

**Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge  
vs. Informationssystem mit persönlichem Steuersatz**

Andreas Hebel



**sofia**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge vs.  
Informationssystem mit persönlichem Steuersatz**

Andreas Hebel

Sofia-Studien

zur Institutionenanalyse

Nr. 04-1

ISSN 1439-6875

ISBN 3-933795-62-1

Andreas Hebel: Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge vs.  
Informationssystem mit persönlichem Steuersatz  
Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 04-1, Darmstadt 2004.

## Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Ausgangslage und Problemhintergrund	5
2.1 Kapitalertragsbesteuerung innerhalb der Europäischen Union	5
2.2 Problemhintergrund	8
3 Historische Entwicklung der Harmonisierungsansätze	18
3.1 Erste Steuerharmonisierungsbemühungen der EU	18
3.2 1. Vorschlag: Mindestquellensteuer	19
3.3 2. Vorschlag: Koexistenzmodell	20
3.4 3. Vorschlag: Informationsmodell	21
3.5 Aktuelle Richtlinie zur Kapitalertragsbesteuerung in Europa	23
4 Kriterien der Bewertung	26
4.1 Effizienz und Neutralität	30
4.2 Steuertechnik	36
4.3 Fiskalische Ergiebigkeit	38
4.4 Gerechtigkeit	39
5 Abgeltungssteuer vs. Informationssystem	44
5.1 Besteuerungsmodelle im Einzelnen	44
5.1.1 Informationssystem mit persönlichem Steuersatz	44
5.1.2 Abgeltungssteuer	45
5.2 Bewertung der Effizienz und Neutralität	46
5.2.1 Informationssystem mit persönlichem Steuersatz	46
5.2.2 Abgeltungssteuer	48
5.3 Bewertung der Steuertechnik	49
5.3.1 Informationssystem mit persönlichem Steuersatz	49
5.3.2 Abgeltungssteuer	53
5.4 Bewertung der fiskalischen Ergiebigkeit	55
5.4.1 Informationssystem mit persönlichem Steuersatz	55
5.4.2 Abgeltungssteuer	57
5.5 Bewertung der Gerechtigkeit	58
5.5.1 Informationssystem mit persönlichem Steuersatz	58
5.5.2 Abgeltungssteuer	60
6 Fazit	61
7 Literatur	67

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkung einer Quellensteuer .	11
Abbildung 2: Kapitalsteueraufkommen je Kapitalbesitzer in Abhängigkeit vom Steuersatz bei steuersatzabhängigen Hinterziehungsaktivitäten	14
Abbildung 3: Implizite steuerliche Belastung in der EU 1981-1995	16
Abbildung 4: Steuern im 2-Ländermodell	31
Abbildung 5: Einwirkung der Steuern auf Einkommen, Vermögen und Konsum.	40
Abbildung 6: Neutralität und Effizienz.	64
Abbildung 7: Steuertechnik.	64
Abbildung 8: Fiskalische Ergiebigkeit.	65
Abbildung 9: Gerechtigkeit.	65

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kapitalertragsteuer auf Zinsen und Dividenden.	7
---	---

# 1

## Einleitung

Mit der Verabschiedung der Richtlinie zur Zinsbesteuerung in Europa wurde nach scheinbar endlosen Verhandlungen und zahlreichen gescheiterten Versuchen ein weiterer Schritt hin zu einem europäischen Binnenmarkt getan. Dieser Meinung waren zumindest die EU-Finanzminister als sie sich im Juni 2003 auf die Richtlinie 2003/48/EG geeinigt haben.

Während des fast 31-jährigen Verhandlungsprozesses um eine europäische Kapitalertragsbesteuerung wurden zahlreiche Modellvorschläge entwickelt, beraten und mussten letztendlich aufgrund mangelnder Konsensfähigkeit wieder verworfen werden. Der aktuelle Entwurf zur Besteuerung von Zinseinkommen basiert auf einem europäischen Informationssystem, das durch die Verwendung von Kontrollmitteilungen dazu beitragen soll, Kapitaleinkommen innerhalb Europas effektiv und ökonomisch sinnvoll besteuern zu können. Die Beschlussfähigkeit erreichte das Konzept allerdings nur, weil es bestimmten Ländern während eines Übergangszeitraums erlaubt, statt des Informationssystems eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge einzuführen. Die Dauer der Übergangsfrist ist jedoch nicht näher spezifiziert und an den Abschluss von Verhandlungen mit Drittländern wie z.B. der Schweiz und den USA geknüpft. Da man zurzeit nicht davon ausgehen kann, dass diese Verhandlungen in naher Zukunft zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, ist mit einer längeren Koexistenz von Abgeltungssteuer und Informationssystem zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich verschiedene Fragen. Warum unternimmt man überhaupt Anstrengungen, eine einheitliche Steuerpolitik im Bereich der Kapitalerträge umzusetzen? Wenn ein gemeinsames Handeln der Mitgliedsstaaten vorteilhaft ist, welches Steuermodell wäre dann am geeignetsten zur Umsetzung der europäischen Ziele und wie ist letztendlich der heutige Vorschlag zu bewerten?

Zu diesen Fragen gibt es bislang keine aktuellen Antworten. Deshalb ist es das Ziel dieser Arbeit, ein Instrumentarium zu entwickeln, das es ermöglicht, die steuerpolitische Situation innerhalb Europas im Bereich der Kapitalerträge nach ökonomischen Gesichtspunkten untersuchen und bewerten zu können. Dazu gliedert sich die Arbeit inhaltlich in sechs Kapitel.

Ausgehend von der aktuellen Besteuerungssituation in Europa wird in Kapitel 2 der Problemhintergrund verdeutlicht, der die europäischen Länder zu einer gemeinsamen Steuerpolitik bewegt. Somit wird nachvollziehbar, warum erhebliche Anstrengungen in Bezug auf die Harmonisierung der Kapitalertragsbesteuerung unternommen werden. Kapitel 3 gibt anschließend einen Überblick über den historischen Verlauf der Bemühungen innerhalb der Europäischen Union und stellt die verschiedenen Modelle vor, die bislang zur Kapitalertragsbesteuerung in Erwägung gezogen wurden. Es wird deutlich, dass alle Ansätze, die in dieser Diskussion zur Disposition standen und stehen, auf zwei grundlegenden Steuermodellen beruhen: einem europäischem Informationssystem und einer Quellensteuer auf Kapitalerträge, die allerdings in jüngster Zeit hauptsächlich in Form einer Abgeltungssteuer Beachtung findet. Eine Analyse der Eigenschaften dieser Basismodelle bezüglich ihrer Eignung zur Besteuerung von Kapitaleinkünften im europäischen Umfeld stellt somit ein Instrumentarium bereit, das eine Bewertung der Steuerpolitik in diesem Bereich erlaubt. Deshalb werden in Kapitel 4 Kriterien entwickelt und beschrieben, anhand derer die Eigenschaften der beiden Steuermodelle untersucht werden sollen. Die eigentliche Analyse erfolgt dann in Kapitel 5. Da es sich bei dem Informationssystem nicht um eine explizite Steuertechnik handelt, wird in den Fällen, in denen eine weitere Konkretisierung notwendig ist, von einem Informationssystem mit persönlichem Steuersatz ausgegangen. Die so gewonnenen Ergebnisse werden abschließend in Kapitel 6 zusammengefasst und auf die aktuelle Richtlinie der europäischen Union zur Zinsbesteuerung angewendet.



## 2

### Ausgangslage und Problemhintergrund

#### 2.1

##### Kapitalertragsbesteuerung innerhalb der Europäischen Union

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist Europa in dem Prozess begriffen, sich zu einem der bedeutendsten Wirtschaftsräume der Welt zu entwickeln. Auch wenn die Europäische Union mittlerweile realwirtschaftlich und monetär geeint ist<sup>1</sup>, zählt die Steuerpolitik der Mitgliedsländer noch zum "Kernbestand nationaler Souveränität"<sup>2</sup>.

Die Europäische Gemeinschaft kann allerdings im Zuge von Steuerharmonisierungsmaßnahmen, in diesen Bereich der nationalen Zuständigkeit, mittels Richtlinien oder Verordnungen eingreifen<sup>3</sup>. Jede in diesem Zusammenhang beabsichtigte Maßnahme muss sich aber an den Zielen der Europäischen Union orientieren und bedarf darüber hinaus einer entsprechenden Kompetenzgrundlage<sup>4</sup>. Für die Harmonisierung von direkten Steuern existiert im EG-Vertrag aber keine explizite Vorschrift, weshalb auf die allgemeine Rechtsangleichungsvorschrift nach Art. 94 EG zurückgegriffen werden muss. Hiernach kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken<sup>5</sup>. Dabei wird der Handlungsspielraum auf europäischer Ebene durch das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>6</sup> begrenzt. Das Subsidiaritätsprinzip besagt nach Art. 3b EG-Vertrag, dass die "Gemeinschaft [...] nur tätig [wird], sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen des Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können".

<sup>1</sup> Vgl. Geurts (2003) S. 9.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission (1980) Rz. 5.

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 23.

<sup>4</sup> Vgl. Anzinger (2002) S. 265.

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 9.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere zur Verhältnismäßigkeit Anzinger (2002) S. 268ff.

Falls in Bezug auf steuerliche Angelegenheiten ein solches Vorgehen als angebracht erscheint, kann eine europäische Regelung aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips jedoch nur unter kooperativer Zusammenarbeit aller Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Unter den gegebenen Umständen ist es deshalb nicht verwunderlich, dass im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung innerhalb der Gemeinschaft ein Nebeneinander der verschiedensten Steuersysteme festzustellen ist.

Prinzipiell beansprucht jedes Mitgliedsland die Besteuerung seiner Bürger unabhängig davon, ob deren Kapitalerträge im Inland oder im Ausland erzielt worden sind<sup>7</sup> und setzt somit das sog. Welteinkommensprinzip durch. Erste Unterschiede finden sich allerdings schon in der systematischen Umsetzung der Besteuerung<sup>8</sup> <sup>9</sup>. Teilweise erheben Staaten einen für alle Einkunftsarten einheitlichen Steuertarif im Zuge der Einkommenbesteuerung. Andere Länder setzen dagegen einen vom allgemeinen Steuertarif abweichenden Steuersatz fest. Die Verifikation der Steuerpflicht wird dabei entweder durch abgeltende bzw. anrechenbare Quellensteuern oder Kontrollmitteilungen erreicht.

Von diesen Punkten abgesehen unterscheiden sich die einzelnen Steuersysteme teilweise erheblich bei der Definition des Kapitalertrags, der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage und der Höhe der Steuertarife und Spitzensteuersätze.

Tabelle 1 vermittelt einen Eindruck der unterschiedlichen Besteuerungssituation innerhalb der EU-Staaten. Sie verdeutlicht anschaulich, dass sich nicht nur die Steuersysteme im Ländervergleich unterscheiden, sondern auch die Besteuerung inländischer und gebietsfremder Kapitalerträge sehr verschieden ausfällt. Dabei ist festzustellen, dass Steuerausländer in den meisten Fällen günstiger besteuert werden als die inländischen Steuerzahler.

<sup>7</sup> Vgl. Krause (2001) S. 204f.

<sup>8</sup> Vgl. Rehm (2003) S. 11ff.

<sup>9</sup> Vgl. Bach (2002) S. 14ff.

Tabelle 1: Kapitalertragsteuer auf Zinsen und Dividenden.

Staaten	Allgemeine Sätze in v.H.					
	Zinsen				Dividenden bei Zahlung an	
	aus festverzinslichen Wertpapieren bei Zahlung an		aus Einlagen bei Kreditinstituten bei Zahlung an		Inländer <sup>2)</sup>	Gebietsfremde <sup>3)</sup>
	Inländer <sup>2)</sup>	Gebietsfremde <sup>3)</sup>	Inländer <sup>2)</sup>	Gebietsfremde <sup>3)</sup>		
1	2	3	4	5	6	7
Belgien	15 <sup>4)</sup>	-	15 <sup>4)</sup>	-	25 <sup>4)</sup>	25
Dänemark	_ <sup>9)</sup>	-	_ <sup>9)</sup>	-	28 <sup>4) 9)</sup>	28
Deutschland	31,65 <sup>7)</sup>	-	31,65	-	26,38	26,38
Finnland	29 <sup>4)</sup>	-	29 <sup>4)</sup>	-	_ <sup>10)</sup>	-
Frankreich	25 <sup>5)9)</sup>	15 <sup>6)</sup>	25 <sup>5)9)</sup>	15 <sup>6)</sup>	_ <sup>9)10)</sup>	25
Griechenland	15 <sup>4)6)</sup>	15 <sup>4)6)</sup>	15 <sup>4)6)</sup>	15 <sup>4)6)</sup>	-	-
Irland	20 <sup>13)</sup>	20 <sup>6)</sup>	20	-	_ <sup>10)</sup>	-
Italien	12,5/27 <sup>4)6)</sup>	12,5/27 <sup>6)</sup>	27 <sup>4)</sup>	-	12,5 <sup>4)10)</sup>	27
Luxemburg	-	-	-	-	20	20
Niederlande	_ <sup>9)</sup>	-	_ <sup>9)</sup>	-	25	25
Österreich	25 <sup>4)12)</sup>	-	25 <sup>4)12)</sup>	-	25 <sup>4)11)12)</sup>	25
Portugal	20 <sup>4)6)8)</sup>	20 <sup>6)8)</sup>	20 <sup>4)</sup>	20	20 <sup>4)8)10)</sup>	20 <sup>8)</sup>
Schweden	30 <sup>4)9)</sup>	-	30 <sup>4) 9)</sup>	-	30 <sup>4) 9)</sup>	30
Spanien	18 <sup>9)</sup>	18 <sup>6)</sup>	18 <sup>9)</sup>	18 <sup>6)</sup>	18 <sup>10)</sup>	18
Vereinigtes Königreich	20 <sup>9)</sup>	20 <sup>6)</sup>	20 <sup>9)</sup>	-	_ <sup>10)</sup>	-

Quelle: BMF (2002) S. 24.

- 1) Allgemeine Sätze (nicht Doppelbesteuerungsabkommen); ohne Sondersätze oder abweichende Regelungen für betriebliche Kapitalerträge (Mutter-Tochterrichtlinie der EU)
- 2) Anrechnung auf Einkommensteuer bei Veranlagung, soweit nicht anders erwähnt
- 3) Definitive Steuer, sofern nicht Veranlagung der Inlandseinkünfte des beschränkt Steuerpflichtigen

- 4) Definitive Steuer, sofern nicht Option für Einkommensteuerveranlagung [...]; gilt in Dänemark nur für niedrige Dividendeneinkünfte
- 5) Grundsätzliche Einkommensteuerveranlagung, wenn nicht für von der Einkommensteuer befreiende Pauschalbesteuerung optiert wird
- 6) Mehrere Steuersätze und Befreiung für Zinserträge, z.T. ausschließlich Ausländern vorenthaltenen Anleihen bzw. Konten
- 7) 36,93 v.H. auf Zinsen aus Wertpapieren, die der Steuerpflichtige aus Tafelgeschäften selbst hält
- 8) Kapitalertragssteuer 9 v.H. bei börsennotierten Aktien, 25 v.H. bei vor dem 15.10.1994 ausgegebenen Anleihen; bei Erträgen aus Aktien und bestimmten festverzinslichen Wertpapieren Erhöhung um weitere 5 v.H. („Erbersatzsteuer“)
- 9) Kontrollmitteilungen
- 10) Teilanrechnungs- bzw. Vollanrechnungssystem der Körperschaftssteuer auf die Einkommensteuer des Anteilseigners
- 11) Auf Option Ermäßigung der Einkommensteuer auf Dividenden um die Hälfte beim Anteilseigner
- 12) Abgeltungswirkung für Einkommen- und Erbschaftssteuer bei bestimmten Zinserträgen und für Einkommensteuer bei Dividenden (hier Option für Einkommensteuerveranlagung möglich)
- 13) Keine Quellensteuer auf Zinsen aus bestimmten Staatsanleihen

## 2.2 Problemhintergrund

Bereits 1988 wurde die Europäische Kommission vom Rat der Europäischen Union auf die „Gefahren von Steuerumgehung, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen“<sup>10</sup> hingewiesen und dazu angehalten, Vorschläge zu deren Vermeidung zu erarbeiten. Motiviert wurde diese Aufforderung allerdings nicht durch die Sorge um eine steuerliche Verzerrung der Kapitalmärkte, sondern vielmehr aufgrund der Befürchtung, dass die Besteuerung eines nahezu vollkommen mobilen Produktionsfaktors Kapital in einem solchen europäischen Umfeld nur schwer sicherzustellen ist<sup>11</sup>. Ein vergleichbares Problem stellt sich auf nationaler Ebene einer geschlossenen Volkswirtschaft, in der die inländischen Kapitalerträge durch ein Bankgeheimnis „geschützt“ sind. Hier kann im Prinzip nur der Steuerpflichtige, der seine Erträge wahrheitsgemäß deklariert, den jeweiligen Vorschriften entsprechend besteuert werden. Die Steuerhinterziehungsmöglichkeiten ließen sich in diesem Falle aber leicht durch eine Besteuerung an der Zahlstelle erheblich reduzieren.

<sup>10</sup> Europäische Gemeinschaft (1988) S. 5.

<sup>11</sup> Vgl. Devereux (2002) S. 24.

Für eine offene Volkswirtschaft bietet sich diese Lösung jedoch nicht ohne weiteres an. Gerade in Bezug auf internationale Kapitalerträge ist es steuerliche Praxis, dass die jeweiligen Staaten dem Wohnsitzprinzip folgen. Dies bedeutet, dass natürliche Personen mit ihrem gesamten Welteinkommen in dem Land besteuert werden, in dem sie ihren Wohnsitz haben<sup>12</sup>. Das Besteuerungsrecht der Quellenländer ist dagegen in der Regel aufgrund bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen, die zur Zeit das wichtigste Instrument zur Koordination verschiedener Steuersysteme darstellen<sup>13</sup>, stark begrenzt<sup>14</sup> und wird oftmals auch gar nicht ausgeübt. Somit ergibt sich eine Belastung der Kapitalerträge faktisch nur aufgrund der Besteuerung in den Wohnsitzländern. Diese Länder können aber ihre Besteuerungsansprüche gegenüber ausländischen Kapitalerträgen nur schwer durchsetzen, da oftmals kein entsprechendes Instrumentarium zu Verfügung steht um die steuerlich relevanten Sachverhalte aufzuklären. Hinzu kommt, dass der Produktionsfaktor Kapital infolge der weitgehenden Kapitalmarktliberalisierung in Europa und der voranschreitenden Informationstechnologie nahezu vollständig mobil geworden ist, und somit eine internationale Investition immer leichter fällt.

Nach Hauffler ist allerdings festzustellen, dass die Kapitalgeber eine Präferenz zu Inlandsanlagen aufweisen<sup>15</sup>. Deshalb darf bei ausländischem Kapital eine höhere Elastizität in Bezug auf eine Kapitalertragsbesteuerung angenommen werden als bei Kapital von inländischen Investoren. Dies zugrunde gelegt, besteht die optimale Strategie eines Landes in der steuerlich unterschiedlichen Behandlung von gebietsfremden und ortsansässigen Bürger. Ausländisches Kapital sollte demnach mit einer sehr niedrigen bzw. keiner Steuer und inländische Zinsen mit einem Quellenabzug belastet werden<sup>16</sup>.

Zwei Modelle aus dem Bereich der Theorie der effizienten Besteuerung sollen zur Untermauerung dieser These herangezogen werden und die Konsequenzen aufzeigen. Dabei geht es um die Frage, wie die optimale Politik einer kleinen offenen Volkswirtschaft in Bezug auf die Besteuerung des Inlandseinkommens und des Inländereinkommens aussehen sollte.

<sup>12</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 35.

<sup>13</sup> Vgl. Klapdor (2000) S. 7.

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997) und Europäische Kommission (2002) S. 27.

<sup>15</sup> Vgl. Hauffler (1999) S. 331.

<sup>16</sup> Vgl. Brosius (2003) (2003) S. 331.

Effiziente Besteuerung des Inlandseinkommens<sup>17</sup>:

Angenommen sei eine kleine offene Volkswirtschaft<sup>18</sup>, die über den mobilen Produktionsfaktor Kapital und den immobilien Faktor Arbeit verfügt.  $K$  sei der im Inland eingesetzte Kapitalbestand, mit dem höchstens der Output  $f(K)$  erreicht werden kann (mit  $f(0) = 0$ ). Es seien abnehmende Grenzerträge des Kapitals unterstellt ( $f''(K) < 0$ ) und der Weltmarktzins  $r^* > 0$  gegeben. Aus vereinfachenden Gründen sei angenommen, dass das gesamte Kapital von ausländischen Kapitalgebern zur Verfügung gestellt wird (auf die Besteuerung der Inländer wird im Anschluss eingegangen). Daraus ergibt sich ein Inlandseinkommen von  $f(K)$  und ein Inländereinkommen von  $f(K) - r^* \cdot K$ , das z.B. als Lohn ausgeschüttet wird. Die gewinnmaximierenden inländischen Unternehmen fragen jetzt auf den jeweiligen Märkten die entsprechenden Produktionsfaktoren solange nach, bis das Grenzprodukt eines Faktors seinem Preis entspricht<sup>19</sup>. Die inländische Kapitalnachfrage ergibt sich somit durch Differenzierung von  $f(K) - r^* \cdot K$  zu  $f'(K) = r^*$ . Die Grenzproduktivität des Kapitals entspricht im Gleichgewicht dem Weltmarktzins<sup>20</sup>. Welche Auswirkung hätte nun die Einführung einer Steuer auf die Kapitaleinkommen? Dem Modell sei eine Quellensteuer zugefügt, nach der Kapitalerträge mit dem Steuersatz  $t$  belastet werden. Der Grenzertrag des Kapitals entspricht weiterhin den Kosten ( $f'(K) = r$ , mit dem inländischen Bruttozinssatz  $r$ ), so dass sich die Erträge der Investoren zu  $K \cdot (r - t)$  bestimmen. Auf dem Weltmarkt ist aber weiterhin  $r^*$  pro Kapitaleinheit zu erzielen, so dass die gewinnmaximierenden ausländischen Investoren eine Schmälerung ihrer Rendite nicht hinnehmen werden. Deshalb wird sich der inländische Bruttozinssatz auf

$$(1) \quad r = r^* + t$$

erhöhen. Dementsprechend bestimmt sich die Kapitalnachfrage aus:

$$(2) \quad f'(K) = r = r^* + t.$$

Eine Abhängigkeit des Kapitalbestandes  $K$  vom Steuersatz  $t$  lässt sich nach impliziter Differentiation<sup>21</sup> von (2) erkennen. Danach ergibt sich:

$$(3) \quad \frac{dK}{dt} = \frac{1}{f''(K)} < 0.$$

<sup>17</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 266ff.

<sup>18</sup> Das heißt, dass sich inländische Größen nicht auf den Weltmarkt auswirken.

<sup>19</sup> Vgl. Varian (1995) S. 309f.

<sup>20</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 267f.

<sup>21</sup> Vgl. Bronstein (1999) S. 390.

Dies bedeutet, dass eine Erhöhung der Steuer  $t$  zu einer Verminderung des Kapitalbestandes  $K$  führt und damit das Inländereinkommen reduziert. Der Einkommensminderung steht das erzielte Steueraufkommen in Höhe von  $K * t$  entgegen. Eine Beurteilung der Steuer aus Effizienzgesichtspunkten ist jetzt vom Saldo der beiden Veränderungen abhängig. Dazu ist das Gesamteinkommen  $Y$ , bestehend aus Inländereinkommen und Steueraufkommen, zu maximieren:

$$\max_t Y = f(K) - r * K + t * K$$

$$\frac{dY}{dt} = f'(K) \frac{dK}{dt} + (t - r) \frac{dK}{dt} = [f'(K) + (t - r)] \frac{dK}{dt}$$

mit  $f'(K) = r$  und  $\frac{dK}{dt} = \frac{1}{f''(K)} < 0$  folgt

$$(4) \frac{dY}{dt} = [r + (t - r)] \frac{dK}{dt} = t * \frac{dK}{dt} = \frac{t}{f''(K)}$$

Es ist zu erkennen, dass (4) für  $t = 0$  maximal wird. Abbildung 1 veranschaulicht den Sachverhalt.

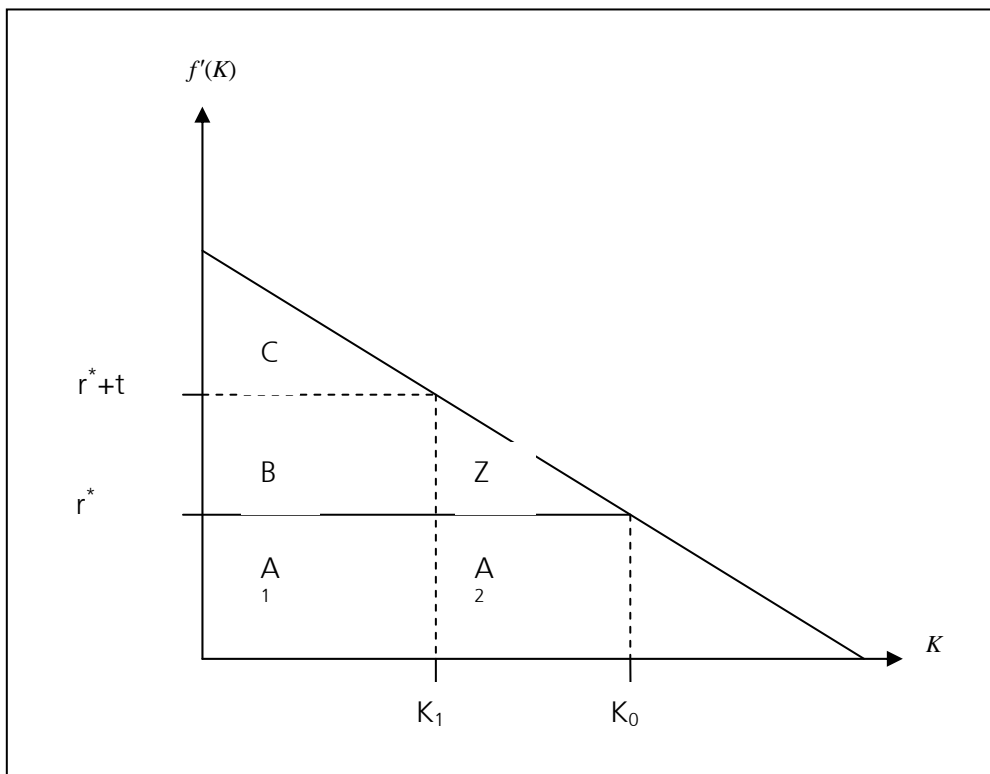


Abbildung 1: Wirkung einer Quellensteuer.

(Quelle: Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 72)

Die Abbildung 1 zeigt die Grenzproduktivität einer kleinen offenen Volkswirtschaft in Abhängigkeit des eingesetzten Kapitals. Ohne Steuer wird im Gleichgewicht der Kapitalbestand  $K_0$  eingesetzt, so dass die Grenzproduktivität dem Weltmarktzins  $r^*$  angepasst ist. Das Inlandsprodukt ergibt sich aus der Integration über  $f'(K)$  von 0 bis  $K_0$  und entspricht somit der Fläche unter der Grenzproduktivitätskurve und setzt sich dann aus dem Ertrag der Investoren ( $A^1+A^2$ ) und dem Inländereinkommen ( $B+C+Z$ ) zusammen. Wird jetzt eine Steuer auf die Kapitalerträge eingeführt, so steigt der Bruttozinsatz auf  $r^* + t$  an und der Kapitaleinsatz sinkt auf ein Niveau von  $K_1$  ab. Damit verbleibt ein Kapitaleinkommen von  $r^* * K_1$  (Rechteck  $A^1$ ), ein Steueraufkommen von  $t * K_1$  (Rechteck B) und es ergibt sich ein privates Einkommen, das dem Dreieck C entspricht. Das Inlandseinkommen nimmt also von  $B+C+Z$  auf  $B+C$  ab. Die Fläche Z spiegelt die Zusatzlast der Besteuerung wieder; sie steht also für die Ineffizienz der Steuer<sup>22 23</sup>.

Wie negativ sich eine rein national ausgerichtete Besteuerung auswirken kann, musste Deutschland im Jahr 1989 erfahren, als die damalige Bundesregierung eine 10%-ige Quellensteuer auf alle von inländischen Schuldern gezahlten Zinserträge einführt. Ausweichreaktionen auf diese Steuer führten schon im Vorfeld zu erheblichen Kapitalexporten<sup>24</sup> in Höhe von etwa 45 – 60 Milliarden DM<sup>25</sup> und einem Anstieg der Bruttozinsrate<sup>26</sup>. Die Quellensteuer wurde daraufhin ein halbes Jahr später wieder abgeschafft.

Unter den getroffenen Annahmen ist es also für eine kleine offene Volkswirtschaft optimal, keine Steuer auf Kapitalerträge ausländischer Investoren zu erheben. Eine solche Steuerpolitik schafft aber dann, besonders in Verbindung mit unvollständigen Kontrollmöglichkeiten, Anreize zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Wie sollte unter diesen Umständen das Inländereinkommen besteuert werden?

<sup>22</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 73.

<sup>23</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 268f.

<sup>24</sup> Der Quellensteuer, die z.B. von einer Bank oder einem Anleihen Emittenten abzuführen war, konnte man entgehen, indem man inländische Wertpapiere zugunsten von ausländischen Wertpapieren tauschte, oder sein Bankguthaben auf ausländische Konten verlagerte.

<sup>25</sup> Vgl. Fischer (1998) S. 416.

<sup>26</sup> Vgl. Brosius (2003) S. 330.



Effiziente Besteuerung des Inländereinkommens<sup>27</sup>:

Das folgende Modell befasst sich mit der optimalen Steuerstrategie einer kleinen offenen Volkswirtschaft, deren Steuerpflichtige auf eine Kapitalertragsbesteuerung mit Steuervermeidung und Steuerhinterziehung reagieren. Dabei sei aber angenommen, dass eine versuchte Hinterziehung von Steuerzahlungen mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit entdeckt und dann mit Nach- und Strafzahlungen geahndet wird.

Die Einwohner  $L$  des Landes unterteilen sich in  $L_K$  Kapitaleinkommensempfänger und  $L_W$  Lohneinkommensbezieher. Das Inländereinkommen  $Y$  bestimmt sich, mit dem Lohnsatz  $w$  und dem Zinssatz  $z$  somit zu  $Y = L_W * w + L_K * z$ .

Der Produktionsfaktor Arbeit wird unelastisch im Inland angeboten, während das mobile Kapital elastisch auf dem Weltmarkt zur Verfügung gestellt wird. Inländischen Kapitalgebern ist es darüber hinaus möglich, einer Steuerzahlung durch eine Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland und Nichtdeklaration der Erträge zu entgehen<sup>28</sup>. Beschränkt werden die Hinterziehungstendenzen der Kapitaleigner durch die Entdeckungsmöglichkeit seitens des inländischen Fiskus, der nichtdeklarierte Erträge mit der Wahrscheinlichkeit  $p$  auffindet, und den Überführten mit der Strafe  $S$  belegt. Der Strafbetrag  $S$  ist dabei von einem Strafsteuersatz  $s$ , dem Hinterziehungsbetrag  $e$  und einem Faktor  $\pi > 1$  abhängig:

$$(5) S = s * e^\pi .$$

Damit kann es für einen gewinnmaximierenden inländischen Kapitalbesitzer unter Umständen nicht mehr optimal sein, sein gesamtes Kapitaleinkommen zu hinterziehen, da "der Erwartungswert der Strafzahlung bei Steuerhinterziehung [...] überproportional [mit dem Hinterziehungsbetrag] ansteigt."<sup>29</sup> Das zu erwartende verfügbare Einkommen richtet sich nach dem eingesetzten Kapital  $K$  und stellt sich dann wie folgt dar:

$$(6) \bar{E} = K * z - t * \overset{\text{deklariertes Einkommen}}{K * z - e} - p * (t * e + s * e^\pi)$$

<sup>27</sup> Vgl. Brosius (2003) S 341ff.

<sup>28</sup> Eine automatische Steuererhebung an der Quelle oder an der Zahlstelle zur Vereinfachung vernachlässigt. Vgl. Brosius (2003) S. 341f.

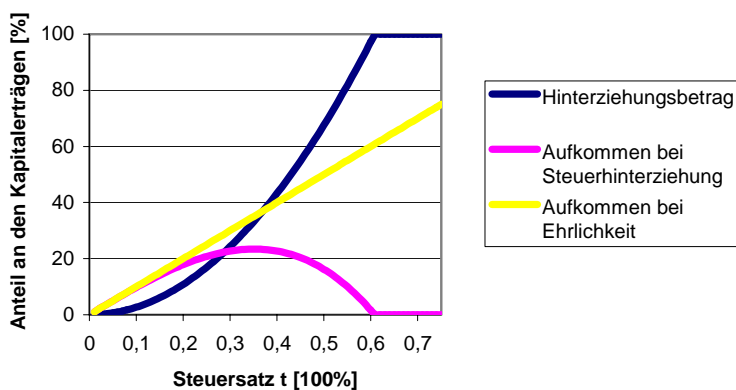
<sup>29</sup> Brosius (2003) S. 342.

Welchen Anteil seines Einkommens ein gewinnmaximierender Kapitalbesitzer hinterzieht, wird durch Differenzierung von (6) nach  $e$  deutlich:

$$(7) \frac{d\bar{E}}{de} = t - p * t - \pi * p * s * e^{(\pi-1)} \stackrel{!}{=} 0$$

$$\rightarrow e = \left[ \frac{(1-p) * t}{\pi * p * s} \right]^{\frac{1}{\pi-1}}$$

Es lässt sich erkennen, dass es drei Arten der Einflussnahme auf die Höhe der Steuerhinterziehung gibt: die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung ( $p$ ), die Höhe der Strafe ( $s$  oder  $\pi$ ) und der Steuersatz  $t$ . Sind die Möglichkeiten in Bezug auf  $p$ ,  $s$  und  $\pi$  ausgereizt, dann verbleibt nur eine Anpassung des Steuersatzes  $t$ . Dabei ist zu beachten, dass mit einer Verringerung von  $t$  der Anreiz zur Steuerhinterziehung sinkt und damit ceteris paribus die Bemessungsgrundlage wächst, was im Endeffekt zu einem höheren Steueraufkommen führen könnte. Dieser Effekt wird als Laffer-Kurven-Effekt bezeichnet. Abbildung 2 stellt beispielhaft<sup>30</sup> den Sachverhalt dar. Es ist zu erkennen, dass sich eine Erhöhung des Steuersatzes auf bis zu  $t_{\max} = 35\%$  positiv auf das Steueraufkommen auswirkt. Es kann so eine Besteuerung der Kapitalerträge in effektiver Höhe von 23% durchgesetzt werden. Bei einem höheren Steuersatz  $t$  überkompensieren die Ausweichreaktionen die zusätzlichen Einnahmen und es kommt zu einer Verringerung des Steueraufkommens.



**Abbildung 2:** Kapitalsteueraufkommen je Kapitalbesitzer in Abhängigkeit vom Steuersatz bei steuersatzabhängigen Hinterziehungsaktivitäten.

(Quelle: Mit geringen Änderungen entnommen aus Brosius (2003) S. 344.)

<sup>30</sup> Mit einer Aufdeckungswahrscheinlichkeit von  $p=7,5\%$ , einem Strafsteuersatz  $s=50\%$  und dem Faktor  $\pi = 1,5$ .

Der betrachtete Staat habe jetzt ein Steueraufkommen von  $\bar{G}$  zu erzielen. Bei gegebenem Inländereinkommen  $Y$  und Steuerehrlichkeit wäre dazu ein Steuersatz von  $t_d > \frac{\bar{G}}{Y}$  zu erheben. Steuerhinterziehungsaktivitäten schmälern

nun das Inländereinkommen um den Wert  $e * L_K$ . Für eine kleine offene Volkswirtschaft wäre es demnach optimal die Besteuerung des Kapitaleinkommens in Abhängigkeit der beschriebenen Faktoren so vorzunehmen, dass das hieraus erzielte Steueraufkommen maximiert wird.

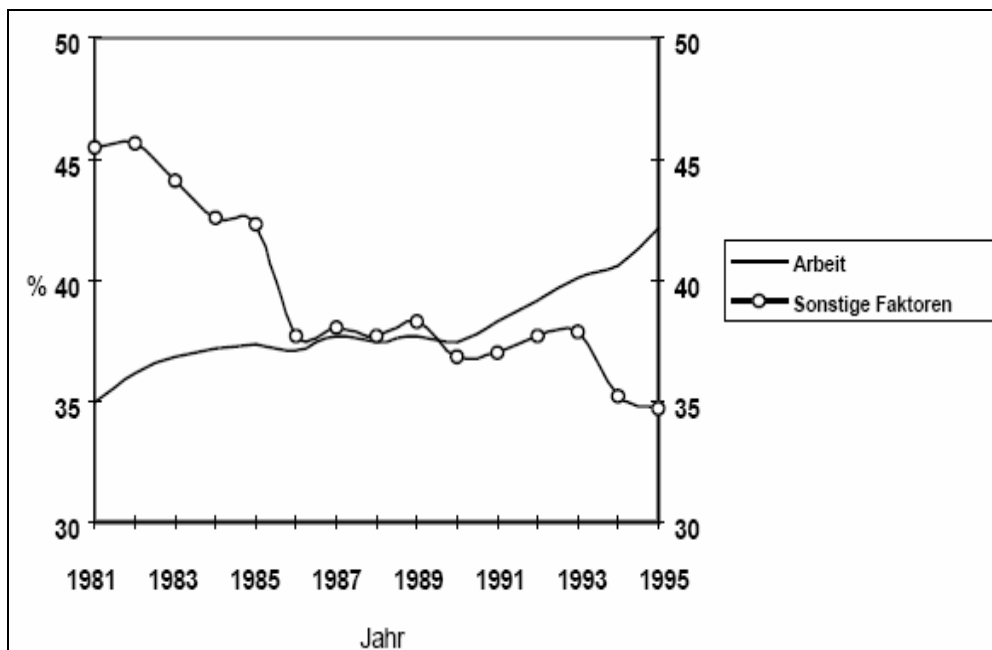
Unter den getroffenen Annahmen ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Der allgemeine Steuersatz  $t_d$ , der zur Deckung des Staatsaufkommens notwendig ist, muss höher angesetzt werden, als dies ohne Steuerhinterziehung notwendig wäre.
- Im Rahmen einer allgemeinen Einkommensteuer fällt die effektive Belastung des Kapitaleinkommens aufgrund von Ausweichbestrebungen niedriger aus, als die anderer Einkommensarten (z.B. Lohneinkommen).
- Liegt der notwendige allgemeine Steuersatz  $t_d$  über  $t_{\max}$ , so muss zur Deckung des Staatsaufkommens ein überproportional höherer allgemeiner Steuersatz angewendet und gleichzeitig eine niedrigere effektive Besteuerung der Kapitaleinkommen akzeptiert werden.

Damit ergibt sich aufgrund der Steuerhinterziehung zwangsläufig eine steuerlich unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit)<sup>31</sup>. Diese Ergebnisse lassen sich durch Daten auf europäischer Ebene bestätigen. Die europäische Kommission stellt in ihrer Mitteilung zur Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union an den Rat fest, dass "die implizite steuerliche Belastung (d.h. die Steuereinnahmen geteilt durch die entsprechende Grundlage) der unselbständigen Arbeit [...] um mehr als 7 % [anstieg], während sie für andere Produktionsfaktoren (Kapital, Selbständige, Energie, natürliche Ressourcen) um über 10 % gesunken ist"<sup>32</sup> (Vergleiche hierzu Abbildung 3).

<sup>31</sup> Die verschiedenen Produktionsfaktoren werden zumindest effektiv unterschiedlich besteuert. Wendet ein Land ein Schedulesystem an, so fällt die Besteuerung der einzelnen Produktionsfaktoren von vornherein unterschiedlich aus.

<sup>32</sup> Europäische Kommission (1997) S. 3.



**Abbildung 3:** Implizite steuerliche Belastung in der EU 1981-1995.  
(Quelle: Europäische Kommission (1997) S. 3)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es für eine kleine offene Volkswirtschaft optimal ist, ausländisches Kapital nicht oder nur gering steuerlich zu belasten und die Besteuerung der Kapitalerträge von Inländern am möglichen Steueraufkommen zu orientieren<sup>33</sup>.

Wie Tabelle 1 zeigt, ist dies exakt die Steuerpolitik, die von vielen der europäischen Staaten verfolgt wird. Es ist also festzustellen, dass viele der Mitgliedsstaaten unter nationalen Gesichtspunkten eine optimale (effiziente) Steuerstrategie verfolgen. Sieht man den Sachverhalt aber auf europäischer Ebene, insbesondere vor dem weiter oben geschilderten Faktum der unvollständigen Erfassungsmöglichkeiten, ergeben sich negative Effekte, die insgesamt zu einem ineffizienten Ergebnis führen.

<sup>33</sup> Homburg weist darauf hin, dass es nach der Theorie der Zweitbestbesteuerung nicht notwendigerweise optimal ist, Kapital- und Arbeitseinkommen im Sinne einer synthetischen Steuer gleich zu belasten. Vgl. Homburg (1997) S. 186. Für den Fall, dass ein Steuersatz von  $t_{\max}$  nicht zur Deckung des Finanzbedarfs eines Landes ausreicht, wäre es optimal Kapitalerträge mit  $t_{\max}$  zu besteuern und die Steuersätze auf die übrigen Produktionsfaktoren so weit zu erhöhen bis das benötigte Aufkommen erzielt wird.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Kapitalertragsbesteuerung innerhalb der Europäischen Union in ein steuerliches Szenario einordnen, welches im wissenschaftlichen Umfeld seit einiger Zeit unter dem Schlagwort "Steuerwettbewerb" heftig diskutiert wird<sup>34 35 36 37</sup>. Die einzelnen Länder stehen auf einem vereinten Kapitalmarkt untereinander in Konkurrenz um den überaus mobilen Produktionsfaktor Kapital.

Unfair bzw. potentiell schädlich ist ein Steuerwettbewerb dann, wenn "nationale Maßnahme[n] in erster Linie auf eine Verzerrung der internationalen Allokation oder auf Fiskalgewinne zu Lasten ausländischer Steueraufkommen abzielen und nicht auf eine allgemeine Verbesserung des inländischen Steuerklimas"<sup>38</sup>. Die Steuersysteme zur Kapitalertragsbesteuerung, die sich in Europa entwickelt haben führen aufgrund ihrer Steuerumgehungs- und Steuerhinterziehungsmöglichkeiten zu einer Verzerrung der Kapitalallokation sowie zu einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung der einzelnen Produktionsfaktoren und erodieren gleichzeitig die Bemessungsgrundlage der Länder<sup>39</sup>. Aus diesem Grunde wird vielerorts eine Harmonisierung der Kapitalertragsteuersysteme sowohl aus ökonomischer als auch fiskalischer Sicht befürwortet<sup>40 41 42</sup>. Festzustellen sind allerdings auch kritische Stimmen, denen zufolge die Erosion der Kapitaleinkommensteuern nicht zu beklagen sei, da in diesen eine "effizienzmindere Doppelbesteuerung der Ersparnis"<sup>43</sup> gesehen wird, die sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirke.

Innerhalb der Europäischen Union wird die Notwendigkeit einer aufeinander abgestimmten Besteuerung in diesem Bereich allerdings schon lange diskutiert. Um den aktuellen Entwurf zur Harmonisierung der Kapitalertragsbesteuerung nachvollziehen zu können, ist es notwendig, sich kurz mit deren historischer Entwicklung zu beschäftigen. Deshalb bietet das folgende Kapitel einen kurzen Überblick über den gesamten Angleichungsprozess.

<sup>34</sup> Vgl. Dehija (1998).

<sup>35</sup> Vgl. OECD 1998.

<sup>36</sup> Es lassen sich in Bezug auf den Steuerwettbewerb in der wissenschaftlichen Literatur drei Positionen feststellen. Befürworter sehen im Steuerwettbewerb ein Instrument zur effizienzsteigernden Maßregelung der Steuersysteme. Kritiker befürchten einen Zwang zur Entlastung mobiler Produktionsfaktoren, der zu einem "race to the bottom" führen kann. Eine dritte Gruppe vertritt die Meinung, dass Steuerwettbewerb als unumgängliche Tatsache hingenommen werden muss und sieht die Lösung in einer Umorientierung zur konsumorientierten Besteuerung. Vgl. hierzu Hay (2002), Schroter (2002) S. 27 und Klapdor (2000) S. 31ff.

<sup>37</sup> Vgl. Geurts (2003) S.9f.

<sup>38</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 29f.

<sup>39</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S 7.

<sup>40</sup> Vgl. Lutz (2003) S. 2.

<sup>41</sup> Vgl. BDFR (2003).

<sup>42</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997) S. 2ff.

<sup>43</sup> Vgl. Sinn (1995) S. 244.

## 3

### Historische Entwicklung der Harmonisierungsansätze

#### 3.1

##### Erste Steuerharmonisierungsbemühungen der EU

Am 1. Januar 1958 trat der EWG-Vertrag in Kraft, in dem sich die damaligen Mitglieder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes verpflichteten. Der erste Schritt der noch jungen Gemeinschaft zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes lag in der Beseitigung der Zollschränken und Steuergrenzen<sup>44</sup>. Deshalb konzentrierten sich die steuerlichen Aktivitäten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und später der Europäischen Gemeinschaft zunächst auf den Bereich der indirekten Steuern.

Erst im Jahr 1960 beauftragte die Kommission den Steuer- und Finanzausschuss (Neumark-Ausschuss) mit einer Studie zur Analyse möglicher Beeinträchtigungen des gemeinsamen Marktes aufgrund von Besteuerungsunterschieden innerhalb der Gemeinschaft<sup>45</sup>. Im Ergebnis prognostizierte der Neumark-Ausschuss "Defizite bei der Besteuerung der Zinseinkünfte vor allem im Bereich ihrer tatsächlichen Durchsetzung und schlug zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und zur wirksamen Verhinderung von Steuerhinterziehungen die gemeinschaftsweite Einführung einer einheitlichen anrechenbaren Quellensteuer sowie einen gemeinschaftlichen Informationsdienst zum Zweck der wirksamen Steuerkontrolle vor"<sup>46</sup>. 1966 beschäftigte sich eine weitere Expertenkommission (unter Leitung von Claudio Segré) mit der Definition von Zielen in Bezug auf die Schaffung eines europäischen Kapitalmarktes und die damit verbundenen Probleme<sup>47</sup>, insbesondere im Bereich der direkten Steuern<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Spätestens als Belgien und die Niederlande ihren Grenzausgleich parallel zum ersten Zollsenkungsschritt (1959) erhöhten, wurde deutlich, dass sich durch eine alleinige Reduktion der Zölle das gesetzte Ziel eines gemeinsamen Marktes nicht erreichen lies. Zur Lösung des Problems bot sich eine Harmonisierung im Bereich der indirekten Steuern auf Grundlage des Artikels 99 (jetzt Artikel 93) an. Vgl. Genschel (2000) S. 21f und S. 40ff.

<sup>45</sup> Vgl. Neumark Bericht (1962) S. 97.

<sup>46</sup> Rehm (2003) S. 3.

<sup>47</sup> Vgl. Kaiser (1996) S. 4.

<sup>48</sup> Vgl. Genschel (2000) S. 106.

Aufgrund dieser beiden Berichte legte die Europäische Kommission 1967 das "Programm für die Harmonisierung der direkten Steuern"<sup>49</sup> vor, in dem die wesentlichen Gebiete einer Steuerharmonisierung konkretisiert wurden<sup>50</sup>. Konkrete Maßnahmen blieben jedoch zunächst aus.

### 3.2

#### 1. Vorschlag: Mindestquellensteuer

Erst als in den 80er Jahren im Rahmen des Binnenmarktprojektes<sup>51</sup> die Notwendigkeit eines europäischen Finanzraumes konkret wurde, kam es 1989 zum Ersten offiziellen Richtlinienentwurf ("Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein System einer Quellensteuer auf Zinsen", KOM (89) 60) der Kommission zur EG-einheitlichen Zinsbesteuerung<sup>52</sup>.

Die Richtlinie sah eine Quellenbesteuerung<sup>53</sup> von Kapitalerträgen EG-ansässiger Bürger in Höhe von mindestens 15% vor, die im Wohnsitzland der Zinsempfänger voll auf deren Einkommensteuer angerechnet werden konnte<sup>54</sup>. Die Richtlinie stieß allerdings auf wenig Zustimmung. Großbritannien und Luxemburg ging der Vorschlag zu weit, da sie eine massive Kapitalflucht fürchteten. Andere Länder (Belgien, Italien, Portugal) hielten den Vorschlag dagegen für unzulänglich und störten sich z.B. an der Steuerbefreiung von Eurobondanleihen. Dänemark und die Niederlande hingegen präferierten ein Informationsaustauschsystem und lehnten eine Quellenbesteuerung ab<sup>55</sup>. Als sich Deutschland im April 1989 für die Abschaffung der nationalen Quellenbesteuerung auf Zinsen entschied, war im Prinzip auch der europäische Richtlinienvorschlag gescheitert<sup>56</sup>. Die Steuerhinterziehungsproblematik blieb dennoch im europäischen Tagesgeschäft präsent. Luxemburg stand in dem Verdacht, durch seine Steuerpolitik willentlich seine Nachbarländer zu schädigen. Besonders Belgien, Deutschland und Frankreich sahen sich benachteiligt und drängten weiter auf eine Lösung<sup>57</sup>.

<sup>49</sup> Vgl. Europäische Kommission (1967).

<sup>50</sup> In Bezug auf die Kapitalbesteuerung beinhaltete das Programm Maßnahmen in den Bereichen der Besteuerung von Kapitalerträgen natürlicher Personen, sowie der Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Diese beiden Bereiche sind bis heute die Kerngebiete der Kapitalertragsbesteuerung. Vgl. Genschel (2000) S. 107.

<sup>51</sup> Vgl. Europäische Kommission (1985).

<sup>52</sup> Vgl. Fleißig (2000) S. 135f.

<sup>53</sup> Zunächst war die Einführung eines Systems von Krontollmitteilungen diskutiert worden, allerdings hielt man diese damals aufgrund des ausgeprägten Bankgeheimnisses Deutschlands und Luxemburgs für nicht durchsetzbar. Vgl. Fleißig (2000) S. 135.

<sup>54</sup> Vgl. Anzinger (2002) S. 264.

<sup>55</sup> Vgl. Genschel (2000) S. 125f.

<sup>56</sup> Vgl. Fleißig (2000) S. 137.

<sup>57</sup> Vgl. Genschel (2000) S. 126f.

### 3.3

#### 2. Vorschlag: Koexistenzmodell

Ausgangspunkt des zweiten Entwurfs der Kommission war die informelle Tagung des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ im April 1996 in Verona, auf der erstmals der neue Gesamtansatz der EU zu Steuerfragen vorgestellt wurde. Nach der informellen Tagung der Wirtschafts- und Finanzminister in Mondorf-les-Bains<sup>58</sup> ersuchte der Rat, unter dem Vorsitz Luxemburgs, die Kommission um die Vorlage eines Papiers, das als Grundlage für eine Orientierungsdebatte des Rates zur Steuerpolitik dienen könnte. Aufgrund des darauf folgenden Papiers (KOM(97) 495, „Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union“) wurde dann das „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union“ (sog. Montipaket)<sup>59</sup> erarbeitet, welches die Basis für den zweiten Richtlinienentwurf zur Kapitalertragsbesteuerung von 1998 darstellt.

Kernelement des Richtlinienvorschlags von 1998 war das Koexistenzmodell, das den Mitgliedsstaaten „die Wahl lässt, entweder eine Quellensteuer [von mindestens 20%] auf die in ihrem Hoheitsgebiet an Nichtansässige gezahlten Zinsen anzuwenden (System der Quellensteuer), oder dem Mitgliedsstaat, in dem der effektive Empfänger der Zinsen seinen steuerlichen Wohnsitz hat, durch die Erteilung der erforderlichen Informationen durch den Mitgliedsstaat der Zahlstelle die Möglichkeit zur Besteuerung zu geben (System der Information)“<sup>60</sup>. Als wesentliche Unterschiede im Vergleich zur ersten Richtlinie sind der veränderte Anwendungsbereich<sup>61</sup>, die Behandlung der Eurobonds<sup>62</sup> sowie die Verpflichtung der EU zu Verhandlungen mit Drittländern<sup>63</sup> zu nennen.

<sup>58</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996).

<sup>59</sup> Das Steuerpaket bestand aus drei Kernelementen: einem Verhaltenskodex der Mitgliedstaaten zur Vermeidung eines unfairen Wettbewerbs bei der Unternehmensbesteuerung, einer Harmonisierung der Besteuerung von Zinsen im Privatanlegerbereich sowie von Zinsen und Lizenzen zwischen verbundenen Unternehmen. Vgl. Europäische Kommission (1997a).

<sup>60</sup> Europäische Kommission (1998) Absatz 10.

<sup>61</sup> Im Gegensatz zum alten Entwurf betrifft die zweite Richtlinie nur grenzüberschreitende Erträge, womit die Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Investitionen aufgehoben ist.

<sup>62</sup> Im Entwurf von 1989 waren Erträge aus Euroanleihen nach Art. 5 steuerfrei. Der zweite Richtlinienentwurf sah diese Sonderbehandlung nicht mehr vor. Vgl. Fleißig (2000) S. 136ff.

<sup>63</sup> Durch Verhandlungen mit Drittländern sollte einem möglichen Kapitalabfluss aus Europa entgegen gewirkt werden. Vgl. Genschel (2000) S. 130.



Trotz der vermeintlichen Flexibilität des Ansatzes fand die Richtlinie im Rat keine Mehrheit. Zu groß waren die Unterschiede in den nationalen Interessen. Vor allem die Höhe des Quellensteuersatzes, die Aufteilung der Steuererträge zwischen Quellen- und Wohnsitzländern sowie die unterschiedlichen Auffassungen darüber, welches Gewicht den Verhandlungen mit außereuropäischen Staaten einzuräumen sei, waren strittig. Überschattet wurden diese Differenzen allerdings noch von dem Streit um die Euroanleihen, infolge dessen sich die britische Regierung entschieden gegen deren Einbeziehung in die Besteuerung aussprach<sup>64</sup>.

### 3.4

#### 3. Vorschlag: Informationsmodell

Die britische Delegation, um politische Wiedergutmachung wegen des Eurobond-Streits bemüht, legte im Frühjahr 2000 einen weiteren Vorschlag zur Kapitalertragsbesteuerung vor, der die Einführung eines grenzüberschreitenden Kontrollmitteilungssystems vorsah. Der Entwurf wurde zunächst sehr kontrovers bewertet, allerdings wuchs im Frühjahr 2000 der Druck auf die Kritiker<sup>65</sup> an, so dass beim Treffen der Finanzminister in Juni 2000 in Santa Maria da Feira eine Einigung erzielt werden konnte. Das Informationsmodell<sup>66</sup> baut auf verschiedenen Elementen auf<sup>67</sup>:

- Anwendungsbereich:  
Unter den Vorschlag fallen lediglich grenzüberschreitenden Zinseinkünfte. Erträge von Inländern im Inland unterliegen weiterhin der nationalen Besteuerung. Dabei werden alle Arten von Zinseinkünften erfasst; allerdings gilt für bestehende Anleihen eine Übergangsfrist.
- Abwendung vom Koexistenzmodell:  
Ziel ist die Implementierung eines umfassenden Informationssystems "über die in den einzelnen Mitgliedstaaten an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat gezahlten Zinsen"<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Der Grund hierfür lag darin, dass im Eurobondmarkt üblicherweise eine "Gross-up"-Klausel zur Anwendung kommt, durch die sich der Schuldner verpflichtet, eine neu eingeführte Quellensteuer zu zahlen oder die Anleihe vorzeitig zum Nennwert zurückzunehmen. Finanzminister Brown äußerte damals Befürchtungen in Bezug auf die Attraktivität des Finanzplatzes London. Vgl. Genschel (2000) S. 131.

<sup>65</sup> Zu den Kritikern zählten hauptsächlich Österreich und Luxemburg, die aber vor allem durch die britische Ankündigung ein nationales Kontrollsystem im April 2001 zu implementieren, zu Zugeständnissen gedrängt wurden. Vgl. Genschel (2000) S. 133.

<sup>66</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001a).

<sup>67</sup> Vgl. Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union (2001).

<sup>68</sup> Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union (2001).

- Das Koexistenzmodell soll nur in einer Übergangsphase von 7 Jahren angewendet werden, während dessen Belgien, Luxemburg und Österreich optional eine Quellensteuer<sup>69</sup> erheben dürfen.
- Abhängige oder assoziierte Gebiete und Drittländer:  
Die Umsetzung dieses Konzepts ist gebunden an Verhandlungen bezüglich vergleichbarer Regelungen in abhängigen oder assoziierten Gebieten (z.B. Kanalinseln oder die Isle of Man) und Drittländern (USA, Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino).
- Steuerpaket:  
Es wird erneut bekräftigt, dass diese Richtlinie noch immer ein Teil des "Maßnahmenpaketes zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union" ist<sup>70</sup>.

Trotz einer ersten Kompromisslösung seit vielen Jahren waren die Reaktionen auf den Vorschlag von Feira nicht besonders euphorisch. So schrieb die Financial Times Deutschland am 21.06.2001<sup>71</sup>, dass Europa "auf eine konsequente Zinsbesteuerung [...] noch eine Weile warten" werden müsse, und bezog sich hierbei auf die Abhängigkeit der Umsetzung von den Verhandlungen mit den Drittländern. Es war erkennbar, dass besonders Luxemburg und Österreich aufgrund ihrer Kapitalmarktinteressen und ihres ausgeprägten Bankgeheimnisses einem Informationssystem eher ablehnend gegenüberstanden und somit das erarbeitete Konzept nur bei erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen umgesetzt werden konnte<sup>72</sup>. Die Europäische Union trat daraufhin in Verhandlungen zu den oben erwähnten Drittländern. Im Verlauf der Gespräche wurde deutlich, dass der Position der Schweiz eine entscheidende Rolle zukommt. Die Fortschritte der Verhandlungen mit den Drittstaaten und deren Ergebnisse sind der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 3. Dezember 2002 zu entnehmen<sup>73</sup>. Hierin heißt es im Hinblick auf die Position der Schweiz:

- "Die Schweiz ist nicht bereit, sich zum automatischen Austausch von Informationen über Zinserträge zu verpflichten, die von schweizerischen Zahlstellen an Ansässige der Mitgliedstaaten gezahlt werden" <sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Eine Quellensteuer wäre demnach in den ersten drei Jahren in Höhe von 15% und anschließend in Höhe von 20% zu erheben.

<sup>70</sup> Siehe auch Kapitel 3.3.

<sup>71</sup> FTD (2000).

<sup>72</sup> Vgl. Rehm (2003) S. 5.

<sup>73</sup> Vgl. zum Verlauf Europäische Kommission (2002a).

<sup>74</sup> Europäische Kommission (2002a) 19 (i).

- “Die Schweiz ist bereit, einen “Steuerrückbehalt”<sup>75</sup> gemäß dem Zahlstellenprinzip auf Zinsen, die von Zahlstellen in der Schweiz an, in den Mitgliedstaaten ansässige, natürliche Personen ausgezahlt werden, einzuführen.”<sup>76</sup>

### 3.5

#### **Aktuelle Richtlinie zur Kapitalertragsbesteuerung in Europa**

Nachdem im Januar 2003 der Beschluss des ECOFIN-Rates aufgrund eines Einwands Italiens<sup>77</sup> nicht verabschiedet werden konnte, haben sich die EU-Finanzminister am 3. Juni 2003 endgültig auf eine Richtlinie zur grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung geeinigt. Die Richtlinie basiert auf dem Vorschlag von Feira und ist bis zum 1.1.2004 in nationales Recht umzusetzen und ab 1.1.2005 anzuwenden<sup>78</sup>. Die Kernelemente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das Ziel der Richtlinie besteht in der Beseitigung von Verzerrungen des Kapitalverkehrs sowie der Sicherstellung der effektiven Besteuerung grenzüberschreitender Zinszahlungen (Art. 6).
2. Das zentrale Instrument ist hierbei ein automatisches Informationsaustauschsystem, das die Wohnsitzfinanzämter über Zinserträge inländischer Bürger im Ausland informiert (Art. 8 und 9).
3. Nur 12 der 15 EU-Länder implementieren das Informationssystem; Belgien, Luxemburg und Österreich wird ein Sonderstatus zugebilligt, demgemäß sie sich aufgrund “struktureller Unterschiede”<sup>79</sup> zunächst nicht an dem Informationsaustausch beteiligen müssen. Stattdessen führen diese Länder eine Quellensteuer auf Zinserträge ausländischer EU-Bürger ein, deren Steuersatz stufenweise von 15% auf 35% angehoben werden soll<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> Der “Steuerrückbehalt” entspricht einer Kapitalertragssteuer, die nach dem Zahlstellenprinzip erhoben wird. Die Höhe des Steuersatzes orientiert die Schweiz an den übrigen EU-Ländern, die sich für die Quellensteuerlösung entscheiden, und ist bereit, eine Steuer von bis zu 35% zu erheben. Vgl. EDF (2002) S. 3.

<sup>76</sup> Europäische Kommission (2002a) 19 (ii).

<sup>77</sup> Italien wollte seine Zustimmung zur geplanten Richtlinie nur geben, wenn die Europäische Gemeinschaft von einer Strafe wegen Überproduktion gegen die italienischen Milchbauern absieht. Diese Bedingung hatte nichts mit der Sache zu tun und kommt einer Erpressung gleich, die wiederum das Einstimmigkeitsprinzip in Frage stellt. Vgl. rut (2003) und Hort (2003) sowie FTD (2003).

<sup>78</sup> Vgl. Europäische Kommission (2003) Art. 17 (1), (2).

<sup>79</sup> Europäische Kommission (2003) (16). Dies ist vor allem ein Zugeständnis an das jeweilige nationale Bankgeheimnis.

<sup>80</sup> Vgl. Vlcek (2003). Die Einnahmen aus der Quellensteuer sollen zu 75% dem Wohnsitzland zufließen.

4. Den EU-Bürgern wird in den Quellensteuerländern ein Wahlrecht zugestanden, nach dem sie sich zwischen der Zahlung der Quellensteuer und einer freiwilligen Informationsweitergabe an das Wohnsitzland entscheiden können (2003/48/EG (20)). Belgien, Luxemburg und Österreich sollen erst dann zu einem Informationssystem übergehen, wenn die Schweiz und andere Drittländer "die effektive Auskunftserteilung über Zinszahlungen auf Ersuchen sicherstellen"<sup>81</sup>.
5. Die erforderlichen Aufgaben zur Durchführung der Besteuerung sollen von den jeweiligen Zahlstellen<sup>82</sup> wahrgenommen werden (Art. 1 (2)).
6. Die Richtlinie betrifft nur Zinserträge<sup>83</sup> natürlicher Personen (Art. 1 (1)).

Obwohl die Finanzminister der Länder sich mit dem Abschluss der Richtlinie zufrieden zeigten, fiel das unmittelbare Urteil in der Presse weniger gut aus. Hier ist davon die Rede, dass die EU-Übereinkunft "löchrig wie ein Schweizer Käse"<sup>84</sup> bzw. "weder Fisch noch Fleisch"<sup>85</sup> sei; als "unbefriedigender Kompromiss"<sup>86</sup> und "Papiertiger"<sup>87</sup> wird die EU-Zinssteuer beschrieben. Der Grund hierfür liegt vor allem in den breiten Zugeständnissen, die für diesen Kompromiss erforderlich waren.

So beschränkt sich die Richtlinie anders als eine allgemeine Quellensteuer lediglich auf natürliche und verfehlt juristische Personen. In diesem Zusammenhang weiß Brestel darauf hin, dass große Anleger längst als juristische Personen agierten und für kleinere Anleger eigene Fonds geschaffen würden, um der Steuer zu entgehen<sup>88</sup>.

Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der Beschränkung des Steuerobjektes, indem die Quellensteuer nur für Zinserträge gelten soll<sup>89</sup>. Gemäß Art. 6 der Richtlinie fallen unter den Zinsbegriff Zinsforderungen jeder Art, insbesondere auch Erträge aus Anleihen, Gewinnobligationen, Stückzinsen und Investment-

<sup>81</sup> Europäische Kommission (2003) (18). Davon ist allerdings in naher Zukunft nicht auszugehen, so dass man von einer Koexistenz von Informationsmodell und Quellensteuer auszugehen hat. Vgl. DUE (2003).

<sup>82</sup> Zur Definition der Zahlstelle vgl. Europäische Kommission (2003) Art. 4.

<sup>83</sup> Zur Definition der Zinszahlung vgl. Europäische Kommission (2003) Art. 6.

<sup>84</sup> Vgl. Ridderbusch (2003).

<sup>85</sup> Vgl. Brestel (2003).

<sup>86</sup> Vgl. rut (2003).

<sup>87</sup> Vgl. Brestel (2003).

<sup>88</sup> Vgl. Brestel (2003).

<sup>89</sup> Vgl. Vlcek (2003) S.2.

fonds<sup>90</sup>. Erträge aus Dividenden, Derivaten etc. bleiben dagegen von der Zinsrichtlinie unbetroffen<sup>91</sup>.

Im Bereich der Investmentfonds ist es Luxemburg gelungen, den Geltungsbereich weiter einzuschränken<sup>92</sup>. Demnach sind Erträge aus Investmentfonds erst dann steuerpflichtig, wenn ein bestimmter Anteil des Fonds aus festverzinslichen Wertpapieren besteht (mind. 40% bei Thesaurierungsfonds und mind. 25% bei Ausschüttungsfonds).

Nach nunmehr 31 Jahren haben sich die Finanzminister der EU auf ein Konzept geeinigt, dass in seiner Form doch sehr stark an den Vorschlag des Neumark-Ausschusses aus dem Jahr 1962 erinnert. Die Richtlinie ist ein Kompromiss, dessen Ausgestaltung aus der historischen Entwicklung folgt und vor dem Hintergrund des politischen Entscheidungsprozesses in Europa zu sehen ist.

<sup>90</sup> Vgl. Rehm (2003) S. 27f, S.32.

<sup>91</sup> Vgl. Vlcek (2003) S.2.

<sup>92</sup> Luxemburg ist im Bereich der gemischten Fonds auf dem Kapitalmarkt sehr gut positioniert und versucht diesen Vorteil zu wahren. Vgl. Rehm (2003) S. 26.

## 4

### Kriterien der Bewertung

Es stellt sich die Frage, mit welchem Steuermodell die gegebenen Probleme am besten zu lösen sind. Um sich ein objektives Urteil bilden zu können, ist es erforderlich, bestimmte Kriterien zu definieren, anhand derer die verschiedenen Systeme bewertet und verglichen werden.

Grundlegend hierfür ist die Arbeit von Neumark zu den "Grundsätze[n] gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik"<sup>93</sup>, in der er ein Set von Grundsätzen definiert, das bis heute zur Bewertung von steuerpolitischen Maßnahmen herangezogen wird.

Neumark unterscheidet dabei vier verschiedene Felder:

1. Fiskalisch-budgetäre Besteuerungsgrundsätze<sup>94</sup>:  
Hierunter fallen die Grundsätze der Ausreichendheit und der Flexibilität. Diese besagen, dass die Steuern einerseits so zu bemessen sind, dass die staatlichen Ausgaben gedeckt werden können, andererseits aber nicht statisch sein dürfen und jederzeit auf Veränderungen der Umwelt reagieren können müssen.
2. Ethisch-sozialpolitische Besteuerungsgrundsätze<sup>95</sup>:  
Gerechtigkeitsaspekte, insbesondere in Form der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, spielen hier eine wesentliche Rolle.
3. Wirtschaftspolitische Besteuerungsgrundsätze<sup>96</sup>:  
Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten sei bei der Besteuerung darauf zu achten, dass sie wachstumspolitisch ausgerichtet ist, ungewollte Beeinträchtigungen des Wettbewerbs vermieden und Eingriffe in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit und Privatsphäre der einzelnen Individuen minimiert werden.
4. Steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze<sup>97</sup>:  
Nach diesen Grundsätzen hat Steuerpolitik widerspruchsfrei, praktikabel und stetig zu sein und ist so zu gestalten, dass die Kosten, die bei der Veranlagung, der Erhebung oder der Kontrolle entstehen, ein notwendiges Mindestmaß nicht überschreiten (Wohlfeilheit der Besteuerung).

<sup>93</sup> Vgl. Neumark (1970).

<sup>94</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 47ff.

<sup>95</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 67ff.

<sup>96</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 222ff.

<sup>97</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 334ff.

Die meisten Kriterien, die in der Literatur zur Bewertung direkter Steuern herangezogen werden, lassen eine Orientierung an den Besteuerungsgrundsätzen nach Neumark erkennen. So ist Schratzenstaller der Meinung, dass zu einem Vergleich der verschiedenen Steueransätze zur Kapitalertragsbesteuerung die Kriterien *Effizienz*, *Gerechtigkeit*, *fiskalische Ergiebigkeit* und *Einfachheit* heranzuziehen sind<sup>98</sup>. Rose vertritt eine ähnliche Auffassung; ein optimales Steuersystem sei an seiner *Fairness*, seiner *administrativen und marktwirtschaftlichen Effizienz* sowie seiner *Transparenz* zu messen<sup>99</sup>. Für Tipke und Lang sind *Gerechtigkeit* (einschließlich wirtschaftlicher Effizienz), *Ergiebigkeit* (einschließlich Flexibilität), *Unmerklichkeit* und *Praktikabilität* (einschließlich Transparenz, Einfachheit und Wohlfeilheit) die Grundanforderungen, an denen sich eine moderne Steuer auszurichten hat<sup>100</sup>. Rehm beurteilt in seiner Arbeit die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kapitalertragsbesteuerung vor allem anhand der *Effizienz* und *Neutralität*, geht aber auch auf die jeweilige *Eingriffsintensität* in bestehende Rechtsordnungen ein<sup>101</sup>. *Gerechtigkeit*, *Gleichmäßigkeit*, *Verzerrungsfreiheit* (Allokationseffizienz) und *Einfachheit* sind ebenfalls nach Pollak die wesentlichen steuerpolitischen Eckpunkte<sup>102</sup>. Zuletzt soll in diesem Zusammenhang noch auf eine Studie des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesministeriums der Finanzen zur Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung verwiesen werden, die verschiedene Steuermodelle zur Kapitalertragsbesteuerung vergleicht<sup>103</sup>. Die Kriterien die hier zur Bewertung herangezogen wurden, sind weitestgehend identisch mit den zuvor genannten Begriffen. Neben der *Effizienz*, der *Neutralität*, *Gerechtigkeitsaspekten* (Leistungsfähigkeitsprinzip) und *administrativen Gesichtspunkten* fließen allerdings auch Überlegungen bezüglich einer *internationalen Kooperation* und der *Konformität im Europäischen Recht* in die Bewertung mit ein.

Was die Auswahl einzelner Kriterien betrifft, an denen die Steuermodelle letztendlich zu messen sind, so weißt Peffekoven darauf hin, dass sich eine solche an den Zielen, die hinter der Besteuerungsabsicht stehen, zu orientieren hat<sup>104</sup>.

<sup>98</sup> Vgl. Schratzenstaller (2000) S. 676ff.

<sup>99</sup> Vgl. Rose (2000) S. 501ff.

<sup>100</sup> Vgl. Tipke (2002) S. 179ff.

<sup>101</sup> Vgl. Rehm (2003) S. 20ff.

<sup>102</sup> Vgl. Pollak (2001) S. 56.

<sup>103</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 91ff.

<sup>104</sup> Vgl. Peffekoven (1984) S. 139f.

Im Zusammenhang mit einer europäisch koordinierten Kapitalertragsbesteuerung liegt es somit nahe, die Kriterien an den allgemeinen Zielen der EU-Steuerpolitik auszurichten<sup>105</sup>. Diese wurden im Jahr 2001 in einer Mitteilung der Kommission zur Steuerpolitik innerhalb der Europäischen Union formuliert<sup>106</sup>. Darin heißt es:

- Eine europäische Steuerpolitik muss sich an den Interessen der Bürger und der Wirtschaft orientieren, die die vier Grundfreiheiten (Freizügigkeit, freier Warenverkehr, freier Kapitalverkehr und Dienstleistungsfreiheit) in Anspruch nehmen wollen. Dementsprechend soll allen Tatbeständen, die die Ausübung der vier Grundrechte beeinträchtigen, entgegengewirkt werden.<sup>107</sup>
- Das Steuersystem hat transparent und einfach zu sein, so dass für alle Beteiligten die steuerlichen Maßnahmen verständlich und leicht umsetzbar sind.<sup>108</sup>
- In Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt ist die Steuerpolitik so zu gestalten, dass Waren-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte sich so effizient wie möglich entwickeln.<sup>109</sup>

Diese allgemeinen Ziele werden im Bereich der direkten Steuern noch weiter konkretisiert:

- "Das Hauptziel der größten Volkswirtschaften, auch der EU-Mitgliedstaaten, besteht darin, ein steuerliches Umfeld zu schaffen, das den freien und fairen Wettbewerb fördert, die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit unterstützt und dabei gleichzeitig gewährleistet, dass die Grundlagen für die eigenen Steuereinnahmen nicht untergraben werden."<sup>110</sup>

Hiervon ausgehend werden im Folgenden die verschiedenen Steuermodelle in vier Bereichen verglichen und bewertet.

#### 1. Effizienz:

Dieses Kriterium ergibt sich aus der Forderung nach einem funktionierenden Europäischen Binnenmarkt.

<sup>105</sup> Ähnlich in Klapdor (2000). Dieser nennt in seiner Arbeit drei Anforderungen an ein europäisches Steuersystem, die sich in den Schlagworten gesamtwirtschaftliche Effizienz, Sicherung des Steueraufkommens und internationale Integration zusammenfassen lassen. Vgl. Klapdor (2000) S. 44f.

<sup>106</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 7f.

<sup>107</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 7ff.

<sup>108</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 7ff.

<sup>109</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 7ff.

<sup>110</sup> Europäische Kommission (2001) S. 16.



2. Im ökonomischen Sinne versteht man unter Effizienz den (pareto-) optimalen Einsatz knapper Produktionsfaktoren<sup>111</sup>. Vor dem Hintergrund der Kapitalertragssteuern spielen vor allem Allokationsaspekte eine Rolle (Allokationseffizienz). Es stellt sich deshalb die Frage, wie die einzelnen Steuersysteme die optimale Verteilung des Produktionsfaktors Kapital auf die verschiedenen Investitionsmöglichkeiten beeinflussen.
3. **Steuertechnik:**  
Hierunter versteht sich eine Bewertung der Steuermodelle nach den Gesichtspunkten der Praktikabilität und der Wohlfeilheit. Die Beurteilung in dieser Hinsicht rechtfertigt sich aus dem Wunsch, ein möglichst einfaches und transparentes Steuersystem in Europa zu etablieren. Die Untersuchung der Kosten und der Durchführbarkeit der jeweiligen Ansätze sind ebenfalls eng mit diesem Ziel verbunden.
4. **Fiskalische Ergiebigkeit:**  
Die Harmonisierung der Kapitalertragssteuer ist eine Reaktion auf die Probleme die im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes auftreten. Die Sicherstellung der Besteuerungsgrundlage ist hierbei als wesentliches Ziel zu nennen. Damit können die sich ergebenden Steuergesetze in den Bereich der Fiskalzwecknormen eingeordnet werden. Deren Primärfunktion stellt die Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Haushalte dar. Somit ist es angebracht, die unterschiedlichen Steuervorschläge an ihrem zu erwartenden Steueraufkommen zu messen.
5. **Gerechtigkeit:**  
Auch wenn der Gerechtigkeitsaspekt in dem Grundsatzpapier zur Steuerpolitik in der europäischen Union nicht explizit Bestandteil der Ziele ist, so weißt Tipke und Lang darauf hin, dass die Akzeptanz einer Steuer in erster Linie von deren Gerechtigkeit abhängt. Darüber hinaus sei besonders in einem Rechtsstaat eine ungerechte Steuer auch dann nicht zu rechtfertigen, wenn deren Konzeption alle übrigen Steuermaxime erfülle<sup>112</sup>. Auch nach meinem Dafürhalten ist es wichtig, dass in einen Vergleich von Steuersystemen der Gerechtigkeitsgedanke Beachtung findet.

<sup>111</sup> Vgl. Varian (1995) S. 482ff.

<sup>112</sup> Vgl. Tipke (2002) S. 178ff.

## 4.1

### Effizienz und Neutralität

Als grundsätzlich anzustrebendes ökonomisches Ziel gilt es, einen effizienten Einsatz knapper Ressourcen herbei zu führen. Dabei hat sich der freie Wettbewerb als besonders geeignetes Instrument zur Bereitstellung einer optimalen Ressourcenallokation hervorgetan. So ist Rürup z.B. der Meinung, "dass der "Markt" ein universeller und unübertroffener Mechanismus bei der Erzeugung von Allokationseffizienz und "production welfare" ist"<sup>113</sup> und auch Neumark bestätigt, dass der Wettbewerb "in der Regel eine Annäherung an die optimale Ressourcenallokation"<sup>114</sup> gewährleistet. Deshalb sollte Politik auch nur da eingreifend tätig werden, wo der Wettbewerb als Marktmechanismus beeinträchtigt ist.<sup>115</sup> Aus diesem Ansatz folgt unmittelbar das Neutralitätspostulat der Besteuerung, nachdem eine Steuer, sofern sie keine Lenkungs Zwecke verfolgt, die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte möglichst unbeeinflusst lassen soll. Die grundlegende Annahme dabei ist, dass eine neutrale Steuer keine Auswirkungen auf die Ressourcenallokation hat und dann über den Wettbewerb eine effiziente Situation erreicht wird; damit wäre auch die Steuer effizient.

Bei Effizienzüberlegungen ist allerdings immer der Rahmen festzulegen, unter dem ein Problem untersucht wird. Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, ist es nämlich durchaus denkbar, dass ein effizientes Steuersystem je nach Blickwinkel unterschiedlich gestaltet sein muss. Das europäische Beispiel zeigt, dass national effiziente Steueransätze in ihrer Summe und auf internationaler Ebene betrachtet, zu einer ineffizienten Situation führen können<sup>116</sup>. Nach den unter 2.2 beschriebenen Modellen war es für einen europäischen Staat, der mit einem nahezu vollständig mobilen Produktionsfaktor Kapital und unvollständigen Erfassungsmöglichkeiten der Steuersachverhalte konfrontiert ist, auf nationaler Ebene effizient, das Kapitaleinkommen der Steuerausländer nicht zu belasten. Aus europäischer Sicht entstehen hierdurch allerdings Verzerrungen, die die Vermutung einer ineffizienten Situation nahe legen, weil z.B. die Investitionsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte von steuerlichen Aspekten beeinflusst werden.

<sup>113</sup> Vgl. Rürup (1998).

<sup>114</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 262.

<sup>115</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 262.

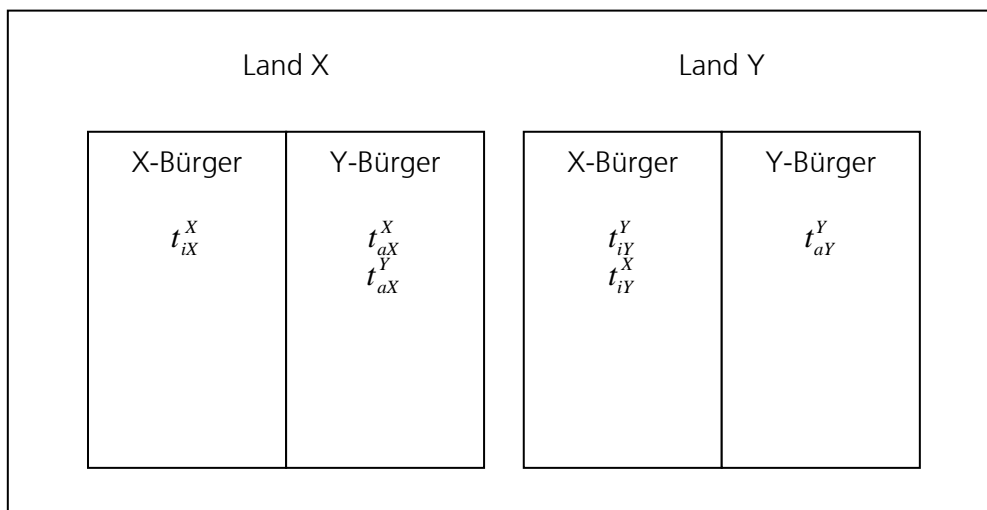
<sup>116</sup> Razin und Sadka haben in ihrer Arbeit gezeigt, dass eine ineffiziente Situation vorliegt, wenn ein Staat nicht in der Lage ist im Ausland erzieltetes Einkommen effektiv zu besteuern und gleichzeitig keine Kapitalverkehrsbeschränkungen erhebt. Kapitalverkehrsbeschränkungen laufen allerdings dem europäischen Ziel eines gemeinsamen Kapitalmarkts zuwider, so dass von Ineffizienzen auszugehen ist. Vgl. Razin (1991) S. 171ff.

Im Weiteren soll der Effizienzaspekt im weltwirtschaftlichen Kontext gesehen werden. Ein internationales Steuermodell wird in Bezug auf seine Effizienz üblicherweise anhand der beiden Kriterien Kapitalexport- und Kapitalimportneutralität beurteilt<sup>117 118 119 120</sup>. Dabei ist ein System dann entscheidungsneutral wenn beide Neutralitäten verwirklicht werden.

Kapitalexportneutralität verlangt dabei, "dass die Entscheidung über den Investitionsort steuerlich unverzerrt bleibt"<sup>121</sup>. Das bedeutet, dass aus Sicht des Kapitalexportlandes alle Einkünfte aus Kapital gleich belastet werden müssen, unabhängig vom Ort der Entstehung. Die Kapitalimportneutralität geht dagegen von der Sicht des Kapitalimportlandes aus und fordert, dass alle Einkommen aus Kapital gleich zu besteuern sind, ganz egal woher das Kapital stammt<sup>122</sup>.

Das folgende Beispiel soll zur Veranschaulichung der Begriffe und zur Verdeutlichung der Konsequenzen beitragen.

Ausgangspunkt ist ein Modell mit zwei Ländern, einem vollständig mobilen Produktionsfaktor Kapital und den Bruttozinssätzen  $r^X$  bzw.  $r^Y$ .



**Abbildung 4:** Steuern im 2-Ländermodell.

(Quelle: Eigene Darstellung)

<sup>117</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 97ff.

<sup>118</sup> Vgl. Peffekoven (1984) S. 141ff.

<sup>119</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 277ff.

<sup>120</sup> Vgl. Schratzenstaller (2000) S. 676ff.

<sup>121</sup> Homburg (1997) S. 279.

<sup>122</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 61ff.

Der obere Index der Variablen in Abbildung 4 bezeichnet den Ort der Steuererhebung und der untere Index kennzeichnet das Steuersubjekt ( $i, a$ ) und den Ort der Einkommensentstehung.  $t_{aX}^Y$  steht somit für die Steuer des Landes Y, auf die Einkünfte der Y-Bürger, die im Land X entstehen.

Im Arbitragegleichgewicht muss bei vollkommener Kapitalmobilität gelten:

$$(8) \quad r^X * (1 - t_{iX}^X) = r^Y * (1 - t_{iY}^Y - t_{iY}^X).$$

Dies bedeutet, dass der Grenzertrag<sup>123</sup> des Kapitals im Inland und im Ausland für einen X-Bürger gleich ist. Analog ergibt sich für einen Y-Bürger

$$(9) \quad r^X * (1 - t_{aX}^X - t_{aX}^Y) = r^Y * (1 - t_{aY}^Y).$$

Es werden nun zwei Fälle der Besteuerung betrachtet. Im ersten Fall soll in beiden Ländern eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip stattfinden. Daraus folgt, dass im Inland keine Steuern auf ausländische Kapitalerträge erhoben werden. Demgemäß gilt:

$$(10) \quad t_{aX}^X = t_{iY}^Y = 0.$$

Des Weiteren werden somit die Einkommen unabhängig von ihrer Entstehung gleich besteuert.

$$(11) \quad t_{iX}^X = t_{iY}^X,$$

$$(12) \quad t_{aX}^Y = t_{aY}^Y.$$

Durch einsetzen von (10)-(12) in (8) und (9) folgt:

$$(13) \quad r^X * (1 - t_{iX}^X) = r^Y * (1 - t_{iX}^X),$$

$$(14) \quad r^X * (1 - t_{aY}^Y) = r^Y * (1 - t_{aY}^Y).$$

Hier kann man erkennen, dass bei Durchsetzung des Wohnsitzprinzips im In- und Ausland die Erträge des einzelnen Bürgers gleich belastet werden. Da die Investitionsentscheidung in diesem Fall von der Besteuerung unbeeinflusst bleibt, wird der Investor nur dann im Ausland investieren, wenn der Bruttozinssatz dort höher ist. Der Marktprozess wird unter diesen Umständen einsetzen und es wird im Gleichgewicht zu einer Angleichung der Bruttozinssätze ( $r^X = r^Y$ )<sup>124</sup> und damit zu einer pareto-optimalen Allokation der Investitionen kommen (Produktionseffizienz)<sup>125 126</sup>. Somit ist eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip kapitalexportneutral.

Als Zweites soll in dem Modell eine Quellenbesteuerung mit Abgeltungscharakter angenommen werden.

<sup>123</sup> Dem Grenzertrag entspricht die Nettoverzinsung der letzten investierten Kapitaleinheit.

<sup>124</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 278f.

<sup>125</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 62.

<sup>126</sup> Vgl. weiterführend zur Produktionseffizienz Homburg (1997) S. 190ff.

Ein solches Steuersystem bedeutet zunächst, dass alle Einkommen im Inland identisch besteuert werden (Vgl. dazu die Gleichungen (15) und (16)).

$$(15) \quad t_{iX}^X = t_{aX}^X$$

$$(16) \quad t_{iY}^Y = t_{aY}^Y$$

Darüber hinaus sind im Ausland schon belastete Einkommen aufgrund des Abgeltungsmechanismus in den jeweiligen Wohnsitzländern steuerfrei. Gleichung (17) spiegelt dies wieder.

$$(17) \quad t_{iY}^X = t_{aX}^Y = 0$$

Nach Einsetzen von (15) – (17) in die Gleichungen (8) und (9) erhält man

$$(18) \quad r^X * (1 - t_{iX}^X) = r^Y * (1 - t_{iY}^Y) = r^X * (1 - t_{aX}^X) = r^Y * (1 - t_{aY}^Y),$$

wonach sich die Nettozinssätze in beiden Ländern im Gleichgewicht anpassen. Das heißt, dass das Kapital innerhalb eines Landes unabhängig vom Ursprungsort die gleiche Rendite erbringt. Damit erfüllt eine Quellenbesteuerung mit Abgeltungscharakter die notwendigen Bedingungen für Kapitalimportneutralität. Aufgrund der angepassten Nettozinssätze bleibt für die Sparer der einzelnen Staaten die Konsum-Spar-Entscheidung unverzerrt, so dass die Ersparnisse im Gleichgewicht pareto-optimal verteilt sind (Konsumeffizienz)<sup>127</sup>.

Normalerweise ist allerdings nicht von gleichen Inlandssteuern auszugehen ( $t_{iX}^X \neq t_{aY}^Y$ ), so dass Gleichung (18) unmittelbar aufzeigt, dass in diesem Gleichgewicht die Bruttozinsen verschieden sein werden. So stellt sich eine Produktionsineffizienz ein, weil die Kapitalinvestitionsentscheidung verzerrt ist<sup>128</sup>. Eine solche Quellenbesteuerung mit Abgeltungscharakter ist deshalb neutral bezüglich des Kapitalimports, verletzt aber die Forderung nach Kapitalexportneutralität.

Zu diesem Zeitpunkt sei noch einmal ein Blick zurück auf die Gleichungen (13) und (14) geworfen. Es ist zu erkennen, dass sich für  $t_{iX}^X \neq t_{aY}^Y$  in den beiden Ländern unterschiedliche Nettozinssraten ergeben. Im Falle der Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip ist somit eine Kapitalexportneutralität festzustellen, die aber mit einer Konsumineffizienz aufgrund mangelnder Kapitalimportneutralität einhergeht.

<sup>127</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 62ff.

<sup>128</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 280.

Wie dieses Beispiel zeigt, ist es also durchaus möglich, dass ein bestimmtes Steuermodell nur eines der beiden Neutralitätskriterien erfüllt. Tatsächlich gibt es keine realistische Steuer, die vollkommen verzerrungsfrei ist<sup>129</sup>. Deshalb ist es bei der Besteuerung wichtig, die insgesamt von ihr ausgehende Verzerrung so gering wie möglich zu halten. Damit stellt sich die Frage, welches der beiden Kriterien das Gewichtiger ist.

In der wissenschaftlichen Literatur wird dabei der Kapitalexportneutralität der höhere Stellenwert zugerechnet<sup>130 131 132 133</sup>. Stellvertretend sollen hier zwei Gründe genannt werden:

- Da die Elastizitäten im Produktionsbereich größer sind als im Konsumbereich, ist ein Kriterium, das Produktionseffizienz gewährleistet, einem Kriterium für die Konsumeffizienz vorzuziehen<sup>134</sup>. Das gilt auch in einem Umfeld von zweitbesten Besteuerungssystemen, die die intertemporale Konsumentscheidung von vorneherein verzerren<sup>135</sup>.
- Empirische Studien haben gezeigt, dass Verzerrungen der räumlichen Verteilung von Kapital schwerer empfunden werden als intertemporale Verzerrungen.

Weil der Wohlfahrtsverlust, der aus einer Verletzung der Kapitalexportneutralität resultiert, von der "sensitivity of capital across space"<sup>136</sup> abhängig ist und Ineffizienzen aufgrund einer Verletzung der Kapitalimportneutralität sich durch die "sensitivity of savings across time"<sup>137</sup> bestimmen, ist somit das Kriterium der Kapitalexportneutralität gewichtiger.

<sup>129</sup> Nur eine Kopfsteuer könnte als vollständig neutral bezeichnet werden, allerdings hat diese in Bezug auf die Gerechtigkeit und die Akzeptanz derartige Defizite, dass sie als nicht praktikabel erscheint. Vgl. Neumann (2001) S. 28.

<sup>130</sup> Vgl. Keen (1993).

<sup>131</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 62f.

<sup>132</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 282f.

<sup>133</sup> Vgl. Gorter (2001) S. 33f.

<sup>134</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 282f.

<sup>135</sup> Vgl. Gorter (2001) S. 33f. Zur Verzerrung der intertemporalen Neutralität siehe weiter Schick (2003), Kronenberger Kreis (2000), Rose (2000).

<sup>136</sup> Gorter (2001) S. 33.

<sup>137</sup> Gorter (2001) S. 33.

Neben diesen beiden Neutralitätskriterien wird abschließend noch ein Ansatz zur Beurteilung der Effizienz von Steuersystemen vorgestellt, der auf den Überlegungen von Brosius<sup>138</sup> basiert. Weiter oben wurde gezeigt, dass bei vollkommener Kapitalmobilität und existenten Steuerhinterziehungsmöglichkeiten die optimale Steuerstrategie für eine kleine offene Volkswirtschaft darin besteht, das Kapitaleinkommen von Inländern ungleich dem von Ausländern zu behandeln und Erträge aus den verschiedenen Produktionsfaktoren unter Umständen unterschiedlich zu besteuern. Es zeigte sich darüber hinaus, dass wegen solchen Steuersystemen aus internationalem Blickwinkel Ineffizienzen auftreten, die für eine harmonisierte Besteuerung sprechen.

Sofern in die Harmonisierung der Steuern nicht die gesamte Weltwirtschaft mit eingefasst wird, besteht weiterhin das Problem, dass Steuerpflichtige ihr Kapital in Drittländer transferieren, um so eine Belastung ihrer Erträge zu vermeiden. Der Abfluss von Kapital hat aber für die betrachtete Volkswirtschaft wohlfahrtsmindernde Konsequenzen und führt somit zu einer ineffizienten Situation. Brosius hat gezeigt, dass die Elastizität des inländischen Kapitals auf Steuern reziprok abhängig ist vom Verhältnis der Größe des jeweiligen Landes zum Weltmarkt<sup>139</sup>. Das ist damit zu begründen, dass Steuersatzänderungen in einem großen Land Kapitalbewegungen auslösen, die auf dem weltweiten Kapitalmarkt merklich zu spüren sind und sich damit auch auf den Gleichgewichtszinssatz auswirken. Aus einer Veränderung des Zinssatzes im Inland resultiert dann eine entsprechend entgegengesetzte Zinsänderung im Ausland, da z.B. eine Kapitalzunahme im Inland gleichzeitig eine merkliche Kapitalabnahme im Ausland bedeutet<sup>140</sup>. So wird in einem großen Land die Reaktion auf eine Erhöhung der Kapitalertragsbesteuerung geringer ausfallen als dies in einem kleinen Land der Fall wäre. Ein verminderter Kapitalabfluss wäre somit gleichbedeutend mit einer geringeren Ineffizienz. Wie oben bereits erwähnt wurde, muss es das Ziel der Besteuerung sein, die insgesamt verursachte Verzerrung so gering wie möglich zu halten. Deshalb muss ein Steuersystem daraufhin geprüft werden, inwiefern es dazu geeignet ist, Europa als großes Land gegenüber den Weltmarkt auftreten zu lassen.

<sup>138</sup> Brosius (2003) .

<sup>139</sup> Vgl. Brosius (2003) S. 108ff.

<sup>140</sup> Vgl. Brosius (2003) S. 113.ff

## 4.2

### Steuertechnik

Die Aufgabe der Steuertechnik liegt in der konkreten Umsetzung eines zunächst abstrakten Steuersachverhaltes und betrifft somit den gesamten Prozess der Gesetzgebung. Zu den Aufgaben der Steuertechnik gehört zuerst die Gesetzesformulierung, die die Steueridee in Rechtssprache umsetzen muss und die Bemessungsgrundlage durch Definition des Steuersubjekts sowie des Steuerobjekts konkretisiert<sup>141</sup>. Darüber hinaus fallen unter den Begriff organisatorische und administrative Aspekte, die sich vor allem auf die technische Umsetzung der Steuer sowie der Gewährleistung ihres Vollzugs beziehen. Die Steuertechnik hat demnach einen wesentlichen Einfluss darauf, wie einfach bzw. wie transparent sich eine Steuermaßnahme für den Steuerpflichtigen darstellt, ob sie praktikabel ist und welche Kosten bei ihrem Vollzug anfallen.

Diese drei Punkte (Transparenz, Praktikabilität und Kosten) sollen im Weiteren zur Bewertung der einzelnen Steuermodelle herangezogen werden.

Im Hinblick auf eine internationale Besteuerung müssen dabei zwei Ebenen der Transparenz in Betracht gezogen werden. Zum einen die nationale Ebene, die sich auf die Transparenz der jeweiligen Steuersysteme gegenüber ihren Steuersubjekten bezieht, zum anderen der zwischenstaatliche Aspekt, bei dem es auf eine offene Besteuerung auf internationaler Ebene ankommt.

Unter dem Grundsatz der Steuertransparenz subsumiert Neumark<sup>142</sup> das Kriterium der Bestimmtheit sowie das Merkmal der Verständlichkeit und Eindeutigkeit. Die Bestimmtheit einer Steuer meint dabei eine verbindliche Festlegung des Zeitpunkts, der Art und der Höhe der Steuerentrichtung. Dieser Punkt ist allerdings für die Bewertung europäischer Kapitalertragssteuermodelle eher unwesentlich<sup>143</sup>. Wichtiger in diesem Zusammenhang ist die Forderung nach Einfachheit und Verständlichkeit. Denn nur eine Steuer die von allen Beteiligten verstanden wird, kann letztendlich effektiv erhoben werden und findet die Akzeptanz der Steuerpflichtigen.

In diesem Zusammenhang ist die Kapitalertragsbesteuerung in den Bereich der Einkommenbesteuerung einzuordnen. Das Steuerrecht an sich, insbesondere das Einkommensteuerrecht, hat mittlerweile eine nur schwer überschaubare Komplexität erreicht, die durch die nahezu ausufernde Steuerrechtsliteratur dokumentiert wird<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 55ff.

<sup>142</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 342.

<sup>143</sup> Die aktuelle Steuerpraxis in Europa ist mittlerweile so weit entwickelt, dass Probleme in Bezug auf die Bestimmtheit einer Steuer nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Vgl. Neumark (1970) S. 342f.

<sup>144</sup> Vgl. Arbeitskreis Mittelstand (2003) S. 10f.



Das Gebiet der Kapitaleinkommenbesteuerung dürfte deshalb nicht nur in Deutschland für einen Laien ein schwieriges Feld sein. Einem solchen ist es deshalb oftmals nicht möglich, ohne professionelle Hilfe einen steuerlichen Sachverhalt richtig zu erfassen oder wiederzugeben<sup>145</sup>. Der Grund hierfür liegt in der Vielzahl an verschiedenen Steuersätzen, Vorschriften, Befreiungen, Sonderregelungen und Ausnahmen die auf europäischer Ebene zu finden sind<sup>146</sup>. Ein kompliziertes und intransparentes System wird deshalb mit vergleichbar mehr Akzeptanzproblemen und Gerechtigkeitsbedenken<sup>147</sup> zu rechnen haben als ein einfaches Steuerkonzept.

Auf internationaler Ebene spielt die Transparenz besonders in Verbindung mit dem sog. schädlichen Steuerwettbewerb eine Rolle<sup>148</sup>. Deshalb ist sie auch als Kriterium zur Identifikation von potentiell schädlichen steuerlichen Maßnahmen im "Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union"<sup>149</sup> aufgeführt. Hier besteht vor allem die Gefahr, dass einzelne Staaten durch laxe Anwendung der Rechtsvorschriften oder durch Gewährung von versteckten Vergünstigungen die Harmonisierungsbemühungen untergraben. Ein europäisches Steuersystem sollte deshalb offen und einfach strukturiert sein, so dass diesbezüglich so wenige Verzerrungsmöglichkeiten wie möglich bestehen.

Während die Forderung nach Transparenz eher die Gestaltung der jeweiligen Gesetzesvorschriften betrifft, so ist für die Praktikabilität und die Kosten vor allem die technische und administrative Umsetzung relevant.

Ein Gesetz ist dann praktikabel, wenn die Steuerpolitik so gestaltet ist, dass die Besteuerung durch die "Veranlagungs-, Erhebungs- und Kontrollbehörden"<sup>150</sup> ihrem Ziel entsprechend vollzogen werden kann. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass ein in der Theorie entworfenes Steuermodell mit den verfügbaren personellen und technischen Möglichkeiten umgesetzt werden kann. Von hervorragendem Interesse ist dabei, dass die mit der Veranlagung, der Steuererhebung und der Kontrolle verbundenen Kosten ein vernünftiges Maß nicht überschreiten. Diese Forderung entspricht dem Grundsatz der Wohlfeilheit der Besteuerung<sup>151</sup>.

<sup>145</sup> Die Studie des RWI sei hier beispielhaft als Beleg angeführt. Sie konstatiert einen Anstieg der Aufwendungen für Steuerberatungsleistungen in Deutschland von 2,7 Mrd. DM 1970 auf 27,2 Mrd. DM 1999. Vgl. BMF (2003).

<sup>146</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002) S. 24f. Die tabellarische Übersicht vermittelt einen ersten Eindruck der Komplexität des Sachverhaltes.

<sup>147</sup> Vgl. Tipke (2002) §8 Rz. 14.

<sup>148</sup> Vgl. Devereux (2002) S. 26.

<sup>149</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997a) S. 8.

<sup>150</sup> Neumark (1970) S. 358.

<sup>151</sup> Vgl. Neumark (1970) S. 368ff.

Die Kosten, die infolge der Besteuerung entstehen, belasten den privaten Sektor, hauptsächlich in Form von Befolgungskosten (z.B. Kosten der Erstellung von Steuererklärungen), und den öffentlichen Sektor in Form von Verwaltungskosten<sup>152</sup>. Die Verwaltungs- und Befolgungskosten werden unter dem Begriff Vollzugskosten zusammengefasst. In der jüngsten Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung zu den Kosten der Besteuerung in Deutschland wird die Höhe der Vollzugskosten auf 4,7% des Steueraufkommens beziffert. Dieser Wert setzt sich zu 34% aus Verwaltungskosten und zu 66% aus Befolgungskosten zusammen. In Großbritannien ist beispielsweise eine ganz ähnliche Situation festzustellen. Die "costs of collection" beliefen sich nach Abgaben des Inland Revenue Annual Reports 2002 auf 1,16% des gesamten Steuerertrages und liegen somit leicht unter dem deutschen Wert von 1,6%. Hierbei handelt es sich immerhin um einen Betrag von 30,3 Mrd. DM (Vollzugskosten) bzw. 2,48 Mrd. £ (lediglich Verwaltungskosten) auf britischer Seite. Es wird somit deutlich, dass die Steuererhebung und Steurdurchsetzung mit erheblichen Kosten verbunden ist, so dass in diesem Sinne ein Steuermodell, das zu geringeren Belastungen führt, vorzuziehen ist.

### 4.3

#### Fiskalische Ergiebigkeit

Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Ergiebigkeit kommen zwei Elemente zum tragen, die von wesentlicher Bedeutung sind:

- die Höhe des durch die Steuer zu erzielenden Aufkommens und
- die Flexibilität der Steuer in Bezug auf Umweltveränderungen.

Die Steuergesetze lassen sich in Abhängigkeit der jeweils angestrebten Zielsetzung in Fiskalzwecknormen und Sozialzwecknormen unterteilen. Während hinter Sozialzwecknormen eine lenkende oder regulierende Absicht steht, liegt die Aufgabe der Fiskalzwecknormen in der Deckung des Finanzbedarfs eines Staates<sup>153</sup>.

Dabei ist aber darauf zu achten, dass die Steuern in einer dynamischen Umwelt erhoben werden. Sie sind deshalb so zu gestalten, dass auf Änderungen im Finanzbedarf eines Landes oder auf (konjunkturelle) Veränderungen im steuerlichen Umfeld schnellstmöglich reagiert werden kann. Nur ein flexibles Steuersystem gewährleistet ein gewisses Maß an Planungssicherheit.

<sup>152</sup> Vgl. BMF (2003) S. 82.

<sup>153</sup> Vgl. Tipke (2002) S. 66.

Bei den in dieser Arbeit zu untersuchenden Modellen zur Kapitalertragsbesteuerung auf europäischer Ebene kann deshalb zunächst der fiskalische Zweck der Steuer festgestellt werden. Somit ist das mit dem jeweiligen Steueransatz zu erreichende Aufkommen ausschlaggebend für die Auswahl eines Steuersystems. In Punkto Flexibilität muss beachtet werden, dass die Besteuerung im europäischen Kontext stattfinden soll. Kapitel 3 hat gezeigt, wie schwer und langwierig eine Verständigung auf ein gemeinsames Steuersystem innerhalb der Europäischen Union fiel. Deshalb ist es meines Erachtens wichtig, das Kriterium der Flexibilität vor diesem Hintergrund zu bewerten. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Umweltbedingungen in den europäischen Ländern unterschiedlich entwickeln können. Ein System, das den einzelnen Staaten eine schnelle Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten erlaubt, ist somit besser für eine Besteuerung von Kapitalerträgen im internationalen Umfeld geeignet.

#### 4.4

##### **Gerechtigkeit**

“Eine Steuer muss gerecht sein.“ Dieser These würden wahrscheinlich die meisten Bürger eines rechtsstaatlichen Landes zustimmen. Woran lässt sich aber die Gerechtigkeit einer Steuer messen?

Im 18. Jahrhundert forderte Adam Smith, dass eine Steuer neben der Bestimmtheit und Bequemlichkeit vor allem die Gleichheit zu beachten hätte, nach der die Bürger einen Steuerbetrag nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten zu entrichten hätten<sup>154</sup>.

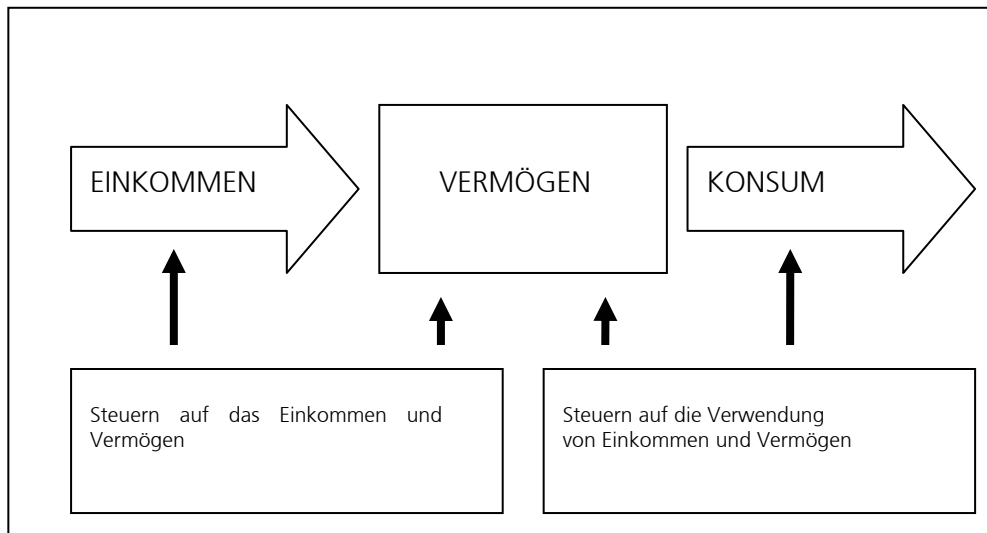
Diese Forderung hat sich dann im Laufe der Zeit zum sog. Leistungsfähigkeitsprinzip entwickelt, das heute als Primärgrundsatz des Steuerrechts anerkannt ist und als fundamentaler Vergleichsgrundsatz für Fiskalzwecknormen dient<sup>155</sup><sup>156</sup>. Unter dem Leistungsfähigkeitsgrundsatz versteht man konkret, dass die Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu belasten sind. Ein Steuersystem, das sich an diesem Prinzip orientiert, sorgt somit für eine horizontale (Steuerpflichtige mit gleichem Einkommen sind gleich zu besteuern) und eine vertikale (Bürger mit höherem Einkommen sind in entsprechendem Maße höher zu belasten) Steuergerechtigkeit.

<sup>154</sup> Vgl. Fleißig (2000) S. 146f.

<sup>155</sup> Vgl. Tipke (2002) §4 Rz. 81ff.

<sup>156</sup> Kritiker bemängeln allerdings die Vieldeutigkeit des Prinzips, so dass aus ihm keine konkreten Schlussfolgerungen zu ziehen sein. Vgl. Tipke (2000) §4 Rz. 83. Pollak (2001) S. 49f.

Wie sollte jetzt ein Steueransatz gestaltet werden, damit er diesem Postulat gerecht wird? Um eine Antwort darauf geben zu können, muss man erst der Frage nachgehen, wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen zu bemessen ist. Nach Tipke/Lang orientiert sich die Leistungsfähigkeit an den drei Indikatoren Einkommen, Vermögen und Konsum<sup>157 158</sup>.



**Abbildung 5:** Einwirkung der Steuern auf Einkommen, Vermögen und Konsum.

(Quelle: In Anlehnung an Tipke (2002) §4 Rz. 95.)

Die Wirkung eines Steuersystems hängt jetzt stark davon ab, auf welchen der drei Indikatoren es zurückgreift. Eine Steuer, die vor dem Konsum ansetzt, ist dann dienlich, wenn ein hohes Maß an Umverteilung als wünschenswert erachtet wird (kapitalorientierte Besteuerung). Demgegenüber wird eine auf freiheitliche Aspekte ausgerichtete Gesellschaft erst spät im ökonomischen Prozess eine Steuer erheben, um die Spar- und Investitionsentscheidungen der Steuerpflichtigen nicht zu beeinträchtigen (konsumorientierte Besteuerung).

<sup>157</sup> Vgl. Tipke (2002) §4 Rz. 95.

<sup>158</sup> Nach anderem Ansatz ist das Lebenseinkommen der beste Leistungsindikator. Vgl. Lang (2001) S. 42f.

Am verbreitetsten ist zurzeit die kapitalorientierte Art der Besteuerung, die hauptsächlich auf einer sich an der Reinvermögenszugangstheorie orientierenden Einkommensteuer basiert<sup>159</sup>. Demnach ist für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Individuums der "Zuwachs an Bedürfnis-Befriedigungsmöglichkeiten"<sup>160</sup> in Form von Einkommen und Vermögenszuwachs innerhalb einer Periode maßgeblich.

Vor diesem Hintergrund "muss [ein gerechtes Steuersystem] das Periodeneinkommen unabhängig von seiner Entstehung und Herkunft lückenlos und nach einheitlichen Maßstäben erfass[en] [...] und steuerlich auch gleich behandel[n]"<sup>161</sup>. Die synthetische Einkommensteuer galt deshalb lange Zeit unbezweifelt als ideales Steuermodell<sup>162</sup>.

In der jüngeren wissenschaftlichen Literatur sind viele kritische Stimmen zum System der synthetischen Besteuerung zu finden<sup>163</sup>. Dabei haben sich zwei wesentliche Kritikpunkte herauskristallisiert.

Das Steuersystem ist zum Ersten aufgrund von Freibeträgen, Ausnahmen und Entlastungsmaßnahmen in der Regel derart verändert worden, dass eine horizontale Gerechtigkeit nicht mehr gegeben ist, da die einzelnen Einkommensarten in der Steuerrealität oftmals unterschiedlich behandelt werden. Davon abgesehen führen komplizierte Regelungen dazu, dass es für die Steuerpflichtigen kaum noch möglich ist, ihre steuerliche Situation zutreffend zu deklarieren<sup>164</sup>. Bevorteilt sind dann diejenigen, die ihre Belastung aufgrund von guter Beratung, Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung am meisten schmälern können<sup>165</sup>.

Das zweite Argument zielt auf eine ungleiche Behandlung von Gegenwartskonsumenten und Zukunftskonsumenten ab. Die synthetische Steuer berücksichtigt demnach nicht, dass Kapitaleinkommen aus schon versteuertem Einkommen resultiert und darüber hinaus in der Regel einer zusätzlichen inflatorischen Belastung unterliegt. Eine gleiche Besteuerung der verschiedenen Einkünfte diskriminiert daher den Sparer gegenüber dem Konsumenten<sup>166</sup>.

<sup>159</sup> Vgl. Tipke (2002) §4 Rz. 98.

<sup>160</sup> Vgl. Pollak (2001) S. 50.

<sup>161</sup> Vgl. Pollak (2001) S.50.

<sup>162</sup> Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich nur die Gleichbehandlung aller Einkünfte aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit ergibt. Ein progressiver Steuertarif, wie er oft in Verbindung mit einer synthetischen Steuer vorgefunden wird, basiert deshalb nicht auf diesem Postulat, sondern ist das Resultat von Umverteilungsaspekten. Vgl. Neuman (2001) S. 26f. und Tipke (2002) §8 Rz. 8ff.

<sup>163</sup> Vgl. Rose (2002) oder Fuest (2001) S. 130ff.

<sup>164</sup> Vgl. Kirchhof (2001) S. 7.

<sup>165</sup> Vgl. Lang (2001) S. 38.

<sup>166</sup> Dies ist dieselbe Argumentation, die schon in Kapitel 4.1 unter dem Stichwort intertemporale Neutralität erwähnt wurde.

Aus diesen Gründen wird oft der Übergang der Besteuerung zu einem Schemulensteuersystem oder einem konsumorientierten Steuersystem gefordert<sup>167</sup>.

Es ist festzustellen, dass die Kritik an der synthetischen Einkommensteuer, wie sie weiter oben beschrieben ist, als weitestgehend zutreffend akzeptiert wird. Allerdings gibt es auch Autoren, die daraus nicht die Notwendigkeit eines generellen Systemwechsels ableiten. So ist z.B. der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums der Überzeugung, dass sich eine Lösung der Probleme gerade aus einer Stärkung des synthetischen Einkommensteuerprinzips ergeben könnte. Ein "Wegfall aller punktuellen Vergünstigungen"<sup>168</sup> würde in einer Verbreiterung der Bemessensgrundlage resultieren und gäbe Spielraum für weitreichende Steuersenkungen bei allen Einkunftsarten.

Es hat sich somit gezeigt, dass die Frage nach der Gerechtigkeit eines Steueransatzes von dem Indikator abhängt, an dem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gemessen wird. Von Seiten der Wissenschaft ist diesbezüglich noch keine eindeutige Präferenz erkennbar. Deshalb sind die Werte, an denen sich die Beurteilung eines Steuersystems orientiert, durch das jeweilige Rechts- und Gerechtigkeitsverständnis des einzelnen Betrachters geprägt.

Nach meinem persönlichen Rechtsempfinden ist eine synthetische Einkommensteuer die gerechteste Form der Besteuerung. Eine Stärkung dieses Prinzips, in der vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums vorgeschlagenen Art, würde meiner Meinung nach nicht nur die horizontale und vertikale Gerechtigkeit sichern, sondern auch zu einer generellen Vereinfachung eines Steuersystems beitragen. Aus diesem Grund sollen die beiden in dieser Arbeit zur Disposition stehenden Steuermodelle in Bezug auf das Gerechtigkeitskriterium danach bewertet werden, inwiefern sie dazu geeignet sind, eine Besteuerung nach dem synthetischen Prinzip sicherzustellen.

Neben der Gerechtigkeit auf personeller Ebene ist auch auf den Aspekt der Gerechtigkeit zwischen Nationen einzugehen. Hierunter fallen Überlegungen, wie die internationale Verteilung von Steuereinnahmen aus grenzüberschreitenden Erträgen zu handhaben ist. Dies geht einher mit der Frage, ob, und falls ja, wie die Steuereinkünfte mittels eines zwischenstaatlichen Finanzausgleiches (Clearing) aufgeteilt werden sollten.

<sup>167</sup> Es gibt eine Vielzahl an Vorschlägen, wie eine konsumorientierte Steuer aussehen könnte. Im Rahmen dieser Arbeit kann allerdings hierauf nicht detailliert eingegangen werden. Es sollen in diesem Zusammenhang nur die Schlagworte *Zinsbereinigte Einkommensteuer* und *Cash-Flow-Tax* genannt und auf folgende Autoren verwiesen werden. Vgl. Rose (2000), Rose (2002), Lang (2001) und Kronenberger Kreis (2000).

<sup>168</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 100ff.

Zur Beantwortung dieser Frage wird auf das Äquivalenzprinzip zurückgegriffen, nach dem eine Steuer als Preis für empfangene staatliche Leistungen anzusehen ist. Homburg ist der Meinung, dass im Falle der Besteuerung von grenzüberschreitenden Erträgen Leistungen sowohl im Wohnsitzstaat als auch im Quellenstaat in Anspruch genommen werden<sup>169</sup>. Deshalb ist auch eine Aufteilung der Steuererträge geboten. Idealerweise würde die Aufteilung genau der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen entsprechen, was allerdings aufgrund von Informationsdefiziten nicht praktikabel ist.

Ein Clearingverfahren trägt deshalb zur interstaatlichen Gerechtigkeit bei; bei dessen Ausgestaltung werden allerdings politische Aspekte eine wesentliche Rolle spielen.

<sup>169</sup> Vgl. Homburg (1997) S. 258ff.

## 5

### Abgeltungssteuer vs. Informationssystem

Vor dem in Kapitel 2 beschriebenen Problemhintergrund hat man auf europäischer Ebene erkannt, dass in Bezug auf die direkten Steuern "ein gewisses Maß an Koordinierung hinsichtlich mobiler Besteuerungsgrundlagen erforderlich ist"<sup>170</sup>, um die allgemeinen steuerpolitischen Ziele zu erreichen. Dazu werden vor allem die in Kapitel 3 beschriebenen Steuermodelle diskutiert, mit denen eine Harmonisierung instrumentalisiert werden könnte. Die wesentlichen europäischen Modelle, die für eine koordinierte Steuerpolitik in Bezug auf Kapitaleinkommen in Frage kommen, setzen sich dabei immer aus verschiedenen gestalteten Varianten zweier grundlegender Steuermodelle zusammen. Das sind zum einen ein internationales Informationsaustauschsystem und zum anderen eine Quellensteuer, die allerdings in jüngster Zeit hauptsächlich als Abgeltungssteuer zur Debatte steht.

Statt alle einzelnen in der europäischen Diskussion stehenden Modelle zu prüfen, sollen im folgenden Kapitel die beiden Basisansätze umrissen und anschließend auf ihre Eigenschaften bezüglich der in Kapitel 4 vorgestellten Kriterien untersucht werden. Diese Analyse schafft dann dafür die Grundlage, die auf diesen Ansätzen basierende, aktuelle und zukünftige europäische Steuerpolitik im Bereich der Kapitalerträge bewerten zu können.

#### 5.1

##### Besteuerungsmodelle im Einzelnen

###### 5.1.1

###### *Informationssystem mit persönlichem Steuersatz*

Das Kernelement eines Steuererhebungsverfahrens, das auf einem Informationsaustausch basiert, ist ein System, das die jeweiligen nationalen Finanzbehörden über die steuerlich relevanten Sachverhalte ihrer Steuerzahler informiert und somit deren effektive Besteuerung gewährleistet. In welcher Form die Steuern im Wohnsitzland letztendlich erhoben werden, ist nicht explizit Gegenstand des Steuermodells und wird auf nationaler Ebene geregelt<sup>171</sup>. Von dieser grundlegenden Konzeption abgesehen, ist die Gestaltung des Modells von der Festlegung des Steuersubjekts und des Steuerobjekts (Wer bzw. was unterliegt der Steuer?) und der praktischen Umsetzung abhängig.

Der Richtlinienentwurf 2003/48/EG der Europäischen Kommission zur Besteuerung von Zinserträgen ist hier als Beispiel zu nennen (Vgl. Kapitel 3.5).

<sup>170</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001) S. 9.

<sup>171</sup> Wenn das nationale Steuersystem von Relevanz ist, geht die folgende Untersuchung von einer Besteuerung nach dem persönlichen Steuersatz aus.



### 5.1.2

#### **Abgeltungssteuer**

Unter der Abgeltungssteuer ist eine Quellensteuer zu verstehen, mit deren Erhebung die jeweiligen Steueransprüche eines Staates erlöschen<sup>172</sup>. Das heißt, dass durch die Einbehaltung des Steuerbetrags die Steuerschuld der Steuer-subjekte komplett abgegolten ist. Der Begriff wird allerdings in der Literatur unterschiedlich verwendet<sup>173</sup>.

Wichtige Punkte, die bei der Abgrenzung einer Abgeltungssteuer zu klären sind, betreffen, neben der Festlegung des Steuersubjektes und des Steuerobjektes, die Höhe des Steuersatzes, den Ort der Steuererhebung sowie die Frage nach der Gewährung möglicher Freibeträge.

Unter einer Abgeltungssteuer wird vornehmlich eine Schedulensteuer, also eine Besteuerung verschiedener Einkunftsarten nach unterschiedlichen Regeln und Steuersätzen<sup>174</sup>, verstanden. Damit verwandt ist die Duale Einkommensteuer, wie sie die skandinavischen Länder in den 90er Jahren eingeführt haben. Der wesentliche Unterschied zwischen einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge und der Dualen Einkommensteuer liegt in der Definition des Steuerobjektes<sup>175</sup>. Die Duale Einkommensteuer besteuert alle Kapitaleinkommen mit einem proportionalen Steuersatz<sup>176</sup>, während die Abgeltungssteuer oft nur bestimmte Kapitaleinkommen (z.B. Zinsen oder Dividenden) betrifft und die übrigen Kapitalerträge weiterhin der normalen Einkommensbesteuerung unterliegen.

Abhängig vom Ort des Quellenabzugs spricht man in diesem Zusammenhang entweder von einer Gestaltung nach dem Zahlstellen-Prinzip oder nach dem Schuldner-Prinzip (auch Quellen-Prinzip). Beim Zahlstellen-Prinzip ist die auszahlende Stelle (im Regelfall eine Bank) zur Erhebung des Quellenabzugs verpflichtet. Im Gegensatz dazu soll die Steuer beim Schuldner-Prinzip vom jeweiligen Schuldner (z.B. dem Unternehmen, das eine Obligation herausgegeben hat, also der ökonomischen Quelle) an das Finanzamt abgeführt werden<sup>177</sup>.

Österreich wendet beispielsweise einvergleichbares Besteuerungssystem auf Kapitalerträge an<sup>178</sup>.

<sup>172</sup> Vgl. Schick (2003) S. 23.

<sup>173</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 86f.

<sup>174</sup> Vgl. Kronenberger Kreis (2000) S. 31.

<sup>175</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 87.

<sup>176</sup> Arbeitseinkommen werden im Gegensatz dazu meist progressiv besteuert.

<sup>177</sup> Vgl. EDF (2002) S. 4.

<sup>178</sup> Vgl. zur österreichischen Abgeltungssteuer Schuster (1999).

## 5.2

### Bewertung der Effizienz und Neutralität

#### 5.2.1

##### *Informationssystem mit persönlichem Steuersatz*

Ein europaweites Informationssystem, das die einzelnen Länder über alle Kapitalerträge ihrer Steuerpflichtigen unterrichtet, bietet die Möglichkeit, die Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip effektiv durchzusetzen. Alle in Europa erzielten Erträge unterliegen dann im Wohnsitzland den nationalen Steuerregeln. Somit ist die Kapitalinvestitionsentscheidung losgelöst von steuerlichen Aspekten. Ein System von Kontrollmitteilungen führt also zu einer kapitalexportneutralen Besteuerung und dadurch zu einer effizienten Kapitalallokation. Wie dann die Besteuerung innerhalb der Wohnsitzländer gestaltet wird, unterliegt der jeweiligen nationalen Entscheidung. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass sich auf europäischer Ebene harmonisierte Steuersätze auf Kapitalerträge einstellen werden. Damit werden Kapitalimporte aus Sicht des Importlandes einer Besteuerung unterzogen, die abhängig vom Ursprungsort ist. Hierdurch wird, wie in Kapitel 4.1 beschrieben, das Kriterium der Kapitalimportneutralität verletzt.

Es ist also festzustellen, dass ein europäisches System von Kontrollmitteilungen zur Durchsetzung des Wohnsitzprinzips beiträgt und somit zu einer kapitalexportneutralen Besteuerung führt, gleichzeitig aber Defizite im Bereich der Kapitalimportneutralität hat, falls die Kapitalerträge in den einzelnen Ländern unterschiedlich besteuert werden.

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Effizienz des Steuersystems durch eine Einschränkung des Steuerobjektes oder des Steuersubjektes und durch steuerlich bedingte Kapitalverlagerungen ins nicht europäische Ausland beeinträchtigt wird.

Nur wenn die Kontrollmitteilungen alle Arten von Kapitalerträgen umfassen und für alle Steuerpflichtigen gleiche Bedingungen schaffen, ist gewährleistet, dass es nicht zu Verzerrungen zwischen den verschiedenen Anlagemöglichkeiten kommt. Sobald aber für bestimmte Erträge keine Kontrollmitteilungspflicht besteht, oder inländische und ausländische Anlagen unterschiedlich behandelt werden, kommt es zu Arbitrageprozessen, die auf eine Vermeidung der Besteuerung abzielen<sup>179</sup>. Je umfassender der Begriff der Kapitalerträge in einem Kontrollmitteilungssystem definiert ist, desto effizienter wird demnach die Besteuerung ausfallen.

Was die Verlagerung des Kapitals in Drittländer betrifft, so ist zunächst festzustellen, dass die Transaktionskosten der Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungsaktivitäten aufgrund der Kontrollmitteilungen vergrößert werden, weil Kapital innerhalb Europas nicht mehr vor dem heimischen Fiskus verborgen werden kann. Deshalb wird der Anteil des aus steuerlichen Gründen exportierten Kapitals begrenzt sein. Darüber hinaus bestünde nach Brosius die Möglichkeit, dass die Harmonisierungsbemühungen der Europäischen Union, Europa auf dem weltweiten Finanzmarkt als großes Land auftreten lassen. Ist dies der Fall, dann wäre die "Elastizität der inländischen Kapitalmenge in Bezug auf den Steuersatz um so geringer, je größer das [...] Land in Relation zum Weltmarkt"<sup>180</sup> ist.

Europa würde aber gegenüber dem Weltkapitalmarkt nur dann als großes Land auftreten, wenn eine gleichzeitige Steuersatzänderung aller Mitglieder einen spürbaren Einfluss auf den Zinssatz außerhalb Europas hätte<sup>181</sup>. Ein System von Kontrollmitteilungen führt aber nicht zu einem harmonisierten Steuerschritt innerhalb der EU, sondern belässt die Entscheidung über die Höhe des Steuersatzes innerhalb der nationalen Zuständigkeit. Deshalb wird Europa nicht in der Lage sein im Zuge der Einführung eines Kontrollmitteilungssystems auf den Weltzinssatz einzuwirken um auf diese Weise eine Verlagerung von Kapital in Drittländer weiter zu begrenzen.

<sup>179</sup> Eine steuerliche Andersbehandlung von Inlands- und Auslandsinvestitionen kann trotz europäischem Informationssystem dann vorliegen, wenn nur grenzüberschreitende Kapitalerträge durch das Kontrollsystem erfasst werden und im Inland erzielte Erträge aufgrund eines weiterhin bestehenden Bankgeheimnisses leicht verborgen werden können. In diesem Fall wird der steuerunehrliche Anleger eine Investition im Inland immer einer Investition im Ausland mit vergleichbarem Ertrag vorziehen. Herr Anzinger (Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Finanz- und Steuerrecht der Technischen Universität in Darmstadt) wies darauf hin, dass die Frage, ob ein Bankgeheimnis neben einem Kontrollmitteilungssystem für ausländische Kapitalerträge unter Gleichheitsgesichtspunkten rechtlich vertretbar ist, zurzeit nicht eindeutig zu beantworten sei.

<sup>180</sup> Brosius (2003) S. 351.

<sup>181</sup> Vgl. Kapitel 4.1.

### **5.2.2**

#### ***Abgeltungssteuer***

Wenn sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf das Modell einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge einigen würden, dann hätte das zunächst zur Folge, dass alle Kapitalerträge innerhalb eines Landes der gleichen steuerlichen Belastung unterliegen würden. Da die Steuererhebung unabhängig vom Ursprung des Kapitals wäre, würde die Abgeltungssteuer so zu einer neutralen Situation bezüglich des Kapitalimportes führen. Kapitalexporthneutral wäre das Steuersystem nur dann, wenn in allen an der Harmonisierung partizipierenden Staaten ein gleich hoher Abgeltungssteuersatz in Bezug auf eine überall gleich definierte Bemessungsgrundlage erhoben werden würde. Damit würde das System beide Neutralitätsforderungen erfüllen und zu einem effizienten Gleichgewicht führen.

Wie auch schon bei dem Informationsmodell führen Abweichungen von der obigen Konstellation zu Verzerrungen, die in einer Minderung der Effizienz resultieren. Für den Fall, dass man auf europäischer Ebene nur einen Mindestsatz für die Abgeltungssteuer vereinbart, ist es deshalb nicht auszuschließen, dass sich innerhalb der Union unterschiedliche Steuersätze einstellen werden. Ein solches Szenario bedeutet eine Verletzung der Forderung nach Kapitalexporthneutralität<sup>182</sup>, da dann eine Investition in verschiedenen Ländern unterschiedlich belastet wird.

Darüber hinaus kommt es zu Verzerrungen, falls die Bemessungsgrundlage uneinheitlich definiert oder das Steuerobjekt beschränkt wird. Für eine neutrale Besteuerung ist es deshalb nötig, dass alle Kapitalanlagen berücksichtigt und die Erträge daraus europaweit gleich ermittelt werden. Betrifft die Abgeltungssteuer dagegen nur bestimmte Kapitalerträge oder unterscheidet sich z.B. die Methode zu deren Berechnung von Land zu Land, so ist mit steuerlich bedingten Veränderungen innerhalb der Anlagestruktur zu rechnen.

<sup>182</sup> Vgl. Kapitel 4.1.

Unabhängig von der expliziten Ausgestaltung einer Abgeltungssteuer besteht auch hier die Möglichkeit von Ausweichreaktionen, die zu einem steuerlich motivierten Kapitalabfluss führen und somit einem Wohlfahrtsverlust gleichkommen. Es gilt analog zum Informationssystem, dass durch eine europaweit abgestimmte Steuerpolitik die Transaktionskosten für Ausweichtätigkeiten steigen werden und somit den Kapitalabfluss eingeschränkt. Es bietet sich außerdem die Möglichkeit, durch ein abgestimmtes Verhalten im Rahmen der Abgeltungssteuer den Kapitalexport ins nichteuropäische Ausland weiter zu beschränken. Führen alle europäischen Staaten gleichzeitig einen annähernd gleichen Steuersatz auf Kapitalerträge ein, so könnte dies eine für den Weltkapitalmarkt bedeutende Maßnahme darstellen, die sich in der oben beschriebenen Art und Weise auf die Elastizität der inländischen Kapitalmenge auswirkt<sup>183</sup>.

### 5.3

#### **Bewertung der Steuertechnik**

##### **5.3.1**

##### ***Informationssystem mit persönlichem Steuersatz***

Ein Informationssystem verlagert seiner Konzeption nach die Steuererhebung in das Wohnsitzland, wodurch auf die entsprechenden Steuersachverhalte die jeweiligen nationalen Besteuerungsregelungen anzuwenden sind. Deshalb bedeutet die Einführung eines Systems von Kontrollmitteilungen in Bezug auf die Einfachheit des Steuersystems und dessen Transparenz für den Steuerpflichtigen keine Verbesserung zur aktuellen Situation. Ein Vorteil ergibt sich allerdings in Hinblick auf die Ebene der zwischenstaatlichen Transparenz. Da das Informationsmodell eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip sicherstellt, besteht im Anwendungsbereich der Steuer nicht die Gefahr, dass einzelne Länder durch versteckte Vergünstigungen versuchen, ihre Steuerattraktivität für Anleger auf Kosten der übrigen Mitgliedsstaaten zu verbessern. Deshalb ergibt sich in dieser Hinsicht nur dann ein zusätzlicher Handlungsbedarf, wenn der Kapitalertragsbegriff zu unscharf definiert ist. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass für alle steuerlich relevanten Sachverhalte korrekte Kontrollmitteilungen erstellt werden. Diese Forderung führt direkt zu der Frage, wie das Informationssystem gestaltet werden soll und ob es dann überhaupt praktikabel ist.

<sup>183</sup> Vgl. Brosius (2003) S. 351f.

Damit ein Kontrollmitteilungssystem die angestrebte Zielsetzung erreicht, muss es in der Lage sein, alle Kapitalerträge eines Steuerpflichtigen, die im europäischen Ausland erzielt worden sind, zu identifizieren und den Bürgern eindeutig zuzuordnen. Anschließend müssen dann die ermittelten Daten an die Finanzbehörde des jeweiligen Wohnsitzlandes weitergeleitet und dort so koordiniert werden, dass der gesamte steuerliche Sachverhalt eines Steuersubjektes deutlich wird. Zur technischen Umsetzung kommt meiner Meinung nach nur ein automatisiertes System in Frage, weil hier auf lange Sicht die Vorteile einer elektronischen Datenübermittlung und Datenverarbeitung zum tragen kommen<sup>184</sup>. In einem möglichen Informationssystem gibt es vier Bereiche, die sich für eine Automatisierung eignen:

- Datenerhebung,
- Datenübermittlung,
- Datenkoordination und
- Datenauswertung.

Die Praktikabilität des Systems hängt nun stark davon ab, ob es gelingt diese vier Punkte effizient technisch umzusetzen. Dazu muss zunächst an jedem Ort, an dem Kontrollmitteilungen erstellt werden, ein Datensatz vorliegen, der den Empfänger von Kapitalerträgen und dessen Wohnsitzland identifiziert. Aus diesen Daten und den Informationen über die entsprechenden Kapitalerträge wird dann automatisch eine Kontrollmitteilung generiert, die periodisch an die zuständigen Behörden übermittelt wird. Alle bei einer Finanzbehörde eintreffenden Nachrichten sind anschließend den einzelnen Steuersubjekten zuzuordnen. Nach diesem Prozess liegen der Behörde alle für die Kapitalertragsbesteuerung relevanten Daten eines Steuerpflichtigen vor. Idealerweise würde diese Datenbasis abschließend anhand der nationalen Steuerregeln automatisch ausgewertet werden.

Könnte ein solches System umgesetzt werden, dann würde es die Zielsetzung erfüllen und wäre für die Beteiligten (Kontrollstellen und Behörden) praktikabel. Es lassen sich aber sofort Problembereiche erkennen, deren Lösung entweder fraglich ist oder mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Zu Beginn des Prozesses ist die Datenerhebung zu gewährleisten. Die Erstellung eines persönlichen Datensatzes für jeden Kunden (sofern die notwendigen Informationen nicht schon vorhanden sind) stellt dabei kein technisches Problem dar, sondern ist eventuell nur mit zusätzlichen Kosten für die auskunfterteilende Stelle verbunden. Als schwieriger wird sich die automatische Generierung der Kontrollmitteilungen herausstellen, besonders dann, wenn die Ermittlung der Kapitalerträge nach komplizierten Regelungen erfolgt oder Ausnahmen und Sonderfälle zu berücksichtigen sind.

<sup>184</sup> Vgl. Schratzenstaller (2000) S. 680.

Die nächste Schwierigkeit ergibt sich bei der Koordinierung der einzelnen Kontrollmitteilungen. Mutén gibt zu Bedenken, dass eine Identifikation des Steuerpflichtigen allein durch Name und Adresse in einem internationalen System zu einem unabsehbaren Aufwand für die Finanzbehörden führen könnte<sup>185</sup>. Zur eindeutigen Zuordnung ist deshalb eine "TIN (taxpayer identification number)"<sup>186</sup> notwendig. Bei der technischen Umsetzung einer Identifikationsnummer ergeben sich allerdings weitere Probleme in Bezug auf die Kompatibilität mit bereits bestehenden Systemen<sup>187</sup>.

Die letzte und wohl schwierigste Herausforderung liegt in der automatischen Auswertung der Kontrollmitteilungen. Hierfür käme nur ein Expertensystem in Frage, das in der Lage sein müsste, das äußerst komplizierte und komplexe Gebiet der Einkommenbesteuerung zu handhaben. An dieser Stelle sei die Behauptung gewagt, dass die technische Realisierung eines solchen Systems zurzeit nicht, oder nur unter unververtretbaren Kosten, möglich ist.

Können diese Punkte nicht effektiv gelöst werden, so ist mit einer Flut an unkoordinierten Daten zu rechnen, deren Bewältigung für die Finanzbehörden schwierig sein wird. Die Praktikabilität des Gesamtsystems wäre unter diesen Umständen fraglich.

Es ist zu erkennen, dass die Praktikabilität eng mit den Kosten korreliert, die im Zuge der Steuererhebung entstehen. Um eine Vorstellung über die Aufwendungen zu erhalten, die mit der Einführung eines Informationsmodells verbunden sind, wurden mehrere Gespräche mit Vertretern der Europäischen Union, der deutschen Finanzverwaltung sowie der deutschen Finanzwirtschaft<sup>188</sup> geführt.

<sup>185</sup> Mutén führt dazu an, dass die Namensform international unterschiedlich ausfallen. "A Swedish married woman normally (but not always) carries her husband's name, but in Belgium, if she moves there, she will be on the tax rolls under her maiden name only. In Spain, the middle name will often be regarded as the first part of the family name [...]." Mutén (2001) S. 26.

<sup>186</sup> Mutén (2001) S. 26.

<sup>187</sup> Die schwedischen Banken verwenden z.B. ein System von Identifikationsnummern, das allerdings nicht mit ausländischen Nummern kompatibel wäre. Eine Anwendung des schwedischen Systems im europäischen Umfeld wäre allerdings auch keine zufrieden stellende Lösung. Vgl. Mutén (2001) S. 26.

<sup>188</sup> Die Ansprechpartner waren dies bezüglich die Generaldirektion der Europäischen Kommission für Steuern und Zollunion (Referat C2 - Direkte Steuern), das Bundesfinanzministerium, das Finanzamt in Darmstadt, der Bundesverband deutscher Banken und die Researchabteilung der Deutschen Bank.

Es musste leider festgestellt werden, dass man keine Angaben darüber machen konnte, welche Kosten mit der Einführung eines Informationssystems verbunden sein würden<sup>189 190</sup>. Deshalb verbleibt nur die Möglichkeit, eine qualitative Einschätzung zu bestimmten Aspekten des Informationssystems abzugeben.

Es ist festzustellen, dass jede Datenerhebung im Zuge eines Kontrollsystems für die betroffenen Stellen kostspielig ist und sofern die notwendigen Informationen nicht schon vorliegen, zu zusätzlichen Kosten führen wird. Diese Kosten werden umso höher sein, je weniger es gelingt den Prozess der Erstellung von Kontrollmitteilungen zu automatisieren, da Rationalisierungspotentiale dann nicht genutzt werden können. Hierzu weißt der Zentrale Kreditausschuss darauf hin, dass "die Kreditwirtschaft bereits gegenwärtig in besonderem Maße in das Besteuerungsverfahren ihrer Kunden durch Auferlegung umfassender Kontroll- und Meldepflichten eingebunden ist"<sup>191</sup> und durch "umfassende und äußerst kostenaufwändige Kontroll- und Meldepflichten [...] beispielsweise im Bereich des Wertpapierhandels und der Geldwäsche"<sup>192</sup> in unverhältnismäßiger Art und Weise beansprucht wird.

Für den Fall, dass zum Abschluss des Besteuerungsprozesses die Auswertung der Daten nicht automatisiert werden kann, bieten sich hier zwei Möglichkeiten. Zum Ersten könnten die Steuerpflichtigen wie bisher ihre steuerliche Situation gegenüber der Finanzbehörde erklären. Das Finanzamt verwendet dann die durch das Informationssystem bereitgestellten Daten lediglich zur Kontrolle der Sachverhalte. Unter diesen Umständen ergeben sich die in Kapitel 4.2 erwähnten erheblichen Befolgungskosten auf Seiten der Steuerpflichtigen sowie die zurzeit ebenfalls anfallenden Verwaltungskosten seitens der Administration.

<sup>189</sup> Herr Schaap vom Bundesverbands deutscher Banken wies darauf hin, dass eine Folgekostenschätzung, falls sie denn vorläge, mit äußerster Vorsicht zu genießen sei. Gerade am Beispiel der Zinsabschlagssteuer habe sich gezeigt, dass Kostenprognosen verschiedener Institutionen zum gleichen Sachverhalt extrem unterschiedlich ausfallen können und im Nachhinein die Realität weit verfehlen. Darüber hinaus wäre es oftmals nicht möglich die Grundlage in Erfahrung zu bringen, aufgrund derer eine Schätzung abgegeben wurde. Er äußerte die Vermutung, dass die Basis für eine Prognose oft so gewählt würde, dass sich das Ergebnis an den Zielen des jeweiligen Betrachters orientieren wird.

<sup>190</sup> Beispielhaft seien zwei Zitate angeführt: "Wir wissen derzeit noch nicht, welche Volumina auf uns zukommen und können daher auch die Kosten nicht prognostizieren" (Commerzbank). "Wie viel die Banken die Einführung von Kontrollmitteilungen kosten wird, ist zurzeit noch sehr schwer abzuschätzen (BdB)". fmd (2002).

<sup>191</sup> ZKA (2003) S. 9.

<sup>192</sup> ZKA (2003) S. 9.



Die zweite Möglichkeit bestünde darin, dass für die Steuerpflichtigen die Erklärung der entsprechenden Kapitalerträge gegenüber den Finanzbehörden entfällt und die Finanzämter diese Aufgabe übernehmen. Fehler durch eine "laienhafte" Steuererklärung könnten so vermieden werden und die Befolgungskosten würden in diesem Fall in Verwaltungskosten umgewandelt<sup>193</sup>. Ob sich hierdurch allerdings ein Kostenersparnis ergibt, bleibt zu bezweifeln. Unabhängig davon wie die Steuer letztendlich festgesetzt wird, ist eine Verbesserung des Kostenaspektes durch die Einführung des Informationssystems unwahrscheinlich; es ist vielmehr mit zusätzlichen Kosten zu rechnen.

### **5.3.2**

#### ***Abgeltungssteuer***

Eine Abgeltungssteuer belastet die Kapitalerträge an der Quelle (entweder ökonomische Quelle oder Zahlstelle) mit einem festen, für jeden einsichtigen Steuersatz, mit dessen Abzug die jeweilige Steuerschuld abgegolten ist. Der Steuerbetrag wird an der Quelle einbehalten und automatisch an die zuständige Finanzbehörde abgeführt. Die Steuertechnik ist bei diesem Grundprinzip sehr einfach und für jeden Steuerpflichtigen leicht nachzuvollziehen. Deshalb bietet die Abgeltungssteuer für alle Beteiligten (sowohl Steuerzahler als auch Administration) eine gravierende Verbesserung in Bezug auf die Transparenz und Einfachheit des Steuersystems.

Allerdings ist zu beachten, dass eine Beschränkung des Modells, durch z.B. eine Einschränkung des Steuerobjekts oder die Gewährung von Frei- und Pauschalbeträgen negative Auswirkungen auf die erwähnten Kriterien hat. Davon abgesehen ergibt sich ein möglicher Nachteil daraus, dass ein Land Steuern auf Kapitalerträge von Ausländern erheben soll und diese unter Umständen, an das Wohnsitzland des Einkommensempfängers abzuführen hat. Hier besteht für den jeweiligen Staat der Anreiz, durch versteckte Vergünstigungen die Bemessungsgrundlage aufzuweichen, um so Kapital auf Kosten der Nachbarländer zu attrahieren. Deshalb muss dafür Vorsorge getroffen werden, dass die nationale Steuergesetzgebung auch für die übrigen Mitgliedsländer transparent gestaltet wird.

<sup>193</sup> Ein weiteres Problem ergibt sich aber, wenn durch die Kontrollmitteilungen nicht alle Kapitalerträge eines Steuerpflichtigen erfasst werden. In diesem Falle müsste dennoch seitens des Steuersubjekts eine Steuererklärung erfolgen.

Zur Praktikabilität bleibt festzustellen, dass die Abgeltungssteuer aufgrund ihres einfachen Konzeptes mit keinen größeren Problemen zu rechnen hat. Für den Fall, dass ein Clearingverfahren vorgesehen ist, hat die Stelle, die den Steuerbetrag einbehält, lediglich das Wohnsitzland des Einkommensempfängers festzustellen. Eine direkte Zuordnung der internationalen Kapitalerträge zu den entsprechenden Steuerpflichtigen ist aber nicht notwendig. Ebenso entfällt durch den Abgeltungscharakter die Notwendigkeit der Erklärung der Kapitaleinkommen gegenüber den zuständigen Behörden, sowie ein Großteil des administrativen Aufwandes, der mit der Durchsetzung der Kapitalertragssteuer verbunden ist<sup>194</sup>.

Die Gewährung von Frei- und Pauschalbeträgen würde allerdings in einem erheblichen Mehraufwand resultieren. Es müsste dazu ein System implementiert werden, das sicherstellt, dass ein Steuersubjekt derartige Vergünstigungen nicht mehrfach, z.B. durch eine Aufteilung seines Kapitalbestandes auf verschiedene Länder, in Anspruch nimmt. Dabei würde eine systematische Lösung des Problems zur Beeinträchtigung der Praktikabilität führen, da sich in diesem Falle ähnliche Schwierigkeiten wie bei einem Informationssystem ergeben würden.

Eine Abgeltungssteuer in der grundlegenden Konzeption, d.h. mit uneingeschränktem Anwendungsbereich, wird im Vergleich zur jetzigen Situation und im Vergleich zum Informationsmodell zu einer kostengünstigeren Steuererhebung führen. Sind die notwendigen Informationen über den Wohnsitz der Ertragsempfänger nicht vorhanden, so kommt es auch bei der Abgeltungssteuer zu einem zusätzlichen Kostenaufwand aufgrund der Datenerhebung. Allerdings entfallen die Befolgungskosten auf Seiten der Steuerzahler und auch im administrativen Bereich wird es zu Kostensenkungen kommen, da Aufklärungs- und Hilfeleistungen der Ämter weniger in Anspruch genommen werden und mit einem verringerten Prüfungsaufwand zu rechnen ist<sup>195</sup>.

<sup>194</sup> Vgl. Darmstädter Entwurf (2002) S. 10.

<sup>195</sup> Vgl. Darmstädter Entwurf (2002) S. 10.

## 5.4 Bewertung der fiskalischen Ergiebigkeit

### 5.4.1 *Informationssystem mit persönlichem Steuersatz*

Ein Kontrollmitteilungssystem stellt wie bereits erwähnt nur ein Instrumentarium dar, das es ermöglicht, das gesamte Kapitaleinkommen eines Steuerpflichtigen den Gesetzen entsprechend effektiv zu besteuern. In einem Umfeld, in dem es keine Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungsbemühungen auf Seiten der Bürger gäbe, könnte durch ein Kontrollmitteilungssystem kein zusätzlicher Steuerertrag erreicht werden. Es wurde aber deutlich, dass die aktuelle steuerliche Praxis zu einer Erosion des Steueraufkommens führt, da eine Vielzahl an Möglichkeiten gibt, der Besteuerung auf legaler oder illegaler Weise zu entgehen. Wenn durch den Ansatz des Kontrollmitteilungssystems also der Anteil des hinterzogenen Kapitals verringert werden könnte, würde dies in einem gesteigerten Steuerertrag resultieren. Wird europaweit ein solches System umgesetzt, so ist es nicht mehr möglich, Kapitalerträge innerhalb der Union vor dem heimischen Fiskus zu verbergen. Steuerunehrliche Bürger müssten deshalb ihr Kapital in entsprechenden Drittländern anlegen. Die Transaktionskosten hierfür werden aber aufgrund von z.B. Wechselkursrisiken höher ausfallen, als das bei einer Anlage im innereuropäischen Raum der Fall wäre, so dass die Kapitalabwanderung insgesamt begrenzt sein wird<sup>196</sup>. Es ist aber zu bedenken, dass Steuerpflichtige, die jetzt schon Kapitaleinkünfte verschleiern und bei der Einführung eines Informationssystems mit Nachzahlungen und Strafen aufgrund von nicht erklärten Erträgen zu rechnen haben, wahrscheinlich höhere Kosten und Risiken akzeptieren werden um einer solchen zusätzlichen Belastung zu entgehen<sup>197</sup>.

Darüber hinaus gilt für einen solchen Ansatz zur Kapitalertragsbesteuerung, dass das fiskalische Ergebnis umso geringer ausfallen wird, je mehr Einschränkungen das System beinhaltet. Werden z.B. nicht alle Kapitalerträge durch die Kontrollmitteilungen erfasst, so wird es mit großer Wahrscheinlichkeit zu Umschichtungen innerhalb der Anlagestruktur kommen, wodurch sich die Bemessungsgrundlage schmälert und geringere Steuererträge zu erwarten sind<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> In diesem Zusammenhang sollt auch noch einmal auf die Überlegungen aus Kapitel 5.2.1 hinweisen werden, nach denen das Kontrollmitteilungssystem allerdings nicht dazu geeignet ist, auf die Elastizität des Kapitalbestands dahingehend einzuwirken, dass ein Kapitalabfluss aus Europa weiter verringert wird.

<sup>197</sup> Ein Amnesiemechanismus für Steuersünder, wie er z.B. in Österreich existiert, könnte in diesem Fall dazu beitragen den Anreiz zum Kapitalexport zu mindern.

<sup>198</sup> Vgl. Schratzenstaller (2000) S. 681f.

Hieraus wird deutlich, dass die fiskalische Ergiebigkeit einer Kapitalertragsbesteuerung, die mit Hilfe eines Informationssystems instrumentalisiert wird, von vielen verschiedenen Faktoren abhängig ist. Es war bis zu dem Abschluss der Arbeit, trotz vieler Gespräche mit Vertretern des Bundesfinanzministeriums und des Referats für Direkte Steuern der Europäischen Kommission, nicht möglich, eine Einschätzung in Bezug auf das zu erwartende Steueraufkommen zu erhalten<sup>199</sup>. Auch in der Literatur sind hierzu keine überzeugenden Zahlen oder Einschätzungen zu finden. Beispielhaft wird hier Noack zitiert, der zur Sicherung des Steueraufkommens schreibt: "Die Sicherung des Steueraufkommens der öffentlichen Haushalte ist mit beiden Systemen möglich. Insofern sind Kontrollmitteilungen und Abgeltungssteuer gleichwertig."<sup>200 201</sup> Für eine Fiskalzwecknorm ist es wesentlich, dass sie in einer dynamischen Umwelt zur Deckung des Finanzbedarfs eines Landes beitragen kann. Dazu muss eine Steuer flexibel auf Umweltveränderungen reagieren können. Wie weiter oben beschrieben, sollte sich ein europäisches Steuersystem dadurch auszeichnen, dass es die übergeordneten Ziele auch dann effektiv umsetzen kann, wenn sich die Bedingungen innerhalb der Mitgliedsländer unterschiedlich entwickeln. Da bei einem Informationssystem die eigentliche Besteuerung der Kapitalerträge unter Anwendung der nationalen Steuerregelungen stattfindet, ist der Ansatz diesbezüglich äußerst flexibel. Die nationalen Steuergesetze können relativ kurzfristig an lokale Veränderungen angepasst werden, ohne dass ein langwieriger Prozess auf europäischer Ebene notwendig wäre. Diese Eigenschaft wird in der Literatur häufig als besonderer Vorteil in Bezug auf einen Wettbewerb der Steuersysteme genannt; sie ist aber auch in dem hier vorliegenden Zusammenhang günstig, weil dadurch die Innovationsmöglichkeiten innerhalb der Steuerpolitik erhalten bleiben<sup>202</sup>.

<sup>199</sup> Ein Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums des Referates für die Auswirkungen der Steuerpolitik auf die öffentlichen Haushalte teilte mir, angesprochen auf die EU-Zinsrichtlinie, mit, dass es zu diesem Zeitpunkt keine ihm bekannte Einschätzung zum Steueraufkommen im Zuge der Umsetzung eines Kontrollmitteilungssystem gäbe.

<sup>200</sup> Noack (2003) S. 81.

<sup>201</sup> Andere Autoren belegen die Ergiebigkeit einer Abgeltungssteuer am Beispiel Österreichs, verzichten aber auf einen Vergleich mit dem Informationssystem. Vgl. Kronenberger Kreis (2000) S. 36.

<sup>202</sup> Vgl. Klapdor (2000) S. 35ff.

### 5.4.2

#### **Abgeltungssteuer**

Die Abgeltungssteuer ist in Bezug auf die fiskalische Ergiebigkeit weitestgehend ähnlich zu bewerten wie das Informationssystem mit persönlichem Steuersatz. Auch hier wird eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erreicht, wenn es gelingt, den Anteil des nicht deklarierten Kapitals zu verringern. Einem möglichen Gewinn an Steueraufkommen steht allerdings noch die Tatsache entgegen, dass der Abgeltungssteuersatz in der Regel niedriger sein wird als der persönliche Einkommensteuersatz. Es kann aber dennoch zu einer Verbesserung der fiskalischen Situation kommen, wenn die Vergrößerung der Bemessungsgrundlage den niedrigeren Steuersatz im Sinne des unter Kapitel 2.2 beschriebenen Laffer-Kurven-Effekts überkompensiert.

Davon abgesehen kann zu einem Vergleich der beiden Ansätze nur der effektive Steuersatz herangezogen werden, mit dem die Kapitalerträge belastet werden. Im Falle der Besteuerung nach dem persönlichen Steuersatz sind eine Vielzahl von Frei- und Pauschalbeträgen sowie Sonderfälle und Ausnahmen zu berücksichtigen, die den effektiven Steuersatz schmälern. Die Differenz zwischen effektivem persönlichem Steuersatz und effektivem Abgeltungssteuersatz hängt dann davon ab, welche Ausnahmen und Vergünstigungen bei einer Abgeltungssteuer vorgesehen sind. Es lässt sich somit feststellen, dass je uneingeschränkter die Abgeltungssteuer gestaltet wird, desto besser wird sie unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Ergiebigkeit gegenüber einer Besteuerung nach dem persönlichen Steuersatz abschneiden.

Als Beispiel für die fiskalische Ergiebigkeit einer Abgeltungssteuer wird oftmals das österreichische Steuersystem angeführt. In Österreich konnte durch die Einführung eines Abgeltungssteuersystems das Steueraufkommen aus Kapitalerträgen von einem geringen Betrag auf fast 25 Mrd. ÖS (1999) erhöht werden<sup>203</sup>. Es muss aber an dieser Stelle festgestellt werden, dass der fiskalische Erfolg des Steuersystems sich wahrscheinlich nur eingestellt hat, weil neben der Abgeltungssteuer eine weitreichende Amnesieregelung für Steuer-sünder in Kraft getreten ist<sup>204</sup>. Besonders zum tragen kommt hierbei die Tatsache, dass bei einer Rückführung von Inländerkapital aus dem Ausland nach Österreich eine volle Amnesie zum tragen kam und die steuerunehrlichen Anleger mit keinerlei rückwirkenden Zahlungen oder Strafen zu rechnen hatten<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> Vgl. Schuster (1999) S. 28.

<sup>204</sup> Eine Umfrage der österreichischen Banken kam zu dem Ergebnis, dass die Rückführung von Inländerkapital nach Österreich vor allem auf die Amnesieregelung zurückzuführen ist. Vgl. Schuster (1999) S. 51.

<sup>205</sup> Vgl. Schuster (1999) S. 36ff.

Auf einen weiteren Vorteil der Abgeltungssteuer weist der Zentrale Kreditausschuss hin. Die sich aus ihr ergebenden Steuereinnahmen würden unmittelbar dem Fiskus zufließen und nicht erst mit einer "erheblichen Zeitverzögerung über die Steuererklärungen der Bürger"<sup>206</sup>.

Was den Gesichtspunkt der Flexibilität anbelangt, so zeigt die Abgeltungssteuer hier Schwächen auf. Im Gegensatz zu einem Informationssystem verständigt man sich auf europäischer Ebene auf ein konkretes Steuersystem. Falls eine Abwandlung des Systems aufgrund von Umweltveränderungen notwendig erscheint, so kann das nur im Zuge von Verhandlungen mit den übrigen Mitgliedsstaaten erfolgen<sup>207</sup>. Da diese, wie die Historie der Kapitalertragsbesteuerung in der Europäischen Union gezeigt hat, oftmals sehr langwierig sein können, ist die Abgeltungssteuer diesbezüglich als unflexibleres System zu kennzeichnen<sup>208</sup>.

## 5.5

### Bewertung der Gerechtigkeit

#### 5.5.1

##### *Informationssystem mit persönlichem Steuersatz*

Auch zu Beginn der Überlegungen in Bezug auf die Steuergerechtigkeit eines Informationssystems sei darauf hingewiesen, dass unter einem solchen Besteuerungsmodell die eigentliche Besteuerungsart nicht festgelegt ist und der nationalen Entscheidungsfreiheit obliegt. Allerdings bietet ein System von Kontrollmitteilungen die Möglichkeit, dass eine effektive synthetische Besteuerung des Einkommens unter Beachtung des Wohnsitzprinzips durchgeführt werden kann.

Deshalb schneidet ein Informationsmodell mit persönlichem Steuersatz in seiner Grundkonzeption unter Steuergerechtigkeitsgesichtspunkten günstig ab. Allerdings nur dann, wenn es gelingt das synthetische Prinzip effektiv durchzusetzen. Dazu wäre es notwendig, dass alle Einkunftsarten gleich belastet werden.

<sup>206</sup> ZKA (2003) S. 3.

<sup>207</sup> Hier kann man umgekehrt zum Informationsmodell anmerken, dass die Harmonisierung der Kapitalertragsbesteuerung durch ein konkretes Steuermodell den Zwang zur Systeminnovation, der von manchen Autoren als positiver Effekt eines Steuerwettbewerbs gesehen wird, erheblich eingeschränkt wird.

<sup>208</sup> Bei der Abgeltungssteuer besteht zwar die Möglichkeit, in einem bestimmten Maße Einfluss auf die Höhe des Steuersatzes zu nehmen, aber tiefer greifende Maßnahmen wie z.B. ein Systemwechsel sind nicht möglich.

Ein Blick auf die implizite steuerliche Belastung der einzelnen Produktionsfaktoren innerhalb der EU macht allerdings deutlich, dass in der aktuellen Steuerpraxis nicht von einer Gleichbehandlung der Einkommensarten gesprochen werden kann<sup>209</sup>. Die Gründe hierfür sind zum einen in der Gestaltung des Einkommensteuerrechts zu sehen, das aufgrund von vielen Ausnahmen, Sonderregelungen und Vergünstigungen im Bereich der Kapitaleinkünfte zu einer effektiven Minderbelastung des Kapitals führt. Zum anderen führen die Hinterziehungs- und Steuervermeidungsmöglichkeiten, die die aktuelle Besteuerungssituation bietet, zu einer ungleichen Besteuerungssituation<sup>210</sup>. Für die Gerechtigkeit eines Informationsmodells mit persönlichem Steuersatz ist es deshalb von entscheidender Bedeutung, inwieweit es gelingt, das synthetische Besteuerungsprinzip effektiv zu verwirklichen.

Bei diesen Überlegungen spielt allerdings nicht nur die horizontale Gerechtigkeit in Form von der Gleichbehandlung gleich hoher Einkünfte eine Rolle, sondern auch der vertikale Aspekt, nach dem einkommensstarke Bürger auch in entsprechendem Maße stärker belastet werden sollen. Hierbei stellt sich aber in erster Linie nicht die Frage nach der Art des Steuertarifs; diese ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu beantworten<sup>211</sup>. Ein proportionaler Tarif erfüllt ebenso die Forderung nach vertikaler Gerechtigkeit wie ein progressiver Steuertarif<sup>212</sup>. Es ist vielmehr festzustellen, dass einkommensstarke Steuerpflichtige eher dazu in der Lage sind, Beratungsleistungen in Bezug auf ihre Steuererklärung oder Transaktionskosten aufgrund von Steuerunehrlichkeit zu kompensieren als einkommensschwache Bürger. Ein synthetisches Steuersystem, das auf komplizierten Einkommensteuerregelungen basiert und Steuerunehrlichkeit nicht ausschließen kann, wird deshalb Defizite in Bezug auf die vertikale Steuergerechtigkeit aufweisen.

Deshalb wäre ein einfaches synthetisches Steuersystem, das auf alle punktuellen Vergünstigungen verzichtet und somit die Grundlage für eine breite, einheitliche und gleichmäßige Besteuerung aller Produktionsfaktoren legt, in Bezug auf die Steuergerechtigkeit am besten zu bewerten. Dies gilt besonders dann, wenn die effektive Besteuerung des Einkommens durch ein Informationssystem gewährleistet wird.

<sup>209</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997) S. 3f. und Europäische Kommission (2000) S. 28.

<sup>210</sup> In Österreich lag im Jahr 1993 der Erfassungsgrad von Kapitalanlagen lediglich bei 5%-10%. Vgl. Schuster (1999) S. 35.

<sup>211</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2001) S. 102.

<sup>212</sup> Die Frage nach dem Steuertarif hängt eher mit den Umverteilungszielen innerhalb einer Gesellschaft zusammen. Tipke/Lang betonen ausdrücklich, dass die Progressivität des Einkommensteuerrechts nicht aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip resultiert. Vgl. Tipke (2002) §8 Rz. 8.

Da sowohl im Wohnsitzstaat als auch im Quellenstaat Ressourcen eingesetzt werden, die die Einkommenserzielung ermöglichen, wäre es aufgrund des Äquivalenzprinzips gerecht, wenn alle beteiligten Länder am Steueraufkommen partizipieren würden. Dies ist aber nur der Fall wenn in dem Besteuerungsmodell ein Clearingverfahren beinhaltet. Bei einem Informationssystem, das eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip gewährleisten soll, ist allerdings in der Regel ein solcher Mechanismus nicht vorgesehen. Deshalb ist ein Kontrollmitteilungssystem unter dem Gesichtspunkt der zwischenstaatlichen Gerechtigkeit eher negativ zu bewerten.

### **5.5.2**

#### ***Abgeltungssteuer***

Die Abgeltungssteuer bricht per Konzeption mit dem synthetischen Besteuerungsprinzip. Es besteht von vornherein die Absicht den Produktionsfaktor Kapital steuerlich anders zu behandeln. Deshalb schneidet die Abgeltungssteuer in Bezug auf die horizontale Gerechtigkeit schlecht ab. Dem vertikalen Aspekt wird allerdings dahingehend Rechnung getragen, dass Steuersubjekte mit höherem Kapitaleinkommen auch entsprechend stärker belastet werden. In diesem Punkt wird die Abgeltungssteuer aufgrund ihres einfachen Charakters besser zu bewerten sein als ein komplexes Einkommensteuersystem, da die Einbehaltung des Steuerbetrags an der Quelle für alle Steuersubjekte nach gleichen Regelungen erfolgt. Eine Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen aufgrund von Informationsdefiziten wird somit ausgeschlossen.

Bei der Diskussion um eine Abgeltungssteuer ist üblicherweise auch die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den beteiligten Ländern ein Thema. Ein in diesem Zusammenhang wie auch immer geartetes Clearingverfahren, wird zwar nicht exakt den jeweiligen Ressourceneinsatz abbilden können, es entspricht aber dennoch dem Sinn des Äquivalenzprinzips. Somit ist eine Abgeltungssteuer, bei der ein Finanzausgleich vorgesehen ist, eher positiv in Hinblick auf die zwischenstaatliche Gerechtigkeit zu bewerten.



## 6

### Fazit

Europa befindet sich in einem Einigungsprozess, an dessen Ende die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes stehen soll und der sich an keinem geringeren Ziel orientiert als, "die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen".<sup>213</sup> Auch wenn man schon zahlreiche Schwierigkeiten auf diesem Weg überwunden hat, so verbleiben dennoch Probleme, deren Lösung essenziell für den Erfolg der gemeinsamen Bemühungen ist. Die Frage nach der Kapitalertragsbesteuerung innerhalb Europas zählt seit langem hierzu.

Europa ist gekennzeichnet durch ein Nebeneinander der verschiedensten Modelle und Vorschriften, die die Kapitaleinkommensbesteuerung regeln. Es zeigte sich in Kapitel 2.2, dass die verschiedenen Besteuerungssysteme jedoch nicht willkürlich oder unsystematisch gewählt sind. Vielmehr orientiert jeder Staat seine Steuerpolitik an den gegebenen Umständen und versucht sie aus nationalen Gesichtspunkten optimal zu gestalten. Wechselt man allerdings nun den Blickwinkel von der nationalen auf die europäische Ebene, so erkennt man, dass gerade aus der Koexistenz dieser Besteuerungspraktiken eine Situation erwächst, die sich für Europa als nicht optimal herausstellt. Die Probleme, die sich aus dieser Konstellation ergeben (Erosion der Bemessungsgrundlage und Verzerrung der Faktormärkte), stehen eindeutig dem angestrebten Ziel entgegen.

Vor diesem Problemhintergrund hat man in Europa erkannt, dass ein gemeinsamer Schritt im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung zu einer Lösung führen kann. Deshalb bemühte man sich seit 1960, in langen und zähen Verhandlungen um einen Entwurf, der von allen Mitgliedsstaaten getragen werden kann. Im Juni 2003 erfolgte dann mit der Verabschiedung der Richtlinie 2003/48/EG der bislang letzte Vorschlag in diesem Bereich. Die Richtlinie basiert auf einem Informationsmodell, das Kontrollmitteilungen für bestimmte, grenzüberschreitende Kapitalerträge vorsieht. Da nicht alle Mitgliedsstaaten diesem Konzept vorbehaltlos zustimmen wollten, existiert für bestimmte Länder eine Übergangsregelung, nach der sie für einen gewissen Zeitraum optionaler Weise eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge erheben dürfen. Danach ist für diese Länder auch der Übergang zu einem europäischen Informationssystem vorgesehen. Der Zeitpunkt des Systemwechsels steht allerdings nicht explizit fest, weil das Ende der Übergangsfrist an den Abschluss von Verhandlungen mit Drittländern geknüpft ist.

<sup>213</sup> Europäische Kommission (2001) S. 4.

Vor diesem Hintergrund wäre es jetzt interessant über ein Instrumentarium zu verfügen, das es erlaubt, die aktuellen Besteuerungsmodelle im Bereich der europäischen Kapitalertragsbesteuerung zu bewerten. Hierzu wurde festgestellt, dass die vorgeschlagenen Ansätze meist auf einem Informationsmodell, einer Quellensteuer mit Abgeltungscharakter oder einer Kombination aus beidem basieren. Deshalb wurden vier Kriteriengruppen herangezogen, um diese Basissysteme einschätzen zu können. Im Mittelpunkt des Interesses standen hierbei die Eigenschaften der beiden Ansätze bezüglich ihrer Effizienz, ihrer fiskalischen Ergiebigkeit, ihrer Gerechtigkeit sowie steuerrechtliche Aspekte. Aus der Untersuchung lassen sich zunächst zwei grundlegende Ergebnisse ableiten.

1. Keiner der beiden Ansätze ist dem anderen in allen Belangen überlegen.
2. Die Eigenschaften der jeweiligen Steueransätze hängen maßgeblich von der konkreten Gestaltung der Modelle ab.

Ein Informationssystem mit persönlichem Steuersatz ist dann am besten zu bewerten, wenn es auf ein unbeschränktes Steuersubjekt zurückgreift, technisch effektiv umgesetzt ist und eine effektive synthetische Besteuerung gewährleistet (optimales Informationssystem). In diesem Falle wäre die Besteuerung kapitalexportneutral, praktikabel, flexibel und sowohl horizontal als auch vertikal gerecht. Als negativ wären in dieser Konstellation die fehlende Kapitalimportneutralität<sup>214</sup>, die mangelnde Transparenz der Besteuerung und der Kostenaspekt zu bewerten. Da die steuerlichen Sachverhalte besser erfasst werden, könnte sich hieraus ein zusätzliches Steueraufkommen ergeben, das aber durch einen Kapitalabfluss in Drittländer weiterhin geschmälert wird<sup>215</sup>.

Kann das Informationssystem in dieser Weise nicht implementiert werden, so sind negative Auswirkungen auf die einzelnen Punkte festzustellen. Wird z.B. der Kapitalertragsbegriff nur eingeschränkt definiert, so resultiert das in einer Verzerrung der Kapitalanlagestruktur. Damit kann das System nicht mehr kapitalexportneutral sein, die Transparenz wird zusätzlich beeinträchtigt und das zu erwartende Steueraufkommen geschmälert. Gelingt darüber hinaus die Automatisierung des Modells nicht, so sind erhebliche Probleme im Bereich der Praktikabilität zu erwarten. Auch das positive Urteil in Bezug auf die Steuergerechtigkeit ist zu revidieren, wenn eine synthetische Steuer nicht tatsächlich umgesetzt wird. Eine persönliche Einkommensteuer, die nur formal zu gleichen Belastungen führt, ist in diesem Zusammenhang nicht ausreichend.

<sup>214</sup> Das Kriterium der Kapitalimportneutralität wäre nur dann erfüllt, wenn eine einheitliche nationale Besteuerung vorliegen würde.

<sup>215</sup> Das Informationsmodell besitzt nicht das Potential, in der Art auf die Elastizität des europäischen Kapitalbestandes einzuwirken, dass eine zusätzliche Beschränkung des Kapitalabflusses zu erwarten ist.

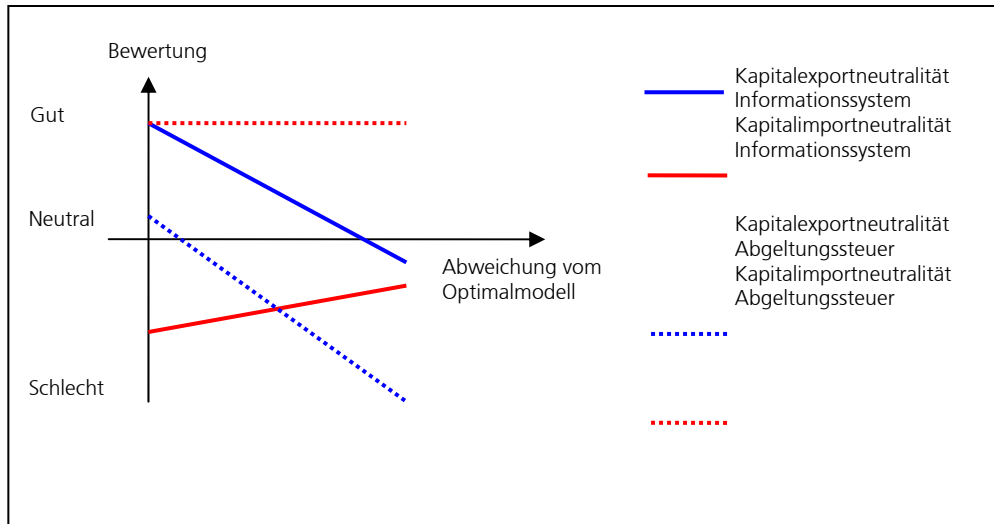
Die Abgeltungssteuer ist bezüglich der Kriterien anders zu bewerten. Am Besten schneidet sie ab, wenn sie auf einem uneingeschränkten Steuerobjekt basiert (optimales Abgeltungssteuersystem). Diese Art der Besteuerung erfüllt dann die Forderung nach Kapitalimportneutralität. Aufgrund des einfachen Prinzips weist die Abgeltungssteuer Vorteile im Bereich der Steuertechnik auf. Das System ist sehr transparent, mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden und praktikabel. Lediglich im Bereich der zwischenstaatlichen Transparenz sind Schwachstellen zu erkennen, die das Modell unflexibel werden lassen. Die fiskalische Ergiebigkeit erfolgt, wie auch bei einem Informationssystem, aus einer effektiveren Erfassung der Steuersachverhalte. Es besteht aber im Gegensatz zum Kontrollmitteilungssystem die Möglichkeit, durch ein abgestimmtes Handeln innerhalb der Europäischen Union einen möglichen Kapitalabfluss in Drittländer zusätzlich zu begrenzen. Eine kapitalexportneutrale Besteuerung kann das Modell aber nur gewährleisten, wenn europaweit gleiche Abgeltungssteuersätze erhoben werden. Ebenfalls negativ schneidet die Abgeltungssteuer im Vergleich zu einem synthetischen Steuerprinzip ab, wenn man das Kriterium der Gerechtigkeit heranzieht<sup>216</sup>.

Beschränkungen, denen ein Abgeltungssteuersystem ausgesetzt ist, wirken sich negativ auf die entsprechenden Eigenschaften aus. So resultiert ein unscharf definierter Kapitalertragsbegriff ebenfalls in Kapitalanlageverzerrungen, die sich in einer geminderten Effizienz, einem geringeren Steueraufkommen und einer Verminderung der Transparenz bemerkbar machen. Die Praktikabilität kann darüber hinaus z.B. durch die Berücksichtigung von Frei- und Pauschalbeträgen beeinträchtigt werden.

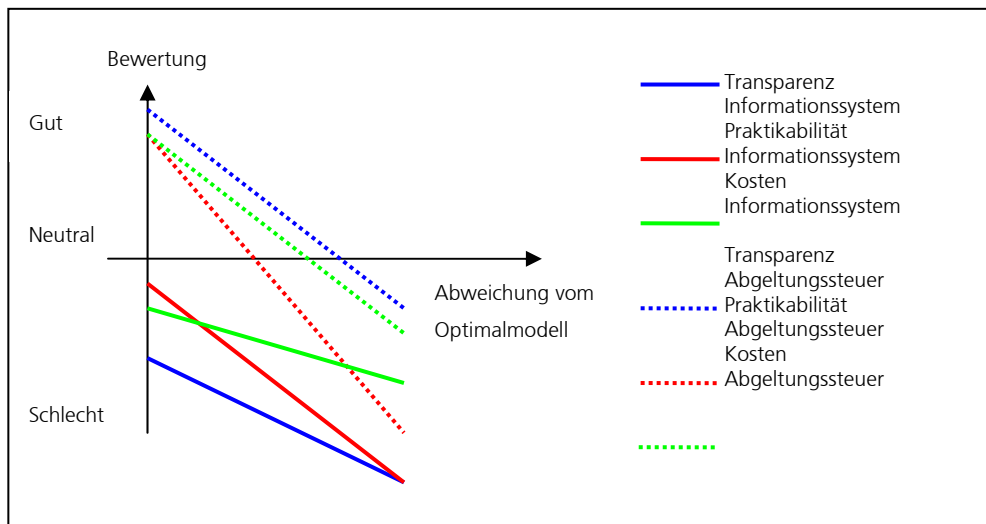
Die folgenden Abbildungen sollen die Ergebnisse veranschaulichen<sup>217</sup>.

<sup>216</sup> An dieser Stelle ist allerdings zu beachten, dass ein Steuersystem, das nur formal aber nicht effektiv die synthetische Besteuerung umsetzt, ungerechter sein kann als eine Abgeltungssteuer. Die Abgeltungssteuer behandelt zumindest alle Kapitaleinkommensbezieher auf horizontaler Ebene gleich und beachtet den Aspekt der vertikalen Gerechtigkeit.

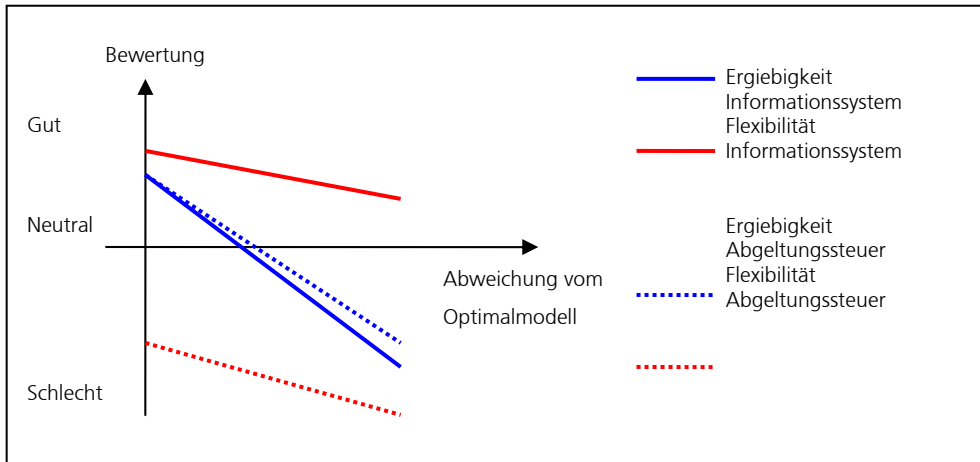
<sup>217</sup> Die Veränderungen der jeweiligen Bewertung aufgrund von Beschränkungen sind nur qualitativ zu verstehen.



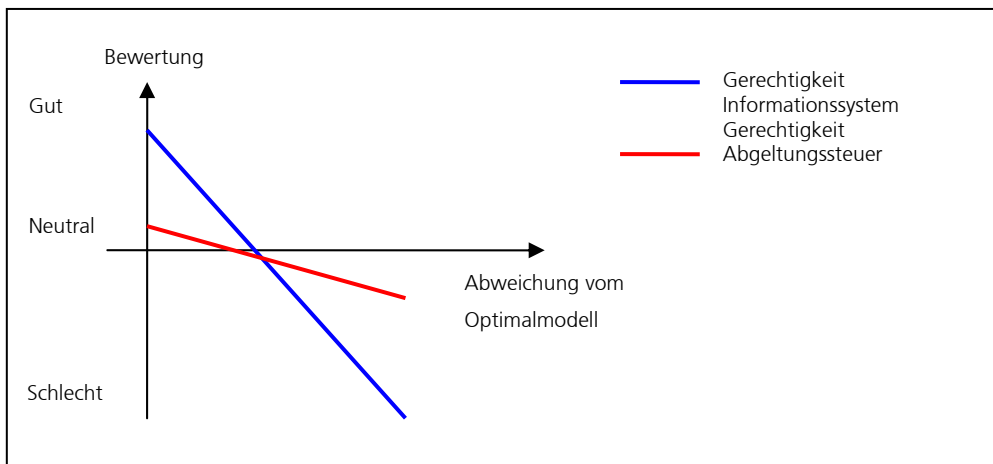
**Abbildung 6:** Neutralität und Effizienz.  
(Quelle: Eigene Darstellung)



**Abbildung 7:** Steuertechnik.  
(Quelle: Eigene Darstellung)



**Abbildung 8:** Fiskalische Ergiebigkeit.  
(Quelle: Eigene Darstellung)



**Abbildung 9:** Gerechtigkeit.  
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Abbildungen 6 bis 9 zeigen, dass die beiden Modelle in den unterschiedlichen Bereichen ganz verschieden abschneiden. Deshalb ist eine generelle Aussage darüber, welches System besser für die Besteuerung der Kapitalerträge in Europa geeignet ist, nicht möglich. Vielmehr wird ein Ergebnis von den Werturteilen des jeweiligen Betrachters und der konkreten Gestaltung der Besteuerungssysteme abhängen.

Jemand, der die Effizienz der Besteuerung als wesentliches Kriterium erachtet, wird deshalb eher zu einem Informationssystem tendieren als jemand, für den Transparenz und Praktikabilität wichtig sind. Das Urteil eines Dritten, der viel Wert auf den Gerechtigkeitsaspekt legt, wird dann vielleicht je nach Ausgestaltung der Systeme unterschiedlich ausfallen.

Vor diesen Ergebnissen soll abschließend der jüngste Richtlinienentwurf zur Zinsbesteuerung in Europa reflektiert werden. Die Richtlinie 2003/48/EG basiert prinzipiell auf dem Informationssystem, sieht aber für bestimmte Länder, während einer Übergangsfrist, eine Abgeltungssteuer vor. Da das Ende der Frist an das Ergebnis von Verhandlungen mit Drittländern gekoppelt ist, bleibt die zukünftige Entwicklung der Richtlinie abzuwarten. Es ist mit einer langfristigen Koexistenz von Informationssystem und Abgeltungssteuer zu rechnen<sup>218</sup>. Zusätzlich ist festzustellen, dass sich die Richtlinie auf ein sehr beschränktes Steuerobjekt und Steuersubjekt bezieht. Unter diesen Umständen ist aber weder Kapitalexport- noch Kapitalimportneutralität herzustellen. Ob die Verzerrungen innerhalb des europäischen Kapitalmarktes auf diese Weise zu reduzieren sind, ist deshalb zu bezweifeln. Optimale Resultate in Bezug auf die Effizienz sind somit nicht zu erwarten. Die technische wie auch die nationale steuertechnische Umsetzung ist nicht expliziter Bestandteil der Richtlinie. Allerdings sind auch hier keine optimalen Ergebnisse abzusehen. Eine Reihe von Ländern wird weiterhin die Kapitaleinkünfte ihrer Bürger im Rahmen einer intransparenten und komplizierten Einkommensbesteuerung belasten, die höchstens formal aber nicht effektiv dem synthetischen Prinzip gerecht wird. Auf die konkrete Gestaltung des Informationssystems darf man weiterhin gespannt sein und so muss die Frage der Praktikabilität, trotz der zu Tage getretenen Schwierigkeiten eines Informationssystems, offen bleiben.

Wie sieht es unter diesen Umständen mit der fiskalischen Ergiebigkeit aus? Es steht fest, dass die Hinterziehung und Verheimlichung von bestimmten Kapitalerträgen innerhalb der Europäischen Union erschwert wird. Die Kosten des Systems und die Tatsache, dass es immer noch möglich ist, einer Besteuerung durch eine entsprechende Wahl der Investitionsalternative zu entgehen, reduzieren allerdings einen zusätzlichen Steuerertrag. Wie der Saldo in diesem Falle aussieht, ist ebenfalls an dieser Stelle nicht zu beantworten.

Diese Ergebnisse geben der Tagespresse leider Recht, wenn sie die Richtlinie zur Zinsbesteuerung in Europa als "unbefriedigende[n] Kompromiss"<sup>219</sup> bezeichnet.

<sup>218</sup> Vgl. DUE (2003).

<sup>219</sup> Vgl. rut (2003).

## 7

### Literatur

- Anzinger, H. (2002): Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU: Quellensteuer, Abgeltungssteuer, Informationsmodell – nur eine Frage des tragfähigen Kompromisses? In: StuW, 3/2002. S. 261-275.
- Arbeitskreis Mittelstand (2003): Jetzt geht's los! Mehr Dynamik für den Mittelstand? Berlin 2003. Online-Artikel, [http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/WIPO/Synopse\\_Steuern.pdf](http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/WIPO/Synopse_Steuern.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Bach, S. (2002): Harmonisierung der Steuerpolitik in der EU unter besonderer Berücksichtigung der beschäftigungsrelevanten Aspekte. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin 2002.
- BDFR (2003): Stellungnahme des BDFR zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Zinsbesteuerung und zur Förderung der Steuerehrlichkeit (Zinsabgeltungssteuergesetz – ZinsAbG). Münster 04.2003. Online-Artikel, <http://www.bdfr.de/ZinsAbG.pdf>, Abruf am 1.11.2003.
- BMF (2002): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. Bundesministerium der Finanzen. Berlin 2002.
- BMF (2003): Kosten der Besteuerung in Deutschland. In: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 07.2003. Berlin 2003.
- Brestel, H. (2003): EU-Zinssteuer - nur ein Papiertiger? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.01.2003.
- Bronstein, I. u.a. (1999): Taschenbuch der Mathematik. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main 1999.
- Brosius, F. (2003): Internationaler Steuerwettbewerb und Koordination der Steuersysteme. Frankfurt am Main 2003.
- Darmstädter Entwurf (2002): Steuern – einfach gemacht, Darmstädter Entwurf für eine pragmatische Politik der Steuervereinfachung. Darmstadt 2002. Online-Artikel, <http://www.darmstaedter-entwurf.de/bericht1/ersterbericht.pdf>, Abruf am 1.11.2003.
- Dehija, V./Genschel, P. (1998): Tax Competition in the European Union. In: MPIfG Discussion Paper, 98/3. Köln 1998.
- Devereux, Prof. Dr. M./Griffith, R./Klemm, A. (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition. London 2002. Online-Artikel, [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/devereux/publications/corporate\\_income.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/devereux/publications/corporate_income.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- DUE (2003): Zinsbesteuerung in Europa - eine Momentaufnahme. Online-Artikel, <http://www.duefinance.de/steuern/zins.htm>, Abruf am 1.11.2003.
- EDF (2002): Zinsenbesteuerung in der EU. Eidgenössisches Finanzdepartement. Bern 2002. Online-Artikel: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/rohstoff/2002/12/zinsenbesteuerung.pdf>, Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Gemeinschaft (1988): Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L178.
- Europäische Kommission (1967): Harmonisierungsbericht. In: EWG-Bulletin 8/1967.
- Europäische Kommission (1980): Bericht der Kommission an den Rat über die Aussichten für eine Angleichung der Steuersysteme der Gemeinschaft. In: Bulletin der EG, Beilage 1-1980.

- Europäische Kommission (1985): Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes. KOM (1985) 310 endg.. Brüssel 14.06.1985.
- Europäische Kommission (1985): Steuern in der Europäischen Union. SEK (96) 487 endg.. Brüssel 03.1996. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/official\\_doc/sec/taxation/sec\\_apr\\_1996/sec1996de.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/sec/taxation/sec_apr_1996/sec1996de.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (1997): Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union. KOM (97) 495 endg.. Brüssel 10.1997. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/official\\_doc/com/taxation/com495\\_oct1997/de.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/com/taxation/com495_oct1997/de.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (1997a): Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union. KOM (97) 564 endg.. Brüssel 1997. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/official\\_doc/com/taxation/com\\_nov1997/de.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/com/taxation/com_nov1997/de.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (1998): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft. KOM (1998) 295 endg.. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C212.
- Europäische Kommission (2000): Steuerpolitik in der Europäischen Union. Schriftenreihe: Europa in Bewegung. Luxemburg 2000. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/17/txt\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/17/txt_de.pdf), Abruf am 1.11.2002.
- Europäische Kommission (2001): Steuerpolitik in der Europäischen Union - Prioritäten für die nächsten Jahre. KOM (2001) 260 endg.. Brüssel 05.2001. Online-Artikel, [http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/econ/20020219/com\(2001\)260de\\_acte\\_f.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/econ/20020219/com(2001)260de_acte_f.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (2001a): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft. KOM (2001) 400 endg.. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 270.
- Europäische Kommission (2002): Benchmarking des Business-Angels-Marktes. Generaldirektion Unternehmen. Brüssel 2002. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/benchmarking\\_ba\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/benchmarking_ba_de.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (2002a): Bericht über Verhandlungen mit Drittländern über die Besteuerung von Zinserträgen. KOM (2002) XXX. Brüssel 2002. Online-Artikel, [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/proposals/taxation/prov\\_report\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/proposals/taxation/prov_report_de.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Europäische Kommission (2003): Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L157.
- Fischer, F./Gulder, M. (1998): Zinsbesteuerung und die Mitwirkungspflichten der Banken in Europa. In: Sparkasse, 9/98. S. 415-434.
- Fleißig, E. (2000): Die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU. Lohmar 2000.
- fmd/nw (2002): Kosten der Kontrollmitteilungen. Handelsblatt vom 29.10.2002.
- FTD (2000): EU-Gipfel lässt Böses ahnen. Financial Times Deutschland vom 21.06.2000.



- FTD (2003): EU-Finanzminister erzielen Durchbruch bei Zinsbesteuerung. Financial Times Deutschland vom 03.06.2003.
- Fuest, Prof. Dr. W. (2001): Schlussfolgerungen aus ökonomischer Sicht. In: Freiheit, Gleichheit, Effizienz - Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg 06.2001.
- Genschel, P. (2000): Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in Europa: Die Steuerpolitik der Europäischen Union. Habil.-Schr. Konstanz 2000.
- Geurts, M./Quitau, J. (2003): Steuerpolitik zwischen Harmonisierung und Wettbewerb. In: EU-Monitor, 06.2003. Deutsche Bank Research.
- Gorter, J./Mooij, R. (2001): Capital income taxation in Europe. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Online-Artikel, <http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/30/bij30.pdf>, Abruf am 1.11.2003.
- Haufler, A. (1999): Prospects of Co-ordination of Corporate Taxation and the Taxation of Interest Income in the EU. In: Fiscal Studies, 20. S. 133-153.
- Hort, P. (2003): Nutzen und Kosten des Vetos. Frankfurter Allgemeine vom 04.06.2003.
- Hay, PD Dr. Jur. J. (2002): Tax Competition in Europe, The German Perspective. EATLP Conference 2002. Lausanne 2002.
- Homburg, Prof. Dr. S. (1997): Allgemeine Steuerlehre. München 1997.
- Kaiser, A. (1996): Die Harmonisierung des Europäischen Kapitalmarktrechts und das Recht des Wertpapierhandels in Italien und in Deutschland. Diss. Konstanz 1996.
- Keen, M. (1993): The welfare economics of tax coordination in the European Community, Fiscal studies 14/1993. S. 15-36.
- Kirchhof, Prof. Dr. P. (2001): Freiheit, Gleichheit, Effizienz - Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Frankfurter Institut. Bad Homburg 06.2001.
- Klapdor, R. (2000): Effiziente Steuerordnung durch ein europäisches Musterabkommen? Bielefeld 2000.
- Krause, H. (2001): Harmonisierung der Zinsbesteuerung in Europa. In: Die Bank, 3/2001. S. 204-213.
- Kronenberger Kreis (2000): Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen. Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg 2000.
- Lang, Prof. Dr. J. (2001): Die Einkommensteuer aus juristischer Sicht. In: Freiheit, Gleichheit, Effizienz - Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg 06.2001.
- Lutz, S. (2003): Europäische Steuerkoordination und die Schweiz. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Working Paper B03-03. Bonn 2003. Online-Artikel, [http://www.zei.de/download/zei\\_wp/B03-03.pdf](http://www.zei.de/download/zei_wp/B03-03.pdf), Abruf am 1.11.2003.
- Mutén, L. (2001): Taxation of Interest in the European Union. HWWA Discussion Paper 124. Hamburg 2001.
- Neumann Prof. M. (2001): Standortbestimmung aus ökonomischer Sicht. In: Freiheit, Gleichheit, Effizienz - Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg 06.2001.

- Neumark, F. (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Tübingen 1970.
- Neumark Bericht, (1962): Bericht des Steuer- und Finanzausschusses. Brüssel 1962.
- Noack, Dr. H. (2003): Die Abgeltungssteuer aus politischer Perspektive: Eine sympathische Alternative zu Kontrollmitteilungen. In: Veranlagung - Abgeltung – Steuerfreiheit, Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat. Stiftung Marktwirtschaft. Berlin 2002.
- OECD (1998): Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris 1998.
- Peffekoven, Prof. Dr. R. (1984): Anrechnung versus Freistellung – Zur ökonomischen Analyse internationaler Besteuerungsprinzipien. In: Außenwirtschaft Heft I/II 1984. S. 137-150.
- Pollak, H. (2001): Die Besteuerung des Einkommens aus ökonomischer Sicht. In: Freiheit, Gleichheit, Effizienz - Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Frankfurter Institut. Bad Homburg 06.2001.
- Razin, A./Sadka, E. (1991): Efficient Investment in the Presence of Capital Flight. In: Journal of International Economics 31/1991. S. 171-181.
- Rehm, H. (2003): Die Zinsbesteuerung in der Europäischen Union. In: Diskussionspapiere der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hannover, Nr. 281. Hannover 2003. Online-Artikel, <http://www.wiwi.uni-hannover.de/fbw/wiwi/forschung/diskussionspapiere/dp-281.pdf>, Abruf am 1.11.2003.
- Ridderbusch, K. (2003): Am Ende sehen sich alle als Sieger. Die Welt vom 23.01.2003.
- Rose, Prof. Dr. M. (2000): Doppelbesteuerung versus Doppelbelastung von Zinsen. In: Wirtschaftsdienst 2000/VIII. S. 499-501.
- Rose, Prof. Dr. M. (2002): Die Verführungskraft des Leistungsfähigkeitsprinzips - Mit einer Lebenseinkommenssteuer wider die Benachteiligung der Ersparnis. Neue Züricher Zeitung vom 28.09.2002.
- Rürup, Prof. Dr. Dr. h.c. B. (1998): Wohlfahrtsstaatliche Politik in der globalisierten Informationsgesellschaft. Bonn 1998. Online-Artikel, <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00500007.htm#LOCE9E7>, Abruf am 1.11.2003.
- rut (2003): Kühe und Kapital. Handelsblatt vom 04.06.2003.
- Schick, G. (2003): Veranlagung - Abgeltung – Steuerfreiheit, Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat. Stiftung Marktwirtschaft. Berlin 2002.
- Schatzenstaller, M./Wehner, H. (2000): Zinsbesteuerung in der Europäischen Union. In: Wirtschaftsdienst 2000/XI. S. 675-683.
- Schroter, W. (2002): Ursachenanalyse von Steuerharmonisierungsprozessen in der EU. Diss. St. Gallen 2002.
- Schuster, Prof. Dr. H. (1999): Die österreichische Abgeltungssteuer - Modell für Deutschland? Schriftenreihe des Bundesverbands deutscher Banken. Köln 02.1999.
- Sinn, H. (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: Wirtschaftsdienst 1995/V. S. 240- 249.
- Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union (2001): Besteuerung von Zinserträgen. In: Zusammenfassungen der Gesetzgebung (Steuerwesen). Online-Artikel, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l31040.htm>, Abruf am 1.11.2003.

- Tipke, Prof. Dr. K./Lang, Prof. Dr. J. (2002): Steuerrecht. 17. völlig überarbeitete Auflage. Köln 2002.
- Varian, Prof. H. (1995): Grundzüge der Mikroökonomik. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. München 1995.
- Vlcek, Dr. J. (2003): EU-Vereinbarung übergrenzüberschreitende Quellensteuer (Zinssteuer). In: ÖPWZ e-newsletter 5-03.
- Wissenschaftlicher Beirat (2001): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin 2001.
- ZKA (2003): Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen. Berlin 2003. Online-Artikel, [http://www.zentraler-kreditausschuss.de/upload/1042552830.030109zkaScheel\\_StVergAbG\\_Endfassung.pdf](http://www.zentraler-kreditausschuss.de/upload/1042552830.030109zkaScheel_StVergAbG_Endfassung.pdf), Abruf am 1.11.2003.



## Berichte aus der Forschung

### Bücher, Studien und Diskussionsbeiträge

Die Forschungsgruppe sofia fragt nach der Funktionsfähigkeit von Institutionen und den Möglichkeiten, durch veränderte institutionelle Rahmenbedingungen staatliche oder gesellschaftliche Steuerungsziele zu erreichen. Dem sofia-Team gehören Ökonomen und Juristen ebenso an wie Politikwissenschaftler, Soziologen, Ingenieure und Naturwissenschaftler (-innen).

Der sozialwissenschaftliche Begriff der "Institution" bestimmt das gemeinsame methodische Herangehen: Institutionen sind danach "Spielregeln", die sich Gruppen oder Individuen geben, um bestimmte Ziele zu erreichen. Institutionen umfassen damit sowohl rechtliche Regelwerke als auch Regeln in Organisationen (z.B. im Unternehmen, im Verein oder in einer Partei) bis hin zu stillschweigenden Konventionen.

Die Funktionsfähigkeit von Institutionen ist abhängig von der Interessenlage der Beteiligten. Die Kernfragen lauten: "Welche Faktoren bestimmen die Motivationslage und welche Entscheidungsregeln bestimmen das Handeln?" Parallel sind die Ziele der Institution zu betrachten: "Wie lassen sich diese so erreichen, dass zugleich die Eigenmotivation der Beteiligten möglichst hoch bleibt?" Eine derart aufgebaute *Institutionenanalyse* ermöglicht ein besseres Verständnis des Zusammenspiels der Akteure, aber auch der Steuerungsbeiträge der verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen. Dies gilt nicht nur für den status quo, sondern auch für mögliche alternative Gestaltungen der Rahmenbedingungen.

Die Forschungsgruppe finanziert sich aus Drittmitteln. Die wichtigsten **Drittmittelgeber** der Forschungsgruppe sind:

- Volkswagen-Stiftung, Hannover
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen über das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Bundesamt für Naturschutz, Bonn
- Umweltbundesamt, Berlin/Dessau
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
- Technologiestiftung Hessen (TSH), Wiesbaden
- Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

### **Buchveröffentlichungen von sofia in anderen Verlagen**

- Becker, Cornelia: Raummetaphern als Brücke zwischen Internetwahrnehmung und Internetkommunikation. In: Budke, A.; Kranwischer, D.; Pott, A. (Hrsg.): Internetgeographien. Beobachtungen zum Verhältnis von Internet, Raum und Gesellschaft. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2004 (ISBN 3-515-08506-8)
- Bizer, Kilian; Sesselmeier, Werner: Reformprojekt Deutschland. Primus Verlag, Darmstadt 2004 (ISBN 3-8967-8249-5)
- Bizer; Kilian; Falk, Armin; Lange, Joachim: Am Staat vorbei – Partizipation, Fairness und Transparenz wider Steuerhinterziehung. Duncker & Humblot, Berlin 2003
- Lewin, Daniel: Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen. Die Entscheidung im Vorfeld der Planfeststellung. Nomos, Baden-Baden 2003 (ISBN 3-8329-0205-8)
- Führ, Martin: Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat. Duncker & Humblot, Berlin 2003 (ISBN 3-428-11158-3)
- Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hrsg.): Responsive Regulierung – Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. Mohr Siebeck 2002 (ISBN 3-16-147728-6)
- Führ, Martin (Hrsg.): Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung – Rechtliche, ökonomische und politische Fragen. Umweltrechtliche Studien. Nomos-Verlag, Baden-Baden 2000 (ISBN 3-7890-6962-0)
- Bizer, Kilian; Linscheidt, Bodo; Truger, Achim (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz – Perspektiven für eine institutionelle Umweltökonomik. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten. Duncker & Humblot, Berlin 2000 (ISBN 3-428-10083-2)

### **Sofia-Studien zur Institutionenanalyse (ISSN 1439-6874)**

*Die Studien sind gegen Rechnung (20 Euro) per e-mail [becker@sofia-darmstadt.de] oder per Post zu bestellen. Zusammenfassungen finden sich auf der Website von sofia unter [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de)*

#### **2004**

Bizer, Kilian; Hebel, Andreas: Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge vs. Informationssystem mit persönlichem Steuersatz. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 04-1, Darmstadt 2004 (ISBN 3-933795-62-1)

Appel-Kummer, Elisabeth; Mönnecke, Margit: Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards. Projektphase B, Teilbereich: Institutionelle und organisatorische Gestaltungsoptionen. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 04-2, Darmstadt 2004 (ISBN 3-933795-64-8)

Mutschler, Doris; Schmincke, Eva: Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards. Projektphase B, Teilbereich: Implementierung von Naturschutzaspekten in Standardisierungs-Organisationen. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 04-3, Darmstadt 2004 (ISBN 3-933795-63-X)

#### **2003**

Barginda, K.; Bizer, K.; Cichorowski, G.; Führ, M.; Weber, O.; Wiek, A.: Evaluation des 3-Städte-Klimaschutzprojektes Viernheim, Lampertheim und Lorsch. Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-1, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-56-7)

Barginda, K.; Bizer, K.; Cichorowski, G.; Führ, M.; Weber, O.; Wiek, A.: Evaluation des 3-Städte-Klimaschutzprojektes Viernheim, Lampertheim und Lorsch - Anlagenband. Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-2, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-59-1)

Becker, Cornelia; Bizer, Kilian; Cichorowski, Georg; Führ, Martin: Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards. BfN-Forschungsprojekt, Abschlussbericht: Darstellung des Projektes. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-3, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-58-3)

Dopfer, Jaqui: Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene. Potentielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im Rahmen von e-Government. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 03-4, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-60-5)

#### **2002**

Hülsmann, Michael: Kennzahlengestützte Intensitätsmessung kommunaler Krisen. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 02-1, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-36-2)

Becker, Cornelia: Vertrauen als Instrument der Finanzbehörde – Eine vertrauenstheoretische Studie. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 02-2, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-38-9)



Berry, Adele: Die Eignung des Internets für das bankbetriebliche Customer Relationship Management. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 02-3, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-42-7)

Becker, Cornelia: Das Dilemma des Ermessensspielraums – Der Entscheidungsalltag von Finanzbeamten organisationssoziologisch betrachtet. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 02-4, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-37-0)

Spiwoks, Markus: Ansätze zur Überprüfung der Hypothese informationseffizienter Kapitalmärkte – Ein Literaturüberblick. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 02-5, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-47-8)

## 2001

Bizer, Kilian; Führ, Martin: Responsive Regulierung für den homo oeconomicus institutionalis – Ökonomische Verhaltenstheorie in der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-1, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-29-X)

Führ, Martin; Lewin, Daniel: Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben. Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-31-1)

Dopfer, Jaqui; Peter, Brigitte; Bizer, Kilian: Online-Journalismus – Konzept für einen Studiengang. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-32-X)

Ahlers, Grit Mareike: Internetbasierte Finanzkommunikation von Initial Public Offerings. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 01-4, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-35-4)

## 2000

Andres, Peter und Markus Spiwoks: Prognosegütemaße, State of the Art der statistischen Ex-post-Beurteilung von Prognosen. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933795-22-2)

Friedrichs, Stephanie: Markenstrategien im Privatkundengeschäft von Kreditinstituten. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-2, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933795-25-7)

Hülsmann, Michael: Institution Kommune – Versuch interdisziplinären Begriffsbestimmung. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-3, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933795-26-5)

## 1999

Führ, Martin unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers, Gerhard Roller: Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien – Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933795-15-X)

Führ, Martin unter Mitarbeit von Uwe Brendle, Betty Gebers, Gerhard Roller: Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933795-14-1)

## **Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse (ISSN 1437-126X)**

*Die Beiträge sind gegen Rechnung (10 Euro) per e-mail [becker@sofia-darmstadt.de] oder per Post zu bestellen [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Die meisten Diskussionsbeiträge sind auch auf der Website von Sofia unter [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de) als pdf-Datei verfügbar.*

### **2004**

Spiwox, Markus: Aktienindexprognosen, rationale Erwartungen und aktive Anlagestrategien. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 04-1, Darmstadt 2004 (ISBN 3-933795-48-6)

Becker, Cornelia: Einzelkämpfer oder Coach? Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 04-2, Darmstadt 2004 (ISBN 3-933795-65-6)

### **2003**

Bahrs, Enno: Scoping und Screening des Handlungsfeldes Agrarsubventionen. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-1, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-55-9)

Häusler, Andreas; Neidlein, Christoph: Untersuchungsbereich Wald und Holz. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-2, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-54-0)

Cichorowski, Georg: Untersuchungsbereiche Flächeninanspruchnahme, Verkehrswegebau, Gewässerschutz, Wasserwirtschaft. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-3, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-51-6)

Becker, Cornelia: Untersuchungsbereiche Beschaffung, Subventionen, Strohballen, Reifenabrieb. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-4, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-52-4)

Schminke, Eva; Mutschler, Doris: Untersuchungsbereich Normungsprojekte im DIN, und Produktkennzeichnung sowie Windenergieanlagen im Offshore-Bereich. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia- Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-5, Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-53-2)

Appel-Kummer, Elisabeth; Mönnecke, Margit et al.: Standardisierung im Naturschutz. Materialien aus der Screeningphase. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-6. Darmstadt 2003 (ISBN 3-933795-57-5)

## 2002

- Wolf, Gabriele: Die Besteuerung von Sozialversicherungsrenten und Beamtenpensionen. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-1. Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-39-7)
- Becker, Cornelia: Kinder im Netz der Werbewirtschaft - Kinderzeitschriften als Einstieg zu interaktiver Werbung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-2, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-41-9)
- Barginda, Karsten; Michalski, Uli: Innovative Ansätze für den kommunalen Klimaschutz in Südhessen – Workshopbericht. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-3, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-40-0)
- Steinwachs, Jennifer: Menschenbilder und Verhaltensmodelle im Recht. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-4, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-43-5)
- Bizer, Kilian; Mackscheidt, Klaus: Die Rolle der Politikberatung bei der Grundsteuerreform. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-5, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-44-3)
- Bizer, Kilian; Sternberg, Rolf: Competition through indicators of regional sustainability in a federal system. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-6. Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-45-1)
- Röhl, Julia: Das Menschenbild in der Ökonomik. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-7, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-46-X)
- Cichorowski, Georg: Innovative Ansätze für den kommunalen Klimaschutz in Südhessen – Materialien zum Workshop am 13.03.2002 in Heppenheim. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-8, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-49-4)
- Barginda, Karsten; Cichorowski, Georg: Handwerker als Beratungsdienstleister im Klimaschutz? – Bericht über den Workshop am 09.12.2002, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-9, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-50-8)
- Lewin, Daniel: Konfliktkommunikation im Verkehrszulassungsrecht. – Systematik und Grenzen. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 02-10, Darmstadt 2002 (ISBN 3-933795-61-3)

## 2001

- Cichorowski, Georg: Lärminderung - Empfehlungen zum kommunalen Vorgehen. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-1, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-28-1)
- Spiwoks, Markus: Aktives versus passives Portfoliomanagement - Prognosekompetenz als wichtigste Determinante der Auswahlentscheidung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-2, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-30-3)
- Lewin, Daniel: Das „Mediationsverfahren“ und das „Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt“ – Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung? Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-3, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933795-33-8)

Roller, Gerhard; Steinwachs, Jennifer: Die Aufhebbarkeit von Bannwalderklärungen – Eine Untersuchung aus aktuellem Anlass. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01-4, Darmstadt 2001 (ISBN 3-933975-34-6)

## 2000

Führ, Martin: Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität – Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-10-9)

Bizer, Kilian; Führ, Martin: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-2, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-16-8)

Führ, Martin: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse – Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-3, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-19-2)

Führ, Martin: Gefahrguttransporte – Schnittstellen zu Anlagensicherheit und Arbeitsschutz. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-4, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-20-6)

Becker, Cornelia: Steuerhinterziehung und Habitus. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-5, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-21-4)

Bizer, Kilian: Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt – Eine institutionenökonomische Analyse der Anreizsituation von Akteuren. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-6, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-24-9)

Albrecht, Thomas: Zur Eignung professioneller Zinsprognosen als Entscheidungsgrundlage. Ein Vergleich der Zinsprognosen deutscher Banken mit der Zinserwartung „des Marktes“. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-7, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-23-0)

Bizer, Kilian: Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – Ein Forschungsprogramm. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 00-8, Darmstadt 2000 (ISBN 3-933975-27-3)

## 1999

Bizer, Kilian: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-06-0)

Becker, Cornelia: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung – Eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt (ISBN 3-933975-07-9)

Riehl, Markus: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-3, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-08-7)

Führ, Martin: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht – Eine juristische Sicht. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-4, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-09-5) (*vergriffen - siehe Nr. 00-1*)

Nicklas, Cornelia: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-5, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-10-9)

Bizer, Kilian: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-6, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-11-7)

Spiwoks, Markus (Hrsg.): Venture Capital (mit Beiträgen von Oliver Hein, John P. McDonough und Markus Spiwoks). Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 99-7, Darmstadt 1999 (ISBN 3-933975-12-5)

### 1998

Führ, Martin: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips? Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-1, Darmstadt 1998 (ISBN 3-933975-00-1)

Führ, Martin: Rationale Gesetzgebung – Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-2, Darmstadt 1998 (ISBN 3-933975-01-x)

Bizer, Kilian: Individuelles Verhalten. Institutionen und Responsives Recht. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-3, Darmstadt 1998 (ISBN 3-933975-?)

Spiwoks, Markus: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-4, Darmstadt 1998 (ISBN 3-933975-05-2)

Bizer, Kilian: Voluntary Agreements – cost-effective or just flexible to fail? Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-5, Darmstadt 1998 (ISBN 3-933975-04-4)

## Kooperationspartner

In seinen Forschungsvorhaben arbeitet sofia mit folgenden Einrichtungen zusammen:

- Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich, Institut für Umweltpsychologie, Prof. Dr. Scholz, Dr. Olaf Weber, <http://www.ethz.ch>
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, <http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/index.htm>
- Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Finanz- und Wirtschaftspolitik, TU Darmstadt, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, <http://www.bwl.tu-darmstadt.de/index.htm>
- Forschungsgruppe BIOGUM - Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt, Dr. Peter-Henning Feindt, Uni Hamburg, <http://www.biogum.uni-hamburg.de/>
- Taurus - Gesellschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung mbH, Trier, [www.taurus-institut.de](http://www.taurus-institut.de)
- BC - Forschungs- und Beratungsgesellschaft mbH, Wiesbaden, [www.bc-research.de](http://www.bc-research.de)
- Frauenforschungszentrum Darmstadt ffz, (FHD/TUD), Gabriele Herbert, [Herbert@hrz2.hrz.tu-darmstadt.de](mailto:Herbert@hrz2.hrz.tu-darmstadt.de)
- Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt (DGB/FHD/TUD), [www.kooperationsstelle.tu-darmstadt.de](http://www.kooperationsstelle.tu-darmstadt.de)
- Prof. Dr. Margit Mönnecke & Dipl.-Ing. Elisabeth Appel, Landschaftsplanerinnen in Partnerschaft, Eberswalde, [m.moennecke@gmx.net](mailto:m.moennecke@gmx.net)
- Rhein-Main-Institut e.V. - RMI Darmstadt, [www.rm-institut.de](http://www.rm-institut.de)
- FiveWinds (Dr. Eva Schmincke), Tübingen, [e.schmincke@fivewinds.com](mailto:e.schmincke@fivewinds.com)
- Arbeitsgemeinschaft Wald-Holz-Umwelt Consult, Andreas Häusler, Hans-Christoph Neidlein, Wemding, [AndreasHaeusler@aol.com](mailto:AndreasHaeusler@aol.com)
- Dr. Enno Bahrs, StB, Institut für Agrarökonomie, Göttingen, [ebahrs@gwdg.de](mailto:ebahrs@gwdg.de)
- Dr. Andreas Rack, Rechtsanwalt und Notar, Frankfurt
- Fachhochschule Bingen, Institut für Umweltstudien und angewandte Forschung; Prof. Dr. Gerhard Roller

# sofia

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse  
FHD - FB SuK, Haardtring 100, 64295 Darmstadt  
Fon +49 6151 168735, Fax +49 6151 168925  
[info@sofia-darmstadt.de](mailto:info@sofia-darmstadt.de) [www.sofia-darmstadt.de](http://www.sofia-darmstadt.de)