $\tau = 20\%$.

US-Export: Ein US-Unternehmen leistet Ausgaben in Höhe von 100 Dollar und exportiert bei einem Wechselkurs von 1 Dollar = 1 Euro für 100 Euro Waren. Bei Besteuerung nach dem *Ursprungsprinzip* erlässt das US-Unternehmen 100 Dollar für den Export. Ein Überschuss entsteht nicht. Steuer fällt nicht an. Bei Besteuerung nach dem *Bestimmungsprinzip* und einem Wechselkurs von $(1-\tau)$ Dollar = 0,8 Dollar = 1 Euro erlässt das US-Unternehmen 80 Dollar ($= 100 \cdot 0,8$) für den Export der Waren. Der steuerliche Überschuss ist negativ und gleicht den Ausgaben von 100 Dollar (weil Einnahmen aus Exporten nicht steuerpflichtig sind). Dies zieht eine Steuererstattung von 20 Dollar nach sich. Es entsteht nach Steuern kein Überschuss.

US-Import: Ein US-Unternehmen importiert bei einem Wechselkurs von 1 Dollar = 1 Euro für 100 Euro Waren und verkauft die Waren an Konsumenten für 100 Dollar. Bei Besteuerung nach dem *Ursprungsprinzip* entsteht kein Überschuss. Steuer fällt nicht an. Bei Besteuerung nach dem *Bestimmungsprinzip* und einem Wechselkurs von $(1-\tau)$ Dollar = 0,8 Dollar = 1 Euro wendet das US-Unternehmen 80 Dollar für die importierten Waren auf ($= 100 \cdot 0,8$) und verkauft die Waren an Konsumenten für 100 Dollar. Der steuerliche Überschuss gleicht den Einnahmen (weil Ausgaben für Importe nicht abziehbar sind) und beträgt 100 Dollar. Es fallen 20 Dollar Steuern ($= 100 \cdot 0,2$) an. Es entsteht nach Steuern kein Überschuss.

Kasten 1: Äquivalenz der Besteuerung nach Ursprungsprinzip und Bestimmungsprinzip.

⁷⁴ Vgl. *Freund/Gagnon*, Peterson Institute for International Economics Working Paper, April 2017, S. 3–5.

⁷⁵ Vgl. *Auerbach*, American Enterprise Institute, Economic Perspectives, February 2017.

⁷⁶ Vgl. *Slemrod/Bakija*, Taxing Ourselves, A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, 5. Aufl. 2017, S. 211; *Auerbach/Holtz-Eakin*, The American Action Forum (AAF), 30. November 2016, S. 4–5, 8–9.

⁷⁷ Vgl. *Buiter*, Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 11, 2017–12, S. 1–41 zu einer kritischen Analyse von Wechselkursänderungen.

Auch wenn die Äquivalenz der Besteuerung nach dem Ursprungsprinzip und dem Bestimmungsprinzip gegeben sein sollte, könnte ein Übergang zur DBCFT eine steuerpolitische Option sein. Denn ein Staat, der einseitig zur DBCFT übergeht, wird attraktiv für internationale Gewinnverlagerungen. Auch wenn es Preisefekte gibt oder der Wechselkurs den Steuersatz der DBCFT widerspiegelt, entstehen durch die unilaterale Einführung der DBCFT für verbundene Unternehmen steuerliche Anreize, Gewinne in den Reformstaat zu verlagern⁷⁸. Da erfolgreiche Gewinnverlagerungen in den Reformstaat Investitionen in diesem Staat voraussetzen, löst die einseitige Einführung einer DBCFT insoweit zusätzliche Investitionsanreize im Reformstaat aus.

Die Attraktivität des Reformstaates für internationale Gewinnverlagerungen beruht darauf, dass grenzüberschreitende Zahlungen im Lieferungs- und Leistungsverkehr zwischen verbundenen Unternehmen wegen des nur einseitig praktizierten Grenzausgleichs nicht korrespondierend behandelt werden. Der Steuervorteil aus dieser Korrespondenzlücke kann unabhängig von der Richtung der Leistungsbeziehung auftreten. Bei einer verbundenen Unternehmung, die im Reformstaat unter einer DBCFT produziert und die Produkte an eine andere verbundene, in einem Staat mit herkömmlicher Gewinnbesteuerung ansässige Unternehmung liefert, mindern die Ausgaben der Produktion den steuerlichen Überschuss, während die Einnahmen aus der Lieferung ihn nicht erhöhen. Es gibt deswegen einen steuerlichen Anreiz, den Verrechnungspreis zu erhöhen, damit der Gewinn der nicht im Reformstaat ansässigen (beliefernden) Unternehmung sinkt. Im umgekehrten Fall der Produktion in einem Staat mit herkömmlicher Gewinnbesteuerung und der Belieferung einer verbundenen Unternehmung, die im Reformstaat der DBCFT unterliegt, mindern die Ausgaben für den Import nicht den steuerlichen Überschuss, während Einnahmen aus der Verwertung der Lieferung ihn erhöhen. Hier gibt den steuerlichen Anreiz, den Verrechnungspreis zu verringern, damit der Gewinn der nicht im Reformstaat ansässigen (liefernden) Unternehmung sinkt (siehe Kasten 2).

Unter der DBCFT ist die Kontrolle steuerlicher Verrechnungspreise nach dem Fremdvergleichsgrundsatz ohne Bedeutung, da die entsprechenden Transaktionen keinen Einfluss auf die steuerliche Bemessungsgrundlage nehmen. Für Staaten mit herkömmlicher Gewinnbesteuerung bleibt die Kontrolle der Verrechnungspreise jedoch unverzichtbar und wird angesichts steigender Gewinnverlagerungsanreize noch bedeutsamer. Im Ergebnis dürfte der Druck, den die internationale Verlagerung von Investitionen und Gewinnen auf den Steuersatz ausübt, in Staaten mit herkömmlicher Gewinnbesteuerung zunehmen, während der Staat, der eine DBCFT einführt, davon nicht betroffen ist.

⁷⁸ Vgl. *Schreiber*, *Review of Managerial Science* 2013, 7 (3), S. 320–321; *Bradford* (Fn. 40), S. 9–14.

Angenommen ist eine DBCFT in den USA. Der Steuersatz der DBCFT beträgt 20%. Der Gewinnsteuersatz des Mutterunternehmens, das in der EU ansässig ist, beträgt 30%. Der Wechselkurs beträgt 0,8 Dollar = 1 Euro.

US-Export: Das EU-Mutterunternehmen bezieht eine Leistung von seinem US-Tochterunternehmen, deren Produktionskosten 100 Dollar betragen, zum Transferpreis von 100 Euro = 80 Dollar und erlässt 100 Euro am Markt. Das EU-Mutterunternehmen erzielt aus der Transaktion keinen Gewinn und zahlt keine Gewinnsteuern. Das US-Tochterunternehmen vereinnahmt 80 Dollar als steuerfreie Einnahme aus Exporten und erzielt eine Steuerersparnis von 20 Dollar durch den steuerlichen Abzug der Produktionskosten von 100 Dollar; ein Überschuss entsteht bei dem US-Tochterunternehmen nicht. Der Zahlungsüberschuss beider Unternehmen beträgt folglich null Euro. Nimmt man nun eine Erhöhung des Transferpreises um 100 Euro auf 200 Euro an, so beträgt das steuerliche Ergebnis des EU-Mutterunternehmens aus der Transaktion -100 Euro (= 100 - 200), was eine Steuerersparnis von 30 Euro (= $0,3 \cdot -100$) auslöst. Das US-Tochterunternehmen verfügt steuerfrei über zusätzlich 80 Dollar = 100 Euro, die als steuerfreie Dividende in Höhe von 100 Euro an das EU-Mutterunternehmen transferiert werden können. Der Zahlungsüberschuss beider Unternehmen beläuft sich folglich auf 30 Euro, was der Steuerersparnis des EU-Mutterunternehmens aus der Erhöhung des Transferpreises um 100 Euro gleicht.

US-Import: Ein US-Tochterunternehmen bezieht eine Leistung von seinem EU-Mutterunternehmen, deren Kosten 100 Euro betragen, zum Transferpreis von 100 Euro = 80 Dollar. Das EU-Mutterunternehmen erzielt aus der Transaktion keinen Gewinn und zahlt keine Gewinnsteuer. Das US-Tochterunternehmen erlässt 100 Dollar am Markt, zahlt 20 Dollar Steuern auf die Erlöse, da die Ausgabe von 80 Dollar für Importe nicht abzugsfähig ist; ein Überschuss entsteht bei dem US-Tochterunternehmen nicht. Der Zahlungsüberschuss beider Unternehmen beträgt folglich null Euro. Nimmt man nun eine Absenkung des Transferpreises um 100 Euro auf null Euro an, so beträgt das steuerliche Ergebnis des EU-Mutterunternehmens aus der Transaktion -100 Euro (= $0 - 100$), was eine Steuerersparnis von 30 Euro (= $0,3 \cdot -100$) auslöst. Das US-Tochterunternehmen verfügt über zusätzlich 80 Dollar (= $100 \cdot 0,8$), die als steuerfreie Dividende in Höhe von 100 Euro an das EU-Mutterunternehmen transferiert werden können. Der Zahlungsüberschuss beider Unternehmen beläuft sich folglich auf 30 Euro, was der Steuerersparnis des EU-Mutterunternehmens aus der Verringerung des Transferpreises um 100 Euro gleicht.

Kasten 2: Transferpreise und DBCFT.

IV. Schlussfolgerungen

Die Besteuerung der Unternehmensgewinne ist juristisch vom Leistungsfähigkeitsprinzip geprägt. Aus ökonomischer Sicht soll die Besteuerung der Kapitaleinkommen (zu denen die Unternehmensgewinne gehören) Entscheidungen nicht verzerren (Investitions- und Finanzierungsneutralität). Überschneidungen ju-

ristischer Grundsätze und ökonomischer Desiderata sind möglich: Eine Steuer mit gleichem Steuersatz für Arbeitseinkommen, Gewinne und Zinsen (Flat Tax) sichert eine gleichmäßige tarifliche Belastung der Einkommen und kann insoweit auch Finanzierungsneutralität gewährleisten.

Sowohl die Gleichmäßigkeit als auch die Neutralität der Besteuerung von Kapitaleinkommen ist gefährdet, wenn Investitionen international mobil sind. Es kann dann im nationalen Interesse liegen, mobilen Steuerbasen günstigere steuerliche Bedingungen zu bieten als immobilien Steuerbasen (Steuerwettbewerb). Dadurch vermeidet man wirtschaftliche Nachteile in Form abwandernder Investitionen und deswegen sinkender Arbeitseinkommen. Wenn sich im Steuerwettbewerb die Besteuerung auf international immobile Steuerbasen verlagert, steht das nationale Steuersystem vor der Aufgabe, auch unter diesen Bedingungen die Neutralität der Besteuerung und – soweit möglich – die Gleichheit der Belastung der Einkommen zu wahren.

Ein großer Teil der bestehenden Steuern trifft international weitgehend immobile Bemessungsgrundlagen. Zu diesen gehören die Steuern auf lokale Konsumausgaben sowie die Steuern auf Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen der Wohnbevölkerung. Mit der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer, den beiden aufkommensstärksten Steuern, verfügt das deutsche Steuersystem über zwei wichtige Steuern, die vom Steuerwettbewerb nur wenig berührt werden. Dies gilt auch für einen großen Teil der veranlagten Einkommensteuer und der nicht veranlagten Ertragsteuern, soweit diese Steuern auf Einkommen entfallen, die von der Wohnbevölkerung bezogen werden.

Betroffen vom Steuerwettbewerb ist in erster Linie die Körperschaftsteuer. Ihre Bedeutung ergibt sich weniger aus ihrem Beitrag zum gesamten Steueraufkommen, der im Jahr 2016 bei 3,9 % lag⁷⁹, als aus ihrer Stellung im System der Kapitaleinkommensbesteuerung. Sinkt diese Steuer, so hat das Auswirkungen auf die gesamte Besteuerung der Kapitaleinkommen. Rechtsformneutralität, Finanzierungsneutralität und damit letztlich Investitionsneutralität lassen sich nur verwirklichen, wenn die gesamte Besteuerung der Kapitaleinkommen (einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne, Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen und Zinseinkommen) auf einen sinkenden Körperschaftsteuersatz abgestimmt ist.

Unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs gewährleistet die Duale Einkommensteuer eine neutrale und weitgehend gleichmäßige Besteuerung der Einkommen. Kapitaleinkommen in Höhe der Marktverzinsung des Kapitals unterliegen einem einheitlichen Steuersatz, der vom Satz der Körperschaftsteuer (und damit vom internationalen Steuerwettbewerb) bestimmt wird. Dies sichert Finanzierungsneutralität (und Rechtsformneutralität) der Einkommensbesteuerung. Kapitaleinkommen, welche die Normalverzinsung des Kapitals übersteigen (insbesondere ausgeschüttete Gewinne sowie Gewinne aus der Veräußerung von Be-

⁷⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2017, S. 275.

teilungen) und welche an die Wohnbevölkerung fließen, können höher belastet werden. Soweit sich die tarifliche Belastung dieser Kapitaleinkommen an der tariflichen Belastung der Arbeitseinkommen orientiert, kann eine gleichmäßige Besteuerung dieser Einkommen verwirklicht werden.

Den Zwängen des Steuerwettbewerbs kann ein Staat nur dann völlig entgegen, wenn er den lokalen Konsum besteuert, also die Marktverzinsung des Kapitals steuerfrei stellt und gleichzeitig die Besteuerung der Unternehmen vom Ursprungsprinzip auf das Bestimmungsprinzip umstellt. Die Besteuerung der Umsätze und Überschüsse der Unternehmen mit einem proportionalen Steuersatz erlaubt es aber nicht, den Konsum nach der individuellen Leistungsfähigkeit der Konsumenten zu besteuern. Dies ist nur im Rahmen der persönlichen Besteuerung, also der Arbeitseinkommen und der an die Wohnbevölkerung fließenden, die Marktverzinsung übersteigenden, Kapitaleinkommen möglich.