

Marx, Thomas

Article — Digitized Version

Nationale Steuerpolitik und deutsche Direktinvestitionen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Marx, Thomas (1976) : Nationale Steuerpolitik und deutsche Direktinvestitionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 5, pp. 250-254

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134951>

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.

Nationale Steuerpolitik und deutsche Direktinvestitionen

Thomas Marx, Hamburg

Der langfristige Kapitalexport der Bundesrepublik hat seit 1970 stark zugenommen. Mit Kapitalanlagen von über 50 Mrd. DM im Ausland steht die Bundesrepublik gegenwärtig an dritter Stelle hinter den USA und Großbritannien¹⁾. Diese Entwicklung ist auch auf die gegenwärtige nationale Steuerpolitik zurückzuführen, die Auslandsinvestitionen im Vergleich zu Inlandsinvestitionen tendenziell begünstigt. Der folgende Beitrag untersucht die Zusammenhänge.

Die Rahmenordnung, die als unilaterale Rechtssetzung der steuerlichen Erfassung der ins Ausland reichenden Wirtschaftsaktivitäten dient und die die nationale Steuerpolitik verkörpert, wird durch das Außensteuergesetz, das Auslandsinvestitionsgesetz und das Entwicklungsländersteuergesetz sowie durch die allgemeinen Regelungen des Steuerrechts über die Besteuerung von Auslandsbeziehungen gebildet. Ferner enthält diese Rahmenordnung ein Netz bilateraler Abkommen, die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)²⁾.

In der Bundesrepublik gilt das sogenannte Universalprinzip (Wohnsitzprinzip) der Besteuerung, d. h. wer in der Bundesrepublik unbeschränkt steuerpflichtig ist, muß seine Welteinkünfte bzw. sein Weltvermögen der inländischen Steuer unterwerfen. Im Gegensatz hierzu wird bei dem Ursprungsprinzip die Besteuerung von Einkünften oder Vermögen nur dann durchgeführt, wenn die Einkünfte in dem Staat entstanden sind (Quellenprinzip) oder wenn das Vermögen in dem Staat belegen ist (Belegenheitsprinzip).

Das Wohnsitzprinzip und das Ursprungsprinzip haben für die Aufteilung der Besteuerungsrechte³⁾ unterschiedliche Bedeutung. Je nachdem, ob die Staaten einen stärkeren Kapitalexport (Indu-

striationen) oder Kapitalimport (Entwicklungsländer) aufweisen, wird versucht, entweder die Wohnsitz- oder die Quellenbesteuerung durchzusetzen. Tendenziell wird heute bereits ein Besteuerungsprimat des Ursprungsstaates anerkannt, ohne daß der Wohnsitzstaat aber auf eine Besteuerung der in seinem Hoheitsgebiet Ansässigen verzichtet. Regelmäßig werden beide Prinzipien durch ein unilaterales oder bilaterales Anrechnungssystem miteinander kombiniert, wonach im Wohnsitzstaat das Welteinkommen unter Berücksichtigung der im Ausland gezahlten Steuern zu versteuern ist.

Unilaterale Regelungen

Gemäß § 1 Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) besteht eine unbeschränkte Steuerpflicht natürlicher Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt (zu diesen Begriffen vgl. §§ 13 und 14 Steueranpassungsgesetz) im Inland haben. Entsprechend ist in § 1 Abs. 1 und 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG) eine unbeschränkte Körperschaftsteuerpflicht für Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen begründet, die ihre Geschäftsleitung oder ihren Sitz (zu diesen Begriffen vgl. § 15 Abs. 1 und 3 Steueranpassungsgesetz) im Inland haben. Der Umfang der unbeschränkten Steuerpflicht umfaßt die gesamten inländischen und ausländischen Einkünfte. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 Vermögensteuergesetz (VStG) besteht eine unbeschränkte Vermögensteuerpflicht. Der Gewerbesteuer unterliegen hingegen nur die im Inland belegenen Betriebsstätten. Bezieht allerdings ein inländisches, der Gewerbesteuer unterliegendes Unternehmen Dividenden von ausländischen Kapitalgesellschaften, so gehören diese Gewinnausschüttungen zum steuerpflichtigen Ertrag und die Beteiligung zum Gewerbekapital, wobei jedoch bei einer 25%igen Beteiligung eine Gewerbesteuerfreistellung erfolgt (vgl. im einzelnen § 9 Nr. 3 und 7, 12 Abs. 4 Gewerbesteuergesetz).

¹⁾ Vgl. M. Holthus (Hrsg.): Die deutschen multinationalen Unternehmen. Der Internationalisierungsprozeß der deutschen Industrie, Frankfurt 1974, S. 11, unter Berücksichtigung einer dreißigprozentigen Reinvestitionsquote, die in den amtlichen Statistiken außer acht gelassen wird.

²⁾ Einen Überblick über das System des deutschen Außensteuerrechts findet man in R. Korn, G. Dietz, H. Debatin: Doppelbesteuerung, Bd. I, Systematik, München 1975 (Loseblattsammlung).

³⁾ Vgl. T. Marx, R. Niederlich, P. Warneke: Optisches Steuerrecht, H. 12, Herne, Berlin 1976, Schaubild 1.

Dr. rer. pol. Thomas Marx, 34, Dipl.-Volkswirt und Rechtsanwalt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg. Er arbeitet an wirtschafts- und steuerrechtlichen Forschungsvorhaben.

Besondere unilaterale Regelungen enthalten das Außensteuergesetz (AStG), das Auslandsinvestitionsgesetz (AuslinVG) sowie das Entwicklungsländersteuergesetz (EntwLStG)⁴⁾. Das Kernstück des AStG ist die Besteuerung von Zwischengesellschaften (§§ 7 bis 14 AStG), wonach eine inländische Steuerpflicht für Einkünfte begründet wird, die in ausländischen Zwischengesellschaften (früher „Basisgesellschaften“) anfallen und einer niedrigen Besteuerung unterliegen (Zwischeneinkünfte). Eine ausländische Gesellschaft ist Zwischengesellschaft für Einkünfte, die aus passivem Erwerb stammen⁵⁾. Zwischeneinkünfte können damit grundsätzlich nicht mehr im Ausland thesauriert werden, weil sie dem inländischen Steuerpflichtigen unmittelbar nach Ablauf des maßgebenden Wirtschaftsjahres zugerechnet werden.

Gemäß dem Auslandsinvestitionsgesetz kann eine steuerfreie Rücklage bei Überführung bestimmter Wirtschaftsgüter ins Ausland vorgenommen werden (§ 1 AuslinVG). Ferner ist ein Verlustausgleich bzw. Abzug für Verluste ausländischer Betriebsstätten in einem Land, mit dem ein DBA besteht, möglich (§ 2 AuslinVG). Gemäß § 3 bzw. § 4 AuslinVG können steuerfreie Rücklagen für Verluste ausländischer Tochtergesellschaften gebildet oder stille Reserven auf Anteile ausländischer Kapitalgesellschaften übertragen werden. Auch das EntwLStG ermöglicht steuerfreie Rücklagen für Kapitalanlagen in Entwicklungsländern (vgl. §§ 1 und 2 EntwLStG) sowie Übertragungen stiller Reserven ins Ausland und Bildung einer Rücklage (§§ 3 und 4 EntwLStG).

Formen der Steueranrechnung

Das Universalprinzip führt in der Regel zu einer Doppelbesteuerung, weil derselbe Steuertatbestand auch im Ausland einer Steuer unterworfen werden kann. Unilaterale Maßnahmen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung sind entweder die vollständige oder teilweise Freistellung (Pauschalierung), der Steuerabzug (ausländische Steuern werden wie „Kosten“ ausländischer Geschäftstätigkeit behandelt; vgl. § 34 c Abs. 6 Nr. 6 EStG) und die Steueranrechnung⁶⁾. Die direkte Steueranrechnung gleicht die „direkt“ auf ausländische Einkünfte des unbeschränkt Steuerpflichtigen angefallenen Steuern aus (vgl. §§ 34 c EStG, 19 a Abs. 1 KStG und 68 a bis g ESt-Durchführungsverordnung bezüglich der Einkommen- und Körperschaftsteuer und § 11 VStG bezüglich der Vermögensteuer).

Die indirekte Steueranrechnung gewährt einen Ausgleich auch für Gewinnsteuern, die von der ausländischen ausschüttenden Gesellschaft, die juristisch nicht mit der inländischen Muttergesellschaft identisch ist, entrichtet werden (vgl. § 19a

Abs. 2 KStG). Bei Tochtergesellschaften in einem Entwicklungsland gilt die Fiktion, daß die ausländische Steuer der Höhe der deutschen Steuer entspricht (vgl. zur fiktiven Steueranrechnung § 19a Abs. 3 KStG). Ausländische Steuern sind nur begrenzt anrechenbar, und zwar bis zu der Höhe der deutschen Steuer, die auf die Einkünfte aus jedem Staat entfällt. Die auf dem Wege der indirekten Steueranrechnung zu berücksichtigende ausländische Steuer führt zu einer Aufstockung der inländischen Besteuerungsgrundlage, indem der Anrechnungsbetrag hinzugerechnet wird.

Bilaterale Regelungen

Die bilateralen Regelungen in DBA bezwecken die vertragliche Abstimmung von Besteuerungsansprüchen (Quellen- gegen Wohnsitzbesteuerung)⁷⁾. Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist regelmäßig vorgesehen, daß die Einkünfte eines Mitunternehmers nach dem Betriebsstättenprinzip besteuert werden (d. h. Zuteilung des Besteuerungsrechts an den Belegenheitsstaat, Freistellung von der deutschen Steuer, aber Vorbehalt der deutschen Steuerprogression). Je nachdem, ob der Begriff der Betriebsstätte weit oder eng gefaßt wird, verändern sich die zwischenstaatlichen Besteuerungsansprüche. Bei der Dividendenbesteuerung wird das Besteuerungsrecht grundsätzlich aufgeteilt, wobei der Wohnsitzstaat das Recht der Besteuerung und der Quellenstaat eine Abzugssteuer einbehalten darf. Regelmäßig ist in den DBA ein internationales Schachtelprivileg vereinbart, wonach bei einer mindestens fünf- undzwanzigprozentigen Beteiligung an einer ausländischen Tochtergesellschaft auf ausgeschüttete Gewinne keine deutsche Körperschaftsteuer erhoben wird. Im übrigen finden sich auch in den DBA die verschiedenen Methoden der Steueranrechnung.

Das System der Besteuerung von Einkünften aus ausländischen Quellen muß sich daran messen lassen, inwieweit es geeignet ist, Konflikte zwischen der nationalen Wirtschaftsordnung und ihrer internationalen Einbettung zu harmonisieren. Konflikte entstehen hier aufgrund der unterschiedlichen Vorteils- und Nachteilserlangung aus den zwischenstaatlichen Steuerverfällen. Steuerpolitische Beurteilungskriterien für den Harmonisierungsgrad sind das Maß der steuerlichen Gleich-

⁴⁾ Vgl. ebenda, Schaubild 8a und b.

⁵⁾ Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (R. Eberhard u. a.), Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 17, Bonn 1971, S. 565 ff., Tz 32–68. Gesellschaften mit aktivem Erwerb (Leistungsgesellschaften) werden nicht erfaßt.

⁶⁾ Das deutsche System der Steueranrechnung ist in vielen Details dem amerikanischen tax credit nachgebildet. Vgl. hierzu grundlegend E. Owens: *The Foreign Tax Credit*, Cambridge, Mass., 1961; E. Owens, G. Ball: *The Indirect Credit*, Cambridge, Mass., 1975.

⁷⁾ Vgl. R. Korn, G. Dietz, H. Debatin, a.a.O., Systematik, Tz 42 ff.

mäßigkeit und der Neutralität⁸⁾; denn bei gleichmäßiger und neutraler Besteuerung können Steuervorteile bzw. -nachteile nicht als „ungerechtfertigt“ angesehen werden. Ferner muß die steuerpolitische Beurteilung deutscher Direktinvestitionen auch nach den ökonomischen Auswirkungen fragen (Kriterium der nationalen Effizienz)⁹⁾, weil diese die Kriterien der Gleichheit und Neutralität relativieren könnten.

Kriterium der Besteuerungsgleichheit

Gleichheit der Besteuerung verlangt eine gleiche Besteuerung aller Steuerpflichtigen, die sich in der gleichen ökonomischen Lage befinden, wobei bei der Besteuerung von Einkünften aus ausländischen Quellen ein nationaler und ein internationaler Bezug der Gleichheit möglich ist¹⁰⁾. Bei internationaler Gleichheit der Besteuerung werden die gleichen kombinierten (inländischen und ausländischen) Steuern bei gleichem Welteinkommen gezahlt. Demgegenüber wird der nationalen Besteuerungsgleichheit entsprochen, wenn bei gleichem Welteinkommen die gleichen deutschen Steuern gezahlt werden.

Ob dem Grundsatz der internationalen oder der nationalen Besteuerung der Vorrang eingeräumt wird, ist keine Frage der Sachlogik, sondern die eines Werturteils. Das deutsche Steuersystem hat sich grundsätzlich für das Konzept der internationalen Gleichheit entschieden, wodurch die Wirtschaftstätigkeit im Ausland tendenziell begünstigt wird. Denn ausländische Steuern können in der Regel auf die inländischen Steuern angerechnet werden, während bei dem Konzept der nationalen Steuergleichheit die ausländischen Steuern lediglich als „Kosten“ von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können.

Im übrigen wird dem Konzept der internationalen Gleichheit dadurch entsprochen, daß ausländische Einkünfte grundsätzlich erst dann der Steuerpflicht unterliegen, wenn sie im Inland zugeflossen sind. Bei ausländischen Gewinnen besteht also gleichermaßen wie bei inländischen die Möglichkeit der Thesaurierung und damit der Steuerstundung. Letzteres gilt allerdings nicht für ausländische Zwischengesellschaften im Sinne der §§ 7 bis 14 AStG, weil hier bereits auf die nicht ausgeschütteten Gewinne (Zwischeneinkünfte) zugegriffen wird. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der internationalen Gleichheit liegt aber dennoch nicht ohne weiteres vor¹¹⁾. Auch für das Maß der nationalen Gleichheit ist es nämlich von erheblicher Bedeutung, ob Unternehmensmehrheiten (z. B. Mutter- und Tochtergesellschaften) als eine einzige steuerliche Einheit betrachtet werden oder nicht. Stellt sich ein Unternehmensverbund zum Beispiel durch Abschluß eines Beherrschungsvertrages gemäß

§ 291 AktG als eine einzige wirtschaftliche Einheit dar, so hat die hierdurch begründete steuerliche Organschaft (§ 7a Abs. 1 KStG) zwar gewisse Vorteile, aber auch den Nachteil, daß nunmehr die Möglichkeit der Thesaurierung und damit der Stundung bei der abhängigen Gesellschaft entfällt.

Entsprechende Überlegungen gelten grundsätzlich auch für den internationalen Bereich der Besteuerung: Bei einer Beteiligung an einer ausländischen Personengesellschaft (Mitunternehmerschaft) wird von einer steuerlichen Einheit ausgegangen, bei der Beteiligung an einer ausländischen Kapitalgesellschaft im Grundsatz jedoch nicht konsequent von einer steuerlichen Mehrheit (mit der Möglichkeit der Thesaurierung und der Steuerstundung). Denn bei der indirekten Steueranrechnung (§ 19a Abs. 2 KStG) wird die juristische Selbständigkeit zugunsten der wirtschaftlichen Einheit wieder aufgegeben. Was hier dem Steuerpflichtigen zum Vorteil ist, kehrt sich bei der Zugriffsbesteuerung gemäß den §§ 7 bis 14 AStG zu seinem Nachteil um, indem unter umgekehrten Vorzeichen das Gesetz die ausländische Gesellschaft und den inländischen Steuerpflichtigen als eine wirtschaftliche Einheit ansieht und demgemäß steuerlich belastet¹²⁾.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Maßstab der Gleichheit der Besteuerung für die steuerpolitische Beurteilung deutscher Direktinvestitionen nur wenig aussagekräftig ist. Auch ohne daß in diese Diskussion der Streit um das Wesen der Körperschaftsteuer (Integrations- versus Separationstheorie)¹³⁾ hineingetragen werden soll, weisen die vorgenommenen Unterscheidungen Ambivalenzen auf, die es in diesem Rahmen schwer machen, für das Konzept der Gleichheit der Besteuerung klare Maßeinheiten zu entwickeln.

Kriterium der Besteuerungsneutralität

Neutralität der Besteuerung ausländischer Einkünfte bedeutet, daß das inländische Steuersystem die Entscheidung des Investors unberührt läßt, ob er im Inland oder im Ausland investiert, weil die Steuerbelastungsdifferenz zwischen Inland und Ausland gleich Null ist (Kapitalexportneutralität).

⁸⁾ Vgl. Peggy Musgrave: *United States Taxation of Foreign Investment Income. Issues and Arguments*, Cambridge, Mass., 1969, S. 97 ff.; Richard Musgrave: *Fiscal Systems*, New Haven und London 1969, S. 243 ff.

⁹⁾ Vgl. Peggy Musgrave, a.a.O., S. 54 ff.; P. B. Richman: *Taxation of Foreign Investment Income. An Economic Analysis*, Baltimore 1963, S. 5 ff.

¹⁰⁾ Vgl. R. Musgrave, a.a.O., S. 243 bis 246.

¹¹⁾ Vgl. hierzu H. Vogel: *Aktuelle Fragen des AStR*, insbesondere des „Steueroasengesetzes“ unter Berücksichtigung des neuen DBA mit der Schweiz, in: *Betriebsberater*, 26. Jg. (1971), S. 1185 ff.

¹²⁾ Vgl. hierzu Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 583 ff.

¹³⁾ Vgl. R. Musgrave, P. Musgrave, L. Kullmer: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 2. Bd., Tübingen 1975, S. 144 ff.

tät)¹⁴). In einer Welt von erheblich unterschiedlichen Steuersätzen ist das deutsche Universalprinzip in bezug auf die Wahl des Wohnorts oder des gewöhnlichen Aufenthalts nur bedingt neutral. Für Privatpersonen mit erheblichen Kapitaleinkünften oder für Anteilseigner von „Familien-gesellschaften“ verführt natürlich das Universalprinzip zur Steuerwanderung (Steuerflucht)¹⁵). Für typische Publikumsgesellschaften besteht aber nur der Steueroasenzusammenhang (tax haven), wobei versucht wird, einen Teil der weltweiten Einkünfte in einem Niedrigbesteuerungsland zu konzentrieren¹⁶). In einem neutralen Steuersystem hat das Problem der Firmenwanderung (Verlegung der Geschäftsleitung) hingegen nur eine geringe Bedeutung für die nationale Steuerpolitik.

Dem Konzept der Kapitalexporthneutralität steht das Konzept der Kapitalimportneutralität gegenüber, die gewährleistet ist, wenn der Investor am Ort der Investition gegenüber seinen ausländischen Wettbewerbern nicht aufgrund der deutschen Steuerbelastung Wettbewerbsnachteile erleiden muß¹⁷). Kapitalimportneutralität bedingt Freistellung oder lediglich Quellenbesteuerung der ausländischen Einkünfte.

Das deutsche Steuersystem folgt dem Konzept der Kapitalimportneutralität nicht, weil „der Weg ins Ausland nicht zu störenden Rückwirkungen auf die Neutralität der Besteuerung im Inland führen soll“¹⁸). Wenn zeitweilige konjunkturbedingte Steuervergünstigungen für inländische Investitionen (wie z. B. die Investitionszulage, der Verlustrücktrag¹⁹) usw.) außer Betracht bleiben, so wirkt das Universalprinzip der deutschen Besteuerung unter Anrechnung ausländischer Steuern grundsätzlich kapitalexporthneutral. Allerdings sind Vorbehalte nach beiden Seiten anzumelden.

Zunächst ist nicht zu verkennen, daß die verschiedenen Methoden der Steueranrechnung eine Vielzahl ungelöster Streitfragen enthalten²⁰). So ergeben sich zum Beispiel Probleme bei der Bestimmung der anrechnungsfähigen ausländischen Steuern, des Einkommensbegriffes und der Bemessungsgrundlage. Da die deutsche Steueranrechnung außerdem nicht unbegrenzt ist (keine Erstattung), bleibt eine Benachteiligung stets dann gegeben, wenn der ausländische Steuersatz höher als der entsprechende inländische ist.

Die direkte oder indirekte Steueranrechnung kann den inländischen Steuerpflichtigen im Einzelfall aber auch begünstigen, weil die deutsche Regelung nicht danach fragt, ob die inländischen oder ausländischen Steuern überwältigt werden können. Die effektive Steuerbelastung hängt nämlich von dem Grad der Überwälzung der Steuern ab²¹). In der theoretischen Vorstellung ist es nicht ausge-

schlossen, daß zum Beispiel eine deutsche Tochtergesellschaft in Lateinamerika marktbeherrschend und in der Lage ist, die inländischen und/oder ausländischen Steuern auf dem Wege einer kurzfristigen Preisanpassung zu überwälzen²²). Wenn auch der Feststellung der Überwälzung im Einzelfall unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen, so bedeutet der Verzicht hierauf aber einen Schritt des Steuersystems in Richtung der Kapitalimportneutralität. Denn im Ausmaß der Überwälzung ist stets eine Steuerfreistellung gegeben, wobei obendrein noch in Höhe des nominalen ausländischen Steuerbetrages eine Steuergutschrift anfällt.

Möglichkeit der Steuerstundung

Ein steuerlicher Anreiz für Direktinvestitionen ins Ausland liegt ferner in der Stundung inländischer Körperschaftsteuer begründet: Jede ausländische juristische Person, die keine Zwischengesellschaft im Sinne der §§ 7 bis 14 AStG ist, kann ihre Gewinne im Ausland thesaurieren. Die inländische Körperschaftsteuer fällt erst dann an, wenn diese Gewinne ausgeschüttet und repatriert werden. Demgegenüber müssen bei einer inländischen Körperschaft die ausschüttungsfähigen Gewinne stets in demjenigen Wirtschaftsjahr versteuert werden, in dem sie verdient worden sind; die Frage der Ausschüttung oder Thesaurierung hat hier nur für die Höhe des Steuersatzes Bedeutung. In die gleiche Richtung wirken die Instrumente des Auslandsinvestitionsgesetzes, weil die steuerfreien Rücklagen bis zu ihrer Auflösung eine Stundung der inländischen Steuern bewirken. Bei einer angenommenen Kapitalrendite von 10 % kann daher eine Freistellung einer Ertragseinheit von der inländischen Steuer erreicht werden, wenn es dem Investor gelingt, diese Ertragseinheit im Ausland für 10 Jahre zu binden.

Die Möglichkeit der Steuerstundung ist um so bedeutender, je niedriger der ausländische Steuer-

¹⁴) Vgl. R. Musgrave, a.a.O., S. 243 ff.

¹⁵) Vgl. G. Schmolders: Zur Frage der internationalen Steuerflucht, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jg. (1970), H. 11, S. 647 ff.; H. Debatin: Die Leitsätze zum deutschen Außensteuerrecht nach Standort, Ziel und Inhalt, Symposium 71, Die Problematik der internationalen Steuerflucht, in: Die Basis, Jg. 6 (1971), Nr. 2, Sonderausgabe.

¹⁶) Vgl. B. Grossfeld: Basisgesellschaften im Internationalen Steuerrecht, Tübingen 1974, S. 23 ff.

¹⁷) Vgl. Peggy Musgrave, a.a.O., S. 109 ff.

¹⁸) Amtliche Begründung zum Gesetz zur Wahrung der steuerlichen Gleichmäßigkeit bei Auslandsbeziehungen und zur Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbslage bei Auslandsinvestitionen (AStG), abgedruckt bei B. Grossfeld, a.a.O., S. 311.

¹⁹) Vgl. H. Längsfeld: Steuerliche Maßnahmen zur Konjunkturbelebung: Das Gesetz zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung sowie das Gesetz zur Änderung des Investitionszulagengesetzes, in: Der Betrieb, 28. Jg. (1975), S. 14 ff.

²⁰) Vgl. hierzu Anm. 6).

²¹) Vgl. E. Brown: Recent Studies of the Incidence of the Corporate Income Tax, in: Public Finance and Stabilization Policy, Amsterdam (etc.) 1974, S. 93 ff.; Peggy Musgrave, a.a.O., S. 111 ff.

²²) Vgl. R. Barnett, R. Müller: Global Reach, The Power of the Multinational Corporations, New York 1974, S. 278 bis 283.

satz ist. Dem Auslandsunternehmen erwachsen hierdurch gegenüber vergleichbaren inländischen Unternehmen Wettbewerbsvorteile, weil sich der Eigenfinanzierungsspielraum vergrößert. Unter Umständen kann dieser Effekt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schädigen, wenn die betreffende Auslandstochter auf dem ausländischen Markt, auf Drittmärkten oder sogar auf dem inländischen Markt anderen deutschen Unternehmen ohne Auslandsbasen Konkurrenz macht²³⁾.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß das deutsche Steuersystem grundsätzlich kapital-exportneutral ist. Partiiell wird aber die Wirtschaftstätigkeit deutscher Unternehmen im Ausland gegenüber denen, die sich nur im Inland betätigen (und ins Ausland exportieren) begünstigt.

Kriterium der Effizienz

Das Steuersystem soll einerseits unter dem Gesichtspunkt der Neutralität nicht die Investitionsentscheidung beeinflussen, es soll andererseits aber auch nicht zu einer Fehlleitung der Kapitalressourcen führen. Dies wäre nicht effizient, weil Effizienz nur bei optimaler Allokation gegeben ist. Folgende Konfliktlagen sind hier denkbar:

Ein deutsches Unternehmen wird im Ausland investieren, wenn der Gegenwartswert des Nettoertrages (also nach Steuern) einer Investition im Ausland größer ist als im Inland. Bezeichnet man mit r_{ausl} und r_{inl} den Bruttoertrag der zu vergleichenden ausländischen und inländischen Investitionen, mit t_{inl} den Satz der inländischen und mit t_{ausl} den der ausländischen Ertragssteuer und mit t_{ai} entsprechend die ausländische und inländische ertragssteuerliche Gesamtbelastung, so wird eine Auslandsinvestition immer dann vorgenommen, wenn folgende Beziehung gegeben ist:

$$r_{\text{ausl}} (1 - t_{\text{ai}}) > r_{\text{inl}} (1 - t_{\text{inl}}).$$

Gesamtwirtschaftlich ist jedoch der Nettoertrag aus dem Ausland dem Bruttoertrag der vergleichbaren inländischen Investition gegenüberzustellen. Ein Kapitalexport ist erst dann vorteilhaft, wenn die Beziehung

$$r_{\text{ausl}} (1 - t_{\text{ausl}}) = r_{\text{inl}}$$

gilt.

Ein Kapitalexport hat also stets den Effekt unmittelbarer Steuermindereinnahmen des Staates. Der Einnahmeverlust vergrößert sich, sobald aus konjunkturellen Gründen eine kompensatorische Fiskalpolitik vonnöten ist²⁴⁾. Die vorstehende Aussage ist aber für den Fall einzuschränken, daß die Auslandsinvestition sekundäre Effekte aufweist, d. h. wenn sich zum Beispiel die Importkosten für Rohstoffe verbilligen und dadurch die Terms of

Trade verbessert werden²⁵⁾. Dies gilt auch für Investitionen in Verkaufseinrichtungen im Ausland, die unmittelbar dem Absatz von Exporten zugute kommen. Im übrigen hängt die Beurteilung davon ab, ob der Kapitalexport substitutiv oder supplementär ist. Wenn der Faktor Arbeit chronisch unterbeschäftigt ist, eine Investition im Ausland eine Kapitalanlage im Inland also nicht substituiert, dann kann der Kapitaltransfer zu einer vergleichsweise produktiveren Verwendung führen.

Bei einer Konkurrenzbeziehung in- und ausländischer Anlagemöglichkeit hat der Kapitalexport aber nicht nur Auswirkungen auf das nationale Steueraufkommen, sondern auch auf die nationale Wachstumsrate, das Beschäftigungsniveau und die Einkommensverteilung. Im Grundsatz verhindert jeder substitutive Kapitalabfluß (Investitionen in ausländische Primärbereiche seien ausgenommen) eine potentielle Investition im Inland. Hierdurch wird nicht nur das inländische Beschäftigungsniveau, sondern auch die inländische Grenzproduktivität des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital berührt. Gegebenenfalls werden diese Effekte durch eine kompensierende Fiskalpolitik verstärkt, wenn der Staat auf Einnahmen verzichtet oder Mehrausgaben tätigt, um die Binnenkonjunktur zu stabilisieren²⁶⁾.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, daß die durch das deutsche Steuersystem gewährleistete Neutralität nicht stets dem Kriterium der nationalen Effizienz entspricht. Eine selektive Neutralität der Außenbesteuerung, wofür das Entwicklungsländersteuergesetz beispielhaft ist, ist eher geeignet, außensteuerliche Konflikte zu harmonisieren²⁷⁾.

Wenn auch die politischen Implikationen diskriminierender Steuern bei Investitionen in ausländischen Sekundär- und Tertiärbereichen unüberschaubar sind, so daß hier eine erschöpfende steuerpolitische Beurteilung nicht möglich ist, so wird doch deutlich, daß diese grenzüberschreitenden Aktivitäten nicht steuerlich subventioniert werden sollten. Ob deutsche Direktinvestitionen dennoch aus außenwirtschaftlichen oder anderen Gründen durch die nationale Wirtschaftspolitik begünstigt werden sollen, steht auf einem anderen Blatt und soll hier nicht in Frage gestellt werden.

²³⁾ In gewissen Branchen (Textilien, Schuhe, Kameras, Kfz-Ersatzteile) treffen die Befürchtungen des Mehrheitsvotums des Gutachtens der Steuerreformkommission um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Ausland eher auf die im Inland verbliebenen Konkurrenten zu. Vgl. Gutachten zur Steuerreformkommission, a.a.O., S. 587.

²⁴⁾ Vgl. Peggy Musgrave, a.a.O., S. 55, 133 ff.

²⁵⁾ Vgl. J. Pichford: Foreign Investment and the National Advantage in a Dynamic Context, in: Studies in International Economics, Amsterdam (etc.) 1970, S. 193 ff.

²⁶⁾ Vgl. K.-D. Henke: Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 20. Jg. (1975), S. 177 ff.

²⁷⁾ So passim Minderheitsvotum, Gutachten zur Steuerreformkommission, a.a.O., S. 587.