

Fuest, Clemens

Article — Published Version

EuGH-Rechtsprechung zur Unternehmensbesteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fuest, Clemens (2005) : EuGH-Rechtsprechung zur Unternehmensbesteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 1, pp. 21-25, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0329-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42407>

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.

Clemens Fuest

EuGH-Rechtsprechung zur Unternehmensbesteuerung

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geht in ihrer finanzpolitischen Konsequenz zunehmend von einer Besteuerung nach dem Quellenlandprinzip ab. Welche Folgen hat dies für die Investitionsentscheidungen grenzüberschreitend tätiger Unternehmen? Wie wirkt sich die EU-Rechtsprechung auf den Steuerwettbewerb in der EU aus? Welche finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten gibt es?

In den letzten Jahren sind die Einkommen- und Körperschaftsteuersysteme der EU-Mitgliedstaaten zunehmend ins Visier der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) geraten. Obwohl der EG-Vertrag die Souveränität der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern nicht antastet, können diese Steuern nach der Rechtsprechung des EuGH sehr wohl mit Europäischem Recht in Konflikt geraten. Das geschieht, wenn die direkten Steuern gegen die Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes oder allgemeine Diskriminierungsverbote verstoßen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung geht es vor allem um die Kapitalverkehrsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit sowie das allgemeine Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit¹.

Der Konflikt zwischen nationaler Unternehmensbesteuerung und EU-Recht

Was ist die Ursache des Konfliktes zwischen EU-Recht und den nationalen Unternehmenssteuern? Letztlich liegt die Ursache darin, dass ungeklärt ist, welche Rolle das Wohnsitzland- oder Welteinkommensprinzip einerseits und das Quellenland- oder Territorialprinzip andererseits bei der Unternehmensbesteuerung im Europäischen Binnenmarkt spielen sollen. Derzeit funktioniert die Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union in erster Linie nach dem Quellenlandprinzip. Nach dieser Regel werden Gewinne im Wesentlichen dort versteuert, wo sie erwirtschaftet werden. Für grenzüberschreitend tätige Unternehmen bedeutet dies, dass die Betriebstätten oder Tochtergesellschaften in jedem Mitgliedstaat getrennt ihre Gewinne oder Verluste ermitteln und in dem jeweiligen Land versteuern müssen. Wenn Gewinne

an die ausländische Muttergesellschaft abgeführt werden, können im Sitzland der Muttergesellschaft zwar dem Welteinkommensprinzip entsprechend zusätzliche Steuern anfallen, in der Regel werden die Steuern des Quellenlandes jedoch zumindest angerechnet.

Die hohe Priorität der Besteuerung durch das Quellenland spiegelt sich auch darin wider, dass die Steuersysteme vieler Mitgliedstaaten spezielle Vorkehrungen enthalten, die verhindern, dass dem Inland durch die Verlagerung von Buchgewinnen ins Ausland Steueraufkommen entgeht. Ein Beispiel für derartige Vorkehrungen bietet die so genannte Wegzugsbesteuerung. So sehen die meisten nationalen Steuersysteme vor, dass beim Wegzug natürlicher Personen oder bei der Sitzverlagerung von Kapitalgesellschaften ins Ausland stille Reserven offen zu legen und zu versteuern sind, ähnlich wie im Fall der Liquidation². Bei inländischen Sitzverlagerungen oder Umstrukturierungen von Unternehmen wird dies jedoch üblicherweise nicht verlangt, um die Reorganisation von Unternehmen nicht unnötig zu behindern. Durch diese Regelungen werden grenzüberschreitende Investitionen aber gegenüber rein inländischen Vorgängen benachteiligt³. Das ist mit EU-Recht nicht vereinbar⁴.

¹ Hierzu liegt eine umfangreiche juristische Literatur vor, siehe etwa J. Hey: Perspektiven der Unternehmensbesteuerung in Europa, in: *Steuer und Wirtschaft* 3/2004, S. 193-211; T. Rödder: Deutsche Unternehmensbesteuerung im Visier des EuGH, in: *Deutsches Steuerrecht (DStR)*, 2004, H. 39, S. 1629-1634; oder W. Schön: Besteuerung im Binnenmarkt – die Rechtsprechung des EuGH zu den direkten Steuern, in: *Internationales Steuerrecht (IStR)*, 2004, H. 9, S. 289-300.

² Im Fall Deutschlands folgt dies für Kapitalgesellschaften aus § 12 Abs. 1 KStG.

³ Während die Rechtsprechung des EuGH die Wegzugsbesteuerung für Kapitalgesellschaften derzeit noch akzeptiert, gilt dies für natürliche Personen nicht mehr, wie das Urteil im Fall Hughes de Lasteyrie du Saillant zur französischen Wegzugsbesteuerung gezeigt hat. Wie W. Schön, a.a.O. darlegt, wird die Ausnahmebehandlung der Wegzugsbesteuerung bei Kapitalgesellschaften aber auf Dauer kaum durchzuhalten sein. Siehe hierzu auch die Diskussion in J. Hey, a.a.O.

Prof. Dr. Clemens Fuest, 36, ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen.

Ein anderes Beispiel für Konflikte zwischen nationaler Steuergesetzgebung und EU-Recht ist der beim EuGH anhängige Fall des britischen Unternehmens Marks&Spencer. Marks&Spencer hatte vor einigen Jahren eine Reihe von Tochtergesellschaften im EU-Ausland gegründet. Diese Tochtergesellschaften haben erhebliche Verluste erlitten. Nun beansprucht Marks&Spencer, diese Verluste mit Gewinnen zu verrechnen, die von der Muttergesellschaft in Großbritannien erwirtschaftet wurden. Das würde die in Großbritannien zu zahlenden Gewinnsteuern reduzieren. Bislang sind nach britischem Recht nur Verluste inländischer Tochtergesellschaften mit Gewinnen der Muttergesellschaft zu verrechnen. In einem Steuersystem, das sich am Quellenlandprinzip orientiert, ist diese Einschränkung steuersystematisch richtig. Es ist jedoch ebenfalls richtig, dass diese Regelung ausländische gegenüber inländischen Tochtergesellschaften benachteiligt und insofern die grenzüberschreitende Kapitalmobilität hemmt. Daher ist zu erwarten, dass der EuGH zu Gunsten von Marks&Spencer entscheidet und damit letztlich alle EU-Mitgliedstaaten zwingt, die Verrechnung von Auslandsverlusten mit inländischen Gewinnen zu erlauben.

Weitere Fälle von Konflikten zwischen nationalen direkten Steuern und Europäischem Recht betreffen die Integration der Einkommensteuer mit der Körperschaftsteuer, Unterkapitalisierungsregeln (wie etwa die des deutschen § 8a KStG) oder die Unterscheidung zwischen beschränkter und unbeschränkter Steuerpflicht⁵.

Die Rechtsprechung des EuGH fördert zweifellos die Kapitalmobilität in der EU und wird dazu beitragen, bestehende Verzerrungen der Kapitalallokation abzubauen. Die daraus resultierenden Impulse für die wirtschaftliche Dynamik des Europäischen Binnenmarktes sind aus ökonomischer Sicht positiv zu bewerten. Die Urteile des EuGH haben aber auch weit reichende und teilweise problematische Folgen für die Steuer- und Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten. Erstens könnten sie zu Steuererstattungsansprüchen führen, welche die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten vor kaum lösbare Finanzierungsprobleme stellen. Zweitens verändert die Rechtsprechung des EuGH die Regeln

der Unternehmensbesteuerung in der EU so, dass ein ökonomisch sinnvoller Steuerwettbewerb unter den Mitgliedstaaten in Frage gestellt ist.

Steuererstattungsansprüche und das Problem der Rückwirkung

Ein wichtiger Aspekt der EuGH-Rechtsprechung liegt darin, dass Steuerzahlungen, die aufgrund europarechtswidriger nationaler Gesetze geleistet wurden, auch rückwirkend zurückgefordert werden können. Diese Vorgehensweise wirft nicht nur rechtliche, sondern auch ökonomische Probleme auf. Vor allem können sich aus der Rückwirkung erhebliche Belastungen für die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten ergeben. Über den Umfang der bestehenden Erstattungsansprüche gibt es kaum belastbare Zahlen. Dass die Größenordnungen dennoch erheblich sind, lässt sich anhand der Frage der Verrechnung inländischer Unternehmensgewinne mit EU-Auslandsverlusten illustrieren. Die Direktinvestitions-Datenbank der Deutschen Bundesbank enthält Informationen über Gewinne und Verluste von Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen in den EU-Mitgliedstaaten. Allein im Jahr 2002 betragen diese Verluste rund 23,5 Mrd. Euro. Zwar könnte nur ein Teil dieser Verluste steuermindernd mit inländischen Gewinnen verrechnet werden, weil hierzu entsprechende Inlandsgewinne der betroffenen Unternehmen vorliegen müssen und die inländische Verlustverrechnung beschränkt ist⁶. Dennoch macht diese Zahl deutlich, dass es hier um Steuerausfälle in einer Höhe geht, welche die ohnehin defizitären Staatshaushalte der Mitgliedstaaten aus dem Gleichgewicht bringen könnten. Dabei ist zu beachten, dass die Frage der Berücksichtigung von Auslandsverlusten nur ein Bereich unter vielen ist, in dem möglicherweise rückwirkende Steuererstattungsansprüche entstehen⁷.

Nun könnten fiskalische Belange der Mitgliedstaaten in den Hintergrund treten, wenn es triftige gesamtwirtschaftliche Gründe gäbe, die für eine rückwirkende Erstattung gezahlter Steuern sprechen. Hier ist zunächst an die Verzerrung der Kapitalallokation im Europäischen Binnenmarkt zu denken, die durch die als europarechtswidrig identifizierten Normen verur-

⁴ Die Berufung auf nationale Steuersouveränität, Doppelbesteuerungsabkommen oder auf das Problem von Steueraufkommensverlusten wird vom EuGH nicht als Rechtfertigungsgrund für steuerliche Regelungen akzeptiert, die die Grundfreiheiten einschränken, vgl. W. Schön, a.a.O.

⁵ Siehe hierzu etwa W. Schön, a.a.O.; oder T. Rödder, a.a.O.

⁶ Es stellt sich darüber hinaus die Frage, welche Gewinnermittlungs-vorschriften anzuwenden sind, um die Höhe im Inland anzurechnen-der Auslandsverluste zu bestimmen.

⁷ Das in Deutschland zwischen 1977 und 2000 geltende Anrechnungsverfahren bei der Dividendenbesteuerung bietet ein weiteres Beispiel für die Rückwirkungsproblematik. Die Verweigerung der Anrechnung von Körperschaftsteuern, die im EU-Ausland gezahlt wurden, verstößt gegen EU-Recht, wie der EuGH in der Rechtssache Manninen für das in Finnland praktizierte, dem ehemaligen deutschen ähnliche Anrechnungsverfahren festgestellt hat. Es ist nicht auszuschließen, dass Steuerzahler in Deutschland, die im Zeitraum zwischen 1977 und 2000 aus dem Europäischen Ausland Dividenden erhalten haben, eine rückwirkende Anrechnung der im Ausland gezahlten Körperschaftsteuer auf die inländische Einkommensteuer verlangen können.

sacht wird. Die ökonomischen Kosten dieser Verzerrungen können durchaus erheblich sein. Entscheidend ist aber, dass die auf der Basis des bisherigen nationalen Steuerrechts getroffenen Investitionsentscheidungen nicht mehr revidierbar sind. Steuererstattungen ändern daran nichts. Aus ökonomischer Sicht kommt es darauf an, dass die steuerliche Diskriminierung grenzüberschreitender Investitionen für zukünftige Investitionsentscheidungen beseitigt wird.

Eine zweite denkbare ökonomische Begründung für rückwirkende Steuererstattungsansprüche könnte sich auf das folgende Argument stützen: Steuerzahler müssen sich darauf verlassen können, vor einer Besteuerung, die eindeutig gegen höherrangiges Recht verstößt, notfalls durch Gerichte wie den EuGH oder nationale Verfassungsgerichte geschützt zu werden. Andernfalls würde die steuerliche Belastung zu einem unkalkulierbaren Risiko, und der Schutz des Privateigentums wäre in Frage gestellt. Weite Bereiche privatwirtschaftlicher Aktivität in einer Marktwirtschaft sind aber davon abhängig, dass die privaten Wirtschaftssubjekte sich auf die Rechtmäßigkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns verlassen können.

Im Fall der vom Europäischen Gerichtshof verworfenen steuerlichen Regelungen geht es jedoch nicht darum, eine eindeutige Verletzung geltenden höherrangigen Rechts zu ahnden, auf das die Steuerzahler sich in ihren Dispositionen verlassen haben. Es geht eher um eine Fortentwicklung der Auslegung der Europäischen Verträge. Es ist nicht davon auszugehen, dass private Wirtschaftssubjekte diese Rechtsentwicklung antizipiert und sich bei ihren Dispositionen in der Vergangenheit darauf verlassen haben, vor diskriminierenden steuerlichen Regelungen für grenzüberschreitende Investitionen so geschützt zu sein, wie es der EuGH in seiner aktuellen Rechtsprechung verlangt. Folglich ist auch nicht zu erwarten, dass ein Ausschluss rückwirkender Steuererstattungsansprüche das Vertrauen der Steuerzahler in den Rechtsstaat und den Schutz des Privateigentums vor unrechtmäßiger Besteuerung erschüttern würde.

Insgesamt ist also festzustellen, dass es zumindest aus ökonomischer Sicht keine zwingenden Gründe gibt, rückwirkende Steuererstattungsansprüche zu gewähren. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die

durch diese Steuererstattungen entstehen können, sind jedoch erheblich. Denn diese Steuererstattungen könnten nur durch eine deutliche Erhöhung zukünftig zu zahlender Steuern finanziert werden, die erhebliche Zusatzlasten verursachen und das ohnehin stockende Wirtschaftswachstum vieler EU-Länder weiter reduzieren würde.

In Deutschland und auch anderen EU-Mitgliedstaaten ist es in der Vergangenheit verschiedentlich vorgekommen, dass Teile der bestehenden Steuer- und Abgabensysteme gegen höherrangiges nationales Recht verstoßen. Das Bundesverfassungsgericht ist im Fall grundgesetzwidriger Regelungen des deutschen Steuer- oder Sozialsystems aber in der Regel so vorgegangen, dass dem Gesetzgeber eine Frist zur Entwicklung einer grundgesetzkonformen Regelung gesetzt wurde. Rückwirkende Erstattungsansprüche für gezahlte Steuern oder Sozialabgaben sind dabei in der Regel nicht gewährt worden. Im Fall der Rechtsprechung des EuGH zur Unternehmensbesteuerung in der EU wäre eine ähnliche Vorgehensweise denkbar. Sie wäre aus den oben genannten Gründen nicht allein aus fiskalischer, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorzugswürdig.

Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf den Steuerwettbewerb in der EU

Eine zweite wichtige Konsequenz der EuGH-Rechtsprechung liegt darin, dass sie die Funktionsweise des Steuerwettbewerbs in Europa verändert. Obwohl die Meinungen über die gesamtwirtschaftlichen Effizienzwirkungen des Steuerwettbewerbs geteilt sind, scheint doch ein weit reichender Konsens darüber zu bestehen, dass Unternehmen in einem ökonomisch sinnvollen Steuerwettbewerb dem Äquivalenzprinzip entsprechend dort Steuern zahlen sollten, wo sie Gewinne erwirtschaften und öffentlich bereitgestellte Leistungen nutzen. Dazu ist eine Besteuerung nach dem Quellenlandprinzip erforderlich⁸. Die derzeitige Dominanz des Quellenlandprinzips bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen wird durch die Rechtsprechung des EuGH jedoch durchbrochen⁹. Beispielsweise kann die grenzüberschreitende Verlustverrechnung dazu führen, dass Unternehmen, die etwa in Deutschland Gewinne erzielen, nur deshalb deutlich geringere Steuern als bisher an den deutschen Fiskus zahlen, weil sie an Unternehmen beteiligt sind, die im EU-Ausland Verluste erleiden.

⁸ Das Argument der Äquivalenzbesteuerung ist allerdings nicht auf jede Art öffentlicher Leistungen für Unternehmen und nicht auf alle Unternehmen gleichermaßen anwendbar. Eine kritische Diskussion der Rechtfertigung einer Quellenlandbesteuerung mit dem Äquivalenzgedanken bietet der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen in dem Gutachten, „Reform der Internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung“ vom 12. Dezember 1998, in: Schriftenreihe des BMF, 1999, H. 65, Kapitel IV A.

⁹ Dies liegt vermutlich nicht in der Absicht des EuGH, denn seine Rechtsprechung stellt das Besteuerungsrecht des Quellenlandes jedenfalls im Grundsatz nicht in Frage. Es handelt sich eher um eine Nebenwirkung der mit der Durchsetzung der Grundfreiheiten verbundenen Beseitigung von Diskriminierungstatbeständen.

Für Länder, die eine gut ausgebaute Infrastruktur unterhalten und die Unternehmensbesteuerung als Instrument einsetzen, um die Unternehmen an der Finanzierung dieser Infrastruktur zu beteiligen, ist diese Entwicklung problematisch. Denn der Zusammenhang zwischen der Nutzung öffentlicher Leistungen an einem Standort und der Steuerzahlung wird aufgelöst. Dies geschieht auch, wenn in einem Land stille Reserven gebildet werden und bei einer grenzüberschreitenden Sitzverlagerung keine Versteuerung der Reserven erfolgt.

Damit verändern sich die Anforderungen, die der Steuerwettbewerb an die nationalen Steuerpolitiken stellt. In Zukunft ist beispielsweise damit zu rechnen, dass multinationale Unternehmen ihre europaweit anfallenden Verluste zuerst mit Gewinnen in dem Land verrechnen, das die höchste tarifliche Belastung von Unternehmensgewinnen in der EU aufweist. Derzeit ist das Deutschland. Bislang konnte Deutschland die relativ hohe Unternehmensbesteuerung durch eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur zumindest teilweise ausgleichen. Das wird künftig nicht mehr möglich sein, denn die nationale Politik der Unternehmensbesteuerung wird sich nicht mehr primär an der Frage zu orientieren haben, ob das heimische Paket aus Steuern und öffentlichen Leistungen attraktiv genug ist, um in hinreichendem Umfang Realinvestitionen und Arbeitsplätze im Land zu halten. Je leichter die Unternehmen durch die grenzüberschreitende Verlagerung von Buchgewinnen Steuern vermeiden können, desto weniger wird die Ansiedlung von Realinvestitionen durch steuerliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beeinflusst.

Stattdessen ist zu erwarten, dass sich ein Steuerwettbewerb entwickelt, in dem das Land mit der höchsten tariflichen Belastung von Unternehmensgewinnen zumindest bei der Verteilung des Steueraufkommens als Verlierer dasteht. Dieses Land wird wie ein Magnet auf Auslandsverluste wirken, gleichzeitig werden die Unternehmen versuchen, stille Reserven vor der Liquidation durch Sitzverlagerung ins Ausland der Besteuerung in diesem Land zu entziehen. Paradoxerweise werden hohe Steuersätze zu einem Risiko für das inländische Steueraufkommen.

Es ist zu erwarten, dass die erheblichen fiskalischen Nachteile, die mit einer im Vergleich zu anderen EU-Ländern höheren tariflichen Steuerbelastung einhergehen, zu einem deutlich verstärkten Druck zur Senkung der tariflichen Steuersätze führen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist ein derartiger Steuerwettbewerb problematisch, weil die beteiligten

Volkswirtschaften mit ihrer Steuerpolitik nicht um die Ansiedlung von Realinvestitionen konkurrieren, sondern vorrangig um die internationale Verlagerung von Buchgewinnen.

Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene

Bei der Anpassung der nationalen Steuersysteme an die Anforderungen des EU-Rechts können die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, um die entstehenden Steueraufkommensverluste zu begrenzen. Beispielsweise können bei der Verrechnung inländischer Gewinne mit ausländischen Verlusten Nachversteuerungsregelungen eingeführt werden. Unternehmen, die inländische Gewinne mit Auslandsverlusten verrechnet haben, müssten später entstehende Auslandsgewinne im Inland nachversteuern. Es ist allerdings anzunehmen, dass Möglichkeiten bestehen, eine derartige Nachversteuerung zu umgehen, indem spätere Gewinne in andere, eventuell neu gegründete Unternehmen verlagert werden.

Bei der Sitzverlagerung von Unternehmen ins Ausland wäre statt der bestehenden, europarechtswidrigen Wegzugsbesteuerung eine Bestimmung der vorhandenen stillen Reserven zum Zeitpunkt der Sitzverlagerung möglich. Wenn das Unternehmen später im Ausland liquidiert wird, könnte der im Inland entstandene Teil der stillen Reserven der inländischen Besteuerung unterworfen werden. Das kann allerdings nur dann erfolgen, wenn die Liquidation innerhalb einer bestimmten Frist erfolgt. Darüber hinaus ist der steuerliche Zugriff im Ausland aus administrativen Gründen schwierig. Außerdem könnte eine solche aufgeschobene Besteuerung Doppelbesteuerungsabkommen widersprechen¹⁰. Insgesamt werden diese Maßnahmen also nicht verhindern können, dass es zu dem oben skizzierten, verschärften Wettbewerb um die grenzüberschreitende Verlagerung von Buchgewinnen kommt.

Für Länder, die diesem Steuerwettbewerb ausweichen wollen, bietet sich auf nationaler Ebene nur die Möglichkeit, einschränkende steuerliche Regelungen, die bislang auf grenzüberschreitende Vorgänge angewendet wurden, auch auf inländische Vorgänge auszuweiten. Diesen Weg hat Deutschland im Fall der Gesellschafter-Fremdfinanzierung (§ 8a KStG n.F.) bereits beschritten. Das könnte jedoch erst der Anfang sein. Um die Steueraufkommensverluste durch eine erzwungene grenzüberschreitende Verlustverrechnung zu begrenzen, könnte der deutsche Fiskus die

¹⁰Vgl. T. Röd der, a.a.O., S. 1633.

inländische Verlustverrechnung (sowohl zwischen Perioden als auch zwischen verbundenen Unternehmen und im Rahmen der Einkommensteuer zwischen den Einkunftsarten) weiter einschränken und die Besteuerung bei Umstrukturierungen inländischer Unternehmen verschärfen. All dies führt jedoch zu einer unsystematischen Unternehmensbesteuerung, die erhebliche volkswirtschaftliche Schäden anrichtet¹¹. Hier liegt vielleicht das wichtigste Risiko, das von der EuGH-Rechtsprechung zur Unternehmensbesteuerung ausgeht.

Finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene

Angesichts der beschriebenen Folgen der EuGH-Rechtsprechung für die nationalen Finanzpolitiken stellt sich die Frage, ob ein Handeln auf europäischer Ebene notwendig ist, um die Unternehmensbesteuerung der Mitgliedstaaten mit den Anforderungen des EU-Rechts auf ökonomisch sinnvolle Weise in Einklang zu bringen. Eine derzeit viel diskutierte Lösung des Problems würde darin bestehen, eine gemeinsame, konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung einzuführen und die Bemessungsgrundlage formelbasiert auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen (Formula Apportionment)¹². In einem solchen System würden alle Unternehmen ihre EU-weit erzielten Gewinne bzw. Verluste nach einheitlichen Regeln ermitteln. Der so ermittelte Gewinn bzw. Verlust wäre dann anhand einer noch zu entwickelnden Formel den einzelnen Mitgliedstaaten zuzuordnen. Jedes Land könnte dann den nationalen Steuersatz auf den ihm zugeordneten Teil der Bemessungsgrundlage anwenden. Die Diskriminierung grenzüberschreitender Investitionen wäre damit beseitigt.

Ein derartiges System verwenden beispielsweise die USA und Kanada zur Besteuerung der Unternehmen durch die einzelnen Bundesstaaten bzw. Provinzen. In Deutschland erfolgt die Aufteilung der Gewerbesteuer auf die Gemeinden ebenfalls nach dem Prinzip des Formula Apportionment. In den USA gehen das Anlagevermögen, die Lohnsumme und die Umsatzerlöse gegenüber Dritten in dem jeweiligen Bundesstaat in die Formel ein, wobei die Gewichtung zwischen den Bundesstaaten unterschiedlich sein kann. Die Bundesstaaten haben allerdings auch das Recht, von der Bemessungsgrundlage der Bundesebene durch Abzüge oder Hinzurechnungen abzuweichen, und viele Bundesstaaten nutzen dieses Recht auch. In Ka-

nada haben die Provinzen weniger Spielräume bei der Besteuerung der auf sie entfallenden Unternehmensgewinne als die US-Bundesstaaten. Dort wird eine einheitliche Formel verwendet, in die allerdings nur die lokalen Umsätze und die Lohnsumme eingehen¹³.

Die Einführung eines Formula Apportionment-Systems in der EU würde eine tief greifende Reform der Unternehmensbesteuerung der Mitgliedstaaten erforderlich machen und könnte in einem ersten Stadium wohl nur innerhalb einer Teilgruppe der Mitgliedstaaten eingeführt werden. Formula Apportionment würde nichts daran ändern, dass der Zusammenhang zwischen der Erwirtschaftung von Gewinnen und der Steuerzahlung in einem Mitgliedstaat weniger eng ist als in einem strikten System der Quellenlandbesteuerung. Beispielsweise würden Verluste, die in einem Mitgliedstaat anfallen, auch die Steuerzahlungen in anderen Mitgliedstaaten reduzieren. Ein gewisser Zusammenhang zwischen der Produktion in einem Land und den dort gezahlten Steuern bliebe jedoch erhalten, wenn die Formel zur Aufteilung der Bemessungsgrundlage an entsprechenden produktions- oder wertschöpfungsorientierten Indikatoren ansetzt.

Formula Apportionment bedeutet zwar einen weit reichenden Koordinierungsschritt in der Unternehmensbesteuerung, eine Abschaffung des Steuerwettbewerbs wäre damit aber nicht verbunden. Der Steuerwettbewerb verlagert sich auf die Ansiedlung derjenigen Faktoren, die in die Formel zur Verteilung der Bemessungsgrundlage eingehen. Wenn die Bemessungsgrundlage beispielsweise nach der Lohnsumme verteilt wird, bedeutet eine Erhöhung des nationalen Steuersatzes auf Unternehmensgewinne, dass die Unternehmen steuerliche Anreize haben, Arbeitsplätze in Länder mit geringerer Steuerbelastung zu verlagern. Wer den Steuerwettbewerb um die Ansiedlung realer ökonomischer Aktivität für schädlich hält, wird dies als Nachteil des Formula Apportionment ansehen. Aus der Perspektive des Äquivalenzgedankens ist dieser Steuerwettbewerb jedoch dem derzeit drohenden, verschärften Wettbewerb der nationalen Steuerpolitiken um die Verlagerung von Buchgewinnen und -verlusten vorzuziehen.

¹² Eine andere, im Kontext der EU-Osterweiterung intensiv diskutierte Reaktion würde in der EU-weiten Einführung von Mindeststeuersätzen liegen. Damit wären jedoch erhebliche ökonomische Nachteile verbunden. Siehe hierzu etwa C. Fuest, W. Fuest: Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, in: WIRTSCHAFTSDIENST; 84. Jg. (2004), H. 7, S. 438-442. Es ist auch zu erwarten, dass viele Mitgliedstaaten sich der Einführung von Mindeststeuersätzen widersetzen würden.

¹³ Vgl. J. M. Weiner: Would introducing formula apportionment in the European Union be a dream come true or the EU's worst nightmare?, in: Ifo-Studien, 04/2002, S. 523 ff.

¹¹ Beispielsweise diskriminiert die Einschränkung der intertemporalen Verlustverrechnung riskante gegenüber weniger riskanten Investitionen und wirkt sich damit negativ auf die Innovationsbereitschaft aus.