

Harmonisierte Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt

1 Einleitung

Gewinnverlagerungen, Verrechnungspreismanipulationen, Steueroasen – das sind Stichwörter einer langen Auseinandersetzung mit den Steuerminimierungsstrategien multinationaler Konzerne. Diese, so die durch viele einzelne Beispiele und empirische Untersuchungen bestätigte Befürchtung, zahlen im Verhältnis zu kleinen, ausschließlich im Inland tätigen Unternehmen weniger Steuern.

Inzwischen gibt es in der Europäischen Union eine Entwicklung, die Abhilfe schaffen könnte. Sie wird jedoch m.E. in globalisierungskritischen Kreisen, wozu ich auch die Grünen zählen möchte, nicht als Chance wahrgenommen, sondern als Steuertechnik oder als Expertenthema missachtet und droht wie so viele Fragen der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik übersehen zu werden. Der folgende Text will vor diesem Hintergrund die Diskussion um die harmonisierte Unternehmensteuer-Bemessungsgrundlage allgemeinverständlich formulieren und so in die grüne Partei hineinragen. Außerdem schlage ich eine mögliche grüne Positionierung in den anstehenden politischen Entscheidungen vor.

Eines ist wichtig: Mir geht es nicht darum, den Steuerwettbewerb im europäischen Binnenmarkt abzuschaffen. Ich wende mich daher gegen Entwürfe, die solches nach sich ziehen würden. Ich möchte aber, daß wir jede Chance ergreifen, diesen Steuerwettbewerb durch geeignete Regeln so auszugestalten, daß gute Standortpolitik für Unternehmen belohnt wird und Steuergeschenke für Holdings und Finanzierungsgesellschaften nicht. Die Möglichkeit zur Steuerhinterziehung oder -umgehung darf nicht das zentrale Schwungrad des Steuerwettbewerbs sein, wie das derzeit in der Europäischen Union der Fall ist. Mein Anliegen ist eine gute Wettbewerbsordnung für den Steuerwettbewerb, hier konkret für den Steuerwettbewerb um Unternehmen, ihr Kapital und ihre Steuerbemessungsgrundlage.

2 Unterschied zwischen Steuerobjekt und Unternehmensziel

Für das Verständnis der Problematik ist es wichtig zu unterscheiden zwischen dem, was wirtschaftlich gesehen ein Unternehmen darstellt, und dem, was aus juristischer Perspektive, insbesondere im Steuerrecht als Unternehmen angesehen wird. Multinationale Unternehmen als wirtschaftliche Einheiten untergliedern sich immer in viele juristische Einheiten, die derzeit steuerrechtlich als selbständige Unternehmen behandelt werden. Da jedes Land sein eigenes Gesellschaftsrecht hat, muß ein multinationaler Konzern in jedem Land eine eigene Gesellschaft gründen. Erst mit der Europäischen Aktiengesellschaft (Societas Europaea, SE) ist ein europäisches Gesellschaftsrecht entstanden, das neben die nationalen Gesellschaftsrechte tritt und es erlaubt, mit derselben juristischen Person in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union tätig zu sein.

Das Interesse der Eigentümer eines multinationalen Unternehmens richtet sich auf den Gewinn des Gesamtunternehmens. Einzelergebnisse sind nur insoweit interessant, als sie zur Erklärung des Gesamtgewinns beitragen und eine Prognose über diesen erlauben. So werden natürlich bei DaimlerChrysler die Ergebnisse von Debis, von Mercedes, von Mitsubishi, von Chrysler separat analysiert, weil sie in unterschiedlichen Märkten tätig sind. Relevant für den Kurs der DaimlerChrysler-Aktie ist allerdings allein der Gesamtgewinn des Konzerns.

Damit ergibt sich ein Unterschied zwischen dem Steuerobjekt, also der steuerlich relevanten Größe, und der Zielgröße der Aktionäre. Dieser Unterschied gilt in der Finanzwissenschaft als steuerpolitischer Fehler, weil er zu unproduktiven Umgehungsstrategien führt.¹ Dies ist auch bei der Besteuerung von Unternehmen der Fall. Drei verschiedene „Intensitäten“ von Steuerminimierungsstrategien können unterschieden werden, wobei zur Vereinfachung immer von einem Hochsteuerland und einem Niedrigsteuerland ausgegangen wird:

1) Verrechnungspreisgestaltung.

Bei bestehender Unternehmensstruktur und vorgegebenen Leistungsströmen zwischen der Gesellschaft H im Hochsteuerland und der Gesellschaft N im Niedrigsteuerland, die beide zum selben Konzern gehören (verbundene Unternehmen) ist es für das Unternehmen sinnvoll, einen möglichst großen Teil des Gewinns in der Gesellschaft N auszuweisen, weil er dort geringer besteuert wird. Der Konzerngewinn nach Steuern, der die Aktionäre interessiert, ist dann größer. Wenn also die Gesellschaft H an Gesellschaft N ein Zwischenprodukt liefert, wird die Steuerabteilung einen möglichst geringen (Verrechnungs-)Preis ansetzen. Bleibt der Verrechnungspreis unter dem „wahren“ Preis für das Zwischenprodukt, dann macht die Gesellschaft H bei diesem Geschäft einen Verlust, Gesellschaft N einen Gewinn. Das mindert den Gewinn im Hochsteuerland, während im Niedrigsteuerland ein höherer Gewinn anfällt. Umgekehrt wird bei einer Leistung von Gesellschaft N an Gesellschaft H ein möglichst hoher Verrechnungspreis berechnet.

Da diese Geschäfte zwischen verbundenen Unternehmen vollzogen werden, fällt das übliche Interesse des Käufers an einem niedrigen Preis und des Verkäufers an einem höheren Preis weg. Es gibt also keinen Marktpreis, sondern nur einen vom Unternehmen festgelegten Verrechnungspreis. Wenn die Steuerbehörden die Verrechnungspreise einfach so akzeptieren würden, dann würde im Hochsteuerland grundsätzlich kein Gewinn anfallen, im Niedrigsteuerland dagegen der gesamte Unternehmensgewinn.

Die Steuerbehörden setzen der Gewinnverlagerung durch Verrechnungspreise allerdings Grenzen, die unter dem Begriff „Fremdvergleichsprinzip“ („arm's length-principle“) zusammengefaßt werden. Dieses Prinzip besagt, daß verbundene Unternehmen die Verrechnungspreise so wählen müssen, als seien sie nicht verbundene Unternehmen. Dazu sind unterschiedliche Verfahren möglich.

- 1) Wenn ein Marktpreis besteht, weil das entsprechende Produkt auch zwischen unverbundenen Unternehmen gehandelt wird, muß dieser angesetzt werden. Alternativ kann auch ein potentieller oder tatsächlicher Wiederverkaufspreis abzüglich eines Gewinnabschlags veranschlagt werden.
- 2) Wenn kein Marktpreis besteht, weil es sich um sehr spezielle Zwischenprodukte handelt, muß der Verrechnungspreis auf der Grundlage von Herstellungskosten/Beschaffungskosten und einem branchenüblichen Gewinnaufschlag berechnet werden. Dazu gibt es wiederum verschiedene Bewertungsverfahren, die in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind. Die OECD hat hier versucht, durch multinationale Abkommen eine Vereinheitlichung zu erreichen.

¹ Klassisches Beispiel ist die mittelalterliche Fenstersteuer, die darauf zurückzuführen ist, daß große Fensterflächen Indikatoren für Reichtum waren. Die Ausweichreaktionen der Bauherren kann man sich vorstellen.

- 3) Weitere Verfahren sind die Gewinnvergleichs- und die Gewinnaufteilungsmethode, bei denen von branchenüblichen Margen ausgegangen wird.

Das Problem ist, daß die so ermittelten Preise willkürlich sind. Zwischen verbundenen Unternehmen den Marktpreis anzusetzen, bedeutet, daß Internalisierungsvorteile mißachtet werden. Diese bestehen darin, daß bei Produktion unter einheitlicher Leitung möglicherweise effizienter produziert werden kann. Ansonsten gäbe es gar keinen Sinn, die Zwischenprodukte selbst zu erstellen („make or buy“-Entscheidung). Die Ermittlung der Verrechnungspreise auf der Grundlage von Kostengrößen und Gewinnaufschlägen wiederum wirft Fragen bei den Bewertungsverfahren auf, die zu umfangreichen Dokumentationspflichten der Unternehmen und zu langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Unternehmen und Finanzämtern führen sowie eine große Rechtsunsicherheit schaffen.

Zwei Wege gibt es, diese Unsicherheit zu begrenzen:

- 1) Advance Pricing Agreements (APA): Mit solchen Vereinbarungen zwischen Finanzamt und Unternehmen wird *vorab* festgelegt, wie ein Zwischenprodukt zu bewerten ist, so daß ein Unternehmen seine Geschäftspolitik darauf abstellen kann. Nicht alle Länder gestatten allerdings solche Vereinbarungen. Außerdem sind sie für industriepolitische Gestaltungswünsche und Beihilfen nutzbar. Das größte Problem stellt allerdings die konkrete Umsetzung in Verhandlungen zwischen Unternehmen und Finanzbehörden dar, die sich oft über viele Jahre hinzieht.
- 2) Das Schiedsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union von 1990: Wenn das Finanzamt im Hochsteuerland den Verrechnungspreis für den Verkauf eines Produkts von Gesellschaft H nach Gesellschaft N nicht akzeptiert, weil er zu niedrig ist, und ihn nach oben korrigiert, kann es zu Doppelbesteuerung kommen, wenn das Finanzamt im Niedrigsteuerland den in der ursprünglichen Steuererklärung angegebenen Preis übernimmt. Dann nämlich ist der Gewinn aus dem Verkauf sowohl im Hochsteuerland als auch im Niedrigsteuerland angefallen und wird entsprechend doppelt besteuert. Notwendig ist also eine korrespondierende Anpassung des Finanzamts im jeweils anderen Land. Das ist nicht selbstverständlich, weil sich durch die Verrechnungspreise ja gerade die Aufteilung des Gesamtgewinns auf die beteiligten Ländern ergibt. Es bestehen also Interessenskonflikte zwischen den beteiligten Finanzämtern. Das Schiedsabkommen legt nun für die Staaten der Europäischen Union ein Verfahren fest, bei dem auf Antrag des betroffenen Unternehmens sich die beteiligten Finanzämter *nachträglich* auf einen von beiden Seiten anzuwendenden Verrechnungspreis verständigen. Die Erfolgsquote dieses Verfahrens ist jedoch gering, da kein Zwang zur Einigung besteht.

Verrechnungspreise haben neben einer steuerlichen Funktion auch eine Lenkungsfunktion. Weil innerhalb von Unternehmen der Marktpreis als Indikator für die Knappheit von Ressourcen wegfällt, steuert die Unternehmensleitung den Verbrauch von Inputs durch Verrechnungspreise. So kann auch der Beitrag einer kleinen Abteilung zum Gesamtergebnis des Konzerns und ihre Produktivität ermittelt werden. Diese Lenkungsfunktion hat völlig andere Ziele als die Steuerminimierung. Es ist deshalb nicht unüblich, zwischen steuerlichen Verrechnungspreisen und innerbetrieblichen Verrechnungspreisen zu differenzieren – eine Art „doppelte Buchführung“ besonderer Art, die durch das Fremdvergleichsprinzip entsteht.

2) Gestaltung von Leistungsbeziehungen

Gewinnverlagerungen durch Verrechnungspreise sind nur dann möglich, wenn Leistungsbeziehungen in relevanter Größenordnung zwischen Konzernteilen in Hochsteuerländern und Konzernteilen in Niedrigsteuerländern bestehen. Die Unternehmen haben also ein Interesse, entsprechende Leistungsbeziehungen zu gestalten und gegebenenfalls künstlich zu erzeugen. Beispielsweise kann die Lizenz für ein Produktionsverfahren bei der Tochtergesellschaft N im Niedrigsteuerland bilanziert werden. Die Gesellschaft H im Hochsteuerland muß dann jeweils Lizenzgebühren an die Gesellschaft N abführen. Da Lizenzen und Lizenzgebühren sehr schwer zu bewerten sind, lassen sich so Gewinnverlagerungen in relevanter Größenordnung vornehmen. An der Tatsache, daß Ingenieure im Hochsteuerland das Verfahren entwickelt haben, und am Produktionsort ändert sich bei der genannten Vorgehensweise nichts. So können Gewinne ohne eine Verlagerung der Wertschöpfung verlagert werden.

Ähnliches gilt im Bereich der Finanzierung. So kann die Gesellschaft N eine Tochtergesellschaft T von Gesellschaft H günstig kaufen. Alle Gewinne, die in T anfallen, werden dann in Form von Ausschüttungen an die Gesellschaft N im Niedrigsteuerland transferiert. Oder anders: Die Gesellschaft H finanziert sich statt durch ein Darlehen bei der Hausbank im Hochsteuerland über ein Darlehen, das die Gesellschaft N bei der Tochter der Hausbank im Niedrigsteuerland aufnimmt und an H weiterreicht. Damit fallen Zinszahlungen von H nach N an. Je nach dem, wie die Verrechnungspreise für die Zinsen festgelegt werden, können so Gewinne in das Niedrigsteuerland verlagert werden.

3) Gestaltung der Unternehmensstruktur

Selbstverständlich sind Leistungsbeziehungen zwischen Tochterunternehmen insbesondere davon abhängig, daß es überhaupt Tochterunternehmen in Niedrigsteuerländern gibt. Die wichtigste Grundlage jeder Steuerminimierungsstrategie ist daher die geeignete Konzernstruktur. Eine besonders wichtige Rolle spielen dabei, wie an den oben angeführten Beispielen deutlich wurde, Finanzierungsgesellschaften und Zwischenholdings. Zentral ist aber auch der Sitz des Gesamtunternehmens bzw. der übergreifenden Holding. Dies ist darauf zurückzuführen, daß letztlich der Gewinn über die Muttergesellschaft bei den Aktionären ankommen muß. Diese sitzen tendenziell eher in den großen Hochsteuerländern. Die Muttergesellschaft, aber auch die Zwischenholdings müssen daher in solchen Staaten angesiedelt werden, die eine steuerfreie oder zumindest gering belastete Rückführung der Gewinne an die Aktionäre ermöglichen. Das erklärt die große Bedeutung von Holdings, die zahlreichen Sonderregelungen für Holdings (beispielsweise in Luxemburg) und Finanzierungsgesellschaften (beispielsweise in Belgien und den Niederlanden) und das Wort vom „ *Holding-Standort* “.

Die Hochsteuerstaaten schützen sich gegen eine allzu extreme Form der Gewinnverlagerung durch reine Durchleitung von Gewinnen durch ansonsten passive Gesellschaften teilweise durch die sogenannte „ *Aktivitätsklausel* “. Das bedeutet, daß steuerrechtlich nur solche Gestaltungen berücksichtigt werden, die eine Unternehmensfunktion übernehmen. Reine Briefkastenfirmen sind folglich uninteressant, wenn diese Klausel angewendet wird.

Insgesamt entstehen Unternehmensstrukturen, Leistungsbeziehungen und Verrechnungspreise, die auf das Steuerrecht, nicht aber auf wirtschaftliche Sachverhalte zurückzuführen sind. Diese Art der Steueroptimierung ist – gesamtwirtschaftlich gesehen – wenig produktiv. Denn Wertschöpfung bedeutet sie nicht.

Die in den Steuerbilanzen ausgewiesenen Gewinne der einzelnen Gesellschaften haben wenig zu tun mit der Wertschöpfung, die in den einzelnen Gesellschaften tatsächlich erbracht wird. Diese Wertschöpfung steht allerdings im Verhältnis zu den öffentlichen Leistungen, die ein Unternehmen nachfragt und nutzt. Durch das Auseinanderfallen von Unternehmensziel und Steuerobjekt gerät die Gewinnbesteuerung von Unternehmen folglich in eine Falle. Das Ziel, die öffentlichen Leistungen für Unternehmen aus der Gewinnbesteuerung zu finanzieren, schlägt fehl: Die Finanzierung der öffentlichen Leistungen, von denen große Unternehmen profitieren, erfolgt immer mehr durch kleine Unternehmen, die nur im Inland tätig sind oder durch die Arbeitnehmer. Das Äquivalenzprinzip, nach dem die Nutzer für die Leistungen zahlen sollen, wird verletzt. Besonders deutlich wurde das in den letzten Jahren bei der Gewerbesteuer. Sinnvolle Vorschläge zur Reform der Gemeindefinanzen haben daher versucht, die kommunale Wirtschaftssteuer an der Wertschöpfung und nicht am Gewinn der Unternehmen auszurichten,² weil der steuerliche Gewinn als Indikator für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen für kleine Gebietskörperschaften immer weniger taugt. Will man jedoch den steuerlichen Gewinn als Grundlage für die Unternehmensbesteuerung beibehalten, muß man diesen in einem größeren Rahmen ermitteln. Genau dies sehen die Vorschläge der Europäischen Kommission vor.

3 Internationales Steuerrecht

Das Steuerrecht jedes einzelnen Staates innerhalb, aber auch außerhalb der Europäischen Union wurde im wesentlichen für eine geschlossene Volkswirtschaft entwickelt. Grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen werden als besondere Fälle, nicht als Regelfall betrachtet. Grundsätzlich werden unbeschränkt steuerpflichtige Bürger am Wohnort nach dem Welteinkommensprinzip besteuert, d.h. die inländische Einkommensteuer belastet grundsätzlich gleichermaßen in- und ausländische Einkommen. Beschränkt Steuerpflichtige, also Menschen, die zwar Einkommen, nicht aber einen Wohnsitz in einem Land haben (Quellenland), werden nach dem Territorialeinkommensprinzip besteuert, d.h. belastet wird nur das inländische Einkommen.

Dadurch kommt es zu einer Doppelbesteuerung, weil auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivität zwei Finanzämter zugreifen: das Finanzamt im Sitzland im Rahmen der Welteinkommensbesteuerung und das Finanzamt im Quellenland im Rahmen der Territorialeinkommensbesteuerung. Durch bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (teilweise auch unilateral im jeweiligen nationalen Einkommensteuerrecht) wird nun versucht, den Besteuerungsanspruch beider Staaten so zu begrenzen, daß es dennoch nicht zur Doppelbesteuerung kommt. Grundsätzlich kommen in Frage

- 1) Anrechnung der ausländischen Steuerzahlung auf die inländische Steuerschuld.
- 2) Freistellung des ausländischen Einkommens, soweit es schon vom Quellenland mit einem Mindestsatz besteuert wurde.
- 3) Reduzierte Steuersätze für das Quellenland, das Wohnsitzland oder für beide.

² Am deutlichsten zu sehen bei den Vorschlägen der Bertelsmann Stiftung (formuliert von Prof. Gisela Färber, Prof. Junkernheinrich, Dr. Fugmann-Hesing), der Stiftung Marktwirtschaft (formuliert vom Kronberger Kreis), vom bayreischen Städtetag (formuliert von Prof. Lorenz Jarass). Richtige Ansätze enthielten auch die Vorschläge der Kommunalvertreter in der Reformkommission der Bundesregierung, deren Position sich die grüne Bundestagsfraktion wesentlich zu eigen machte.

Bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen bestehen heute zwischen fast allen außenwirtschaftlich relevanten Ländern der Welt. Sie bilden ein dichtes Netz, dessen Komplexität nur noch Experten durchschauen. Bereits im Europa der 15 gibt es über 100 Doppelbesteuerungsabkommen.

Für Körperschaften kommt hinzu, daß die Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer in den einzelnen Ländern unterschiedlich gelöst ist. In manchen Ländern ist die Körperschaftsteuer im wesentlichen eine Erhebungsform der Einkommensteuer, weil davon ausgegangen wird, daß nur natürliche Personen eine Leistungsfähigkeit haben (z.B. früheres deutsches Steuerrecht). In anderen Ländern wird die Körperschaftsteuer nicht auf die Einkommensteuer angerechnet, es kommt zur Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen, weil derselbe Gewinn beim Unternehmen selbst und beim Anteilseigner steuerlich belastet wird (amerikanisches Recht). Das neue deutsche Steuersystem stellt ein Mischsystem dar (Halbeinkünfteverfahren). Diese Unterschiede erschweren die Vermeidung von Doppelbesteuerung in zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Für die Unternehmen besonders relevant ist die Ausschüttung von Gewinnen der Tochterunternehmen an die Mutterunternehmen. Innerhalb der einzelnen Staaten wird daher vermieden, daß bei jeder Stufe eines mehrfach hierarchisch gegliederten Unternehmens auf weitergeleitete Gewinne Körperschaftsteuer anfällt. Bei grenzüberschreitenden Gewinnausschüttungen sehen das viele Doppelbesteuerungsabkommen ebenfalls vor.

Die Unternehmensstruktur ist bei der Steueroptimierung eine Variable, so daß für multinationale Konzerne grundsätzlich jedes nationale Steuerrecht und jedes Doppelbesteuerungsabkommen relevant werden. Zur Nutzung von Gewinnverlagerungsstrategien, wie sie in Abschnitt 2 beschrieben wurden, gehört daher eine Detailkenntnis des gesamten internationalen Steuerrechts, wie sie nur Spezialabteilungen großer Unternehmen aufbauen können. Diesen gelingt es durch die Kombination verschiedener Steuerrechte und unter Ausnutzung von Querverbindungen zwischen den einzelnen Abkommen, die bei deren Verabschiedung nicht berücksichtigt wurden, ein „Phantomniveau“ der Besteuerung zu erreichen, das die Steuersätze in jedem einzelnen der beteiligten Länder deutlich unterschreitet.

Von Unternehmensseite wird in dieser Situation zum einen gefordert, die grenzüberschreitende Verrechnung von Gewinnen und Verlusten weiter zu erleichtern und zusätzliche Anstrengungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zu unternehmen. Denn nach wie vor sind die nationalen Grenzen ein Hindernis für die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten im europäischen Binnenmarkt; grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten werden, wenn nicht die Komplexität des Steuerrechts virtuos genutzt wird, immer noch in vielen Fällen stärker belastet als inländische Aktivitäten. Zum anderen fordern die Unternehmen, die Komplexität des Steuerrechts massiv zu reduzieren und die damit verbundene Belastung durch Bürokratie (compliance cost) abzubauen.³ Letztere entsteht wesentlich dadurch, daß sich Staaten wie Deutschland, aber auch die USA gegen den Verlust ihrer Steuerbemessungsgrundlagen durch immer neue Detailregelungen und Ausnahmen zu schützen versuchen. In jüngster Zeit versucht die Bundesregierung beispielsweise, ausgelöst durch die Rechtsprechung, die Dokumentationspflichten der Unternehmen deutlich zu erhöhen, um die Gewinnverlagerungen deutscher Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen besser verhindern zu können.

³ Vgl. beispielsweise das BDI-Papier „Steuerpolitik für ein attraktives Deutschland“ vom Juli 2003.

4 Das Steuerrecht in der Europäischen Union

Bei direkten Steuern besteht anders als bei indirekten Steuern (Art. 93 EG-Vertrag) keine Harmonisierungskompetenz für die Europäische Union. Es bestehen lediglich drei Normen, die ein Tätigwerden der Union ermöglichen:

- Die Binnenmarktkompetenz nach Art. 94 EG-Vertrag: Sie erlaubt nur bei unmittelbaren Beschränkungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt ein Handeln der Union. Dieses muss einstimmig erfolgen. Steuerrechtliche Unterschiede gelten im allgemeinen als lediglich mittelbar relevant für den Wettbewerb.
- Das Beihilferecht der Union nach Art. 87-89 EG-Vertrag: Spezielle Regelungen des Steuerrechts, die einzelne Unternehmen oder Branchen privilegieren, verstoßen gegen das Beihilferecht der Union, weil dieses keinen Unterschied zwischen Steuererleichterungen und direkten Subventionszahlungen macht. Auf dieser Grundlage entstand der Verhaltenskodex, mit dem der „schädliche Steuerwettbewerb“ eingeschränkt werden sollte.
- Nach Art. 293 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Doppelbesteuerung in der Union zu vermeiden. Diese Norm rechtfertigt allerdings keine europäische Gesetzgebung.

Trotz zahlreicher Initiativen schon seit den 60er Jahren konnte aufgrund dieser Rechtslage bisher keine wesentliche Veränderung in der Besteuerung von Unternehmen durchgesetzt werden. Die Staaten, die von der Komplexität des Steuerrechts, von den spezifischen Regelungen ihrer Doppelbesteuerungsabkommen, von ihren niedrigen Steuersätzen sowie von einigen Sonderregelungen, die sie ausländischen Unternehmen und Anlegern gewähren, stark profitieren, haben bisher eine Steuerkompetenz der Europäischen Union verhindert.

Um Beispiele zu nennen:

- Luxemburg mit seinen Sonderregelungen für Holdings,
- Belgien mit seinen Sonderregelungen für Cash Management Center,
- die Niederlande wegen interessanter Steuersparmöglichkeiten über die Niederländischen Antillen,
- Irland wegen seiner Dublin Docks, einem extrem niedrigen Steuersatz auf Unternehmensgewinne und der mangelnden Aktivitätsklausel im deutsch-irischen Doppelbesteuerungsabkommen,
- Großbritannien wegen Sonderregelungen für die Besteuerung von ausländischen Arbeitnehmern sowie auf den Kanalinseln,
- Spanien aufgrund von Steuerprivilegien auf den Kanarischen Inseln.

Steuerexperten in der Kommission und in der Wissenschaft sind sich allerdings einig, daß die unterschiedlichen steuerlichen Regelungen (weniger, was die Steuersätze, sondern was die Ermittlung des Gewinns, die Buchhaltungspflichten, die Doppelbesteuerungsabkommen und die Sonderregelungen für Ausländer betrifft) ein Hindernis für den Binnenmarkt darstellen. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU), die inzwischen häufig grenzüberschreitend tätig sind, leiden unter der Komplexität des Steuerrechts und der Mehrfachdokumentation derselben Vorgänge für unterschiedliche Rechtssysteme. Besondere Schwierigkeiten bereiten auch Restrukturierung, Fusion, Verkauf von Unternehmensteilen oder Wechsel

des Unternehmenssitzes im Binnenmarkt. Während diese Transaktionen innerhalb Deutschlands häufig steuerneutral erfolgen können, kommt es im grenzüberschreitenden Verkehr zur Aufdeckung von stillen Reserven oder zur Nachversteuerung bereits im anderen Land versteuerter Gewinne.

Die Europäische Union hat 1990 zwei Richtlinien und ein Übereinkommen verabschiedet, die versuchen, hier Verbesserungen zu erreichen:

- 1) Die Mutter-Tochter-Richtlinie: Sie erleichtert die Durchleitung von Gewinnen zwischen verbundenen Unternehmen im Binnenmarkt. Dadurch kommt es zu einer geringeren Steuerlast für große Unternehmen. Insgesamt nähert sich damit das Steuerrecht dem Zustand an, der von anderen Binnenmärkten bekannt ist. Grundlage war die Binnenmarktnorm Art. 94 EG-Vertrag.
- 2) Die Fusionsrichtlinie: Sie erleichtert grenzüberschreitenden Fusionen und Restrukturierungen. Auch dadurch kommt es zu einer geringeren Steuerlast für Unternehmen und zu einer Angleichung an den Zustand innerhalb einzelner Länder. Auch hier war die Binnenmarkt-Kompetenz die rechtliche Grundlage.
- 3) Die Schiedsübereinkunft: Sie sieht ein Schiedsverfahren zwischen den beteiligten Steuerbehörden vor, wenn die Steuerbehörden eines Landes die Verrechnungspreise des Unternehmens verändern und es so zu einer Doppelbesteuerung von Gewinnanteilen kommen würde. Die Schiedsübereinkunft ist eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten nach Art. 293 EG-Vertrag. Sie stellt daher eigentlich kein EG-Recht dar.

In ihrem jüngsten Vorstoß von 2001 plant die Kommission weitergehende Schritte, die zum Ziel haben, Barrieren für den wirtschaftlichen Austausch im Binnenmarkt, die sich aus der direkten Besteuerung ergeben, massiv zu beseitigen. Zum einen sollen u.a. die Mutter-Tochter-Richtlinie und die Fusionsrichtlinie überarbeitet/verbessert werden, zum anderen soll eine einheitliche Unternehmensteuerbemessungsgrundlage ermöglicht werden. Ersteres würde im Sinne der Unternehmer-Forderungen weitere steuerliche Erleichterungen für grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit im gegebenen Rechtsrahmen bedeuten. Die grundlegende unbefriedigende Situation würde dadurch wohl eher verschlimmert als verbessert. Die einheitliche Unternehmensteuerbemessungsgrundlage würde hingegen wesentliche Veränderungen in der Besteuerung von Unternehmen im Binnenmarkt auslösen. Dieser Teil des Kommissions-Vorschlags wird im folgenden Abschnitt näher betrachtet.

5 Einheitliche Unternehmensteuerbemessungsgrundlage

Bisher erstellt jede einzelne Gesellschaft eines großen, grenzüberschreitenden tätigen Unternehmens eine eigene Steuerbilanz. Für ein Unternehmen, das in 15 Mitgliedstaaten tätig ist, bedeutet das, 15 verschiedene Steuerbilanzen zu erstellen. Bei Konzernen wird zwar eine handelsrechtliche Konzernbilanz erstellt, in der alle Unternehmensteile berücksichtigt sind. Diese ist jedoch steuerrechtlich irrelevant.

Die Vorschläge der Kommission sehen nun vier Alternativen vor, mit denen erreicht werden könnte, daß die Unternehmen künftig nur noch eine einzige Steuerbilanz im Binnenmarkt erstellen müssen. Diese Alternativen unterscheiden sich erstens danach, ob es für die Mitgliedstaaten freiwillig ist, sich an diesem System zu beteiligen. Die Freiwilligkeit erhöht zwar die Durchsetzungschancen eines solchen Vorschlags. Sie führt aber auch dazu, daß es eben nicht eine Steuerbemessungsgrundlage die bisherigen 15 ersetzt, sondern daß die Zahl viel-

leicht nur auf 6 abgesenkt werden kann, weil 5 Staaten nicht mitmachen. Außerdem könnten gerade die Staaten sich ausklinken, die vom bisherigen System zu Lasten anderer Staaten profitieren.⁴

Zweitens unterscheiden sich die Alternativen darin, ob es für die Unternehmen freiwillig ist, eine einheitliche Steuerbilanz aufzustellen oder ob sie wählen können zwischen dem bisherigen System paralleler Steuerrechte und dem neuen europäischen System. Wiederum sind die Durchsetzungschancen größer bei Freiwilligkeit, weil jedes Unternehmen sicher sein kann, daß es durch die Reform nur gewinnen kann. Für die Unternehmen, die die Komplexität des jetzigen Systems virtuos nutzen können, bleibt es bei dessen Vorteilen. Für die Unternehmen, die lieber ein einfaches System haben, um die Kosten bei der Erstellung der verschiedenen Steuerbilanzen zu senken, gibt es eine Erleichterung. Gegenwind der Unternehmensverbände ist bei Freiwilligkeit also nicht zu befürchten. Andererseits wird damit eine wesentliche Chance verspielt, die Gewinnverlagerungen im Binnenmarkt zu unterbinden, die den Zusammenhang zwischen Wertschöpfung und Steuerzahlung zunehmend willkürlich gestalten. Die Komplexität des jetzigen Systems wird durch die Hinzufügung eines weiteren, europäischen Systems sogar noch erhöht.

Gemeinsam ist allen vier Vorschlägen, daß die Besteuerung auf einer konsolidierten Bemessungsgrundlage aufbaut. Dazu sind drei Fragen zu klären:

- 1) Was ist die relevante Unternehmung (unitary business)? Wenn ein Unternehmen ausschließlich Tochterunternehmen mit einer Beteiligung von 100% hat, stellt die Abgrenzung des relevanten Unternehmens keine Schwierigkeit dar. Alle Tochterunternehmen werden mit dem Mutterunternehmen zu einem einzigen Steuersubjekt zusammengefaßt, dessen Gesamtgewinn ermittelt wird. Häufig sind aber Beteiligungen zwischen 0 und 100%. Bei einem Joint-Venture von zwei Unternehmen, die jeweils 50% des Kapitals beigesteuert haben, stellt sich die Frage, ob dieses Joint-Venture einem der beiden, beiden zu 50% oder keinem von beidem zuzurechnen ist. Hier bedarf es eindeutiger Abgrenzungskriterien.
- 2) Auf welchen Wirtschaftsraum wird die konsolidierte Bemessungsgrundlage bezogen? Heute gibt es für jeden Nationalstaat eine Bemessungsgrundlage. Die Konsolidierung könnte nun auf das Territorium der Europäischen Union beschränkt werden (water's edge-Prinzip) oder weltweit angewendet werden. Vorgesehen ist von der Union bislang nur das Water's-edge-Prinzip, um Schwierigkeiten mit anderen Staaten zu vermeiden. Damit bleibt die Komplexität des internationalen Steuerrechts, soweit es über die Union hinausgeht, erhalten. Ebenso bleiben Gewinnverlagerungen über Drittstaaten möglich. Schließlich stellt sich die Frage, wie mit den bestehenden bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen umgegangen wird, die mit Drittstaaten bestehen und möglicherweise in Konflikt mit dem europaweiten Steuerrecht geraten könnten. Vor diesem Hintergrund wird die Frage einer Vereinheitlichung der Doppelbesteuerungsabkommen erneut diskutiert werden müssen.

⁴ Die verrückte Situation, daß Deutschland wegen der Nicht-Einhaltung des Stabilitätspaktes kritisiert wird von Staaten, die aufgrund von steuerlichen Gewinnverlagerungen deutscher Unternehmen in diese Staaten wesentlich das Einbrechen der deutschen Steuereinnahmen mitverursachen und von ihm profitieren, würde bestehen bleiben.

- 3) Wie wird der Gewinn, der in der konsolidierten Bemessungsgrundlage ausgewiesen wird, auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt? Wenn portugiesische und deutsche Erträge ungetrennt am Beginn der steuerlichen Gewinnermittlung stehen, muß eine Aufteilung des Gewinns auf die Mitgliedstaaten anders als bisher erfolgen. Der insgesamt ermittelte Gewinn muß nach einem Verteilungsschlüssel (formula apportionment) den beteiligten Mitgliedstaaten zugewiesen werden. Zu unterscheiden sind dabei makroökonomische Schlüssel und solche, die sich an Indikatoren der betrieblichen Wertschöpfung orientieren. Makroökonomische Schlüssel, wie sie offensichtlich die Europäische Kommission anstrebt, würden die Gewinnaufteilung beispielsweise am Umsatzsteueraufkommen in den einzelnen Mitgliedstaaten orientieren. Indikatoren der betrieblichen Wertschöpfung sind die Bruttolohnsumme in den einzelnen Betrieben, die für die Sozialabgaben und die Lohnsteuer betriebspezifisch leicht ermittelbar ist, die Höhe des Kapitaleinsatzes, der in der Handelsbilanz ausgewiesen wird, oder die Höhe des Umsatzes. Letzterer wird im Rahmen der Umsatzsteuererhebung sowieso ermittelt. Beim „formula apportionment“ könnte daher auf eine oder mehrere dieser Größen abgestellt werden.

Hier die vier Alternativen im einzelnen:

(1) *Besteuerung nach dem Recht des Sitzstaates der Muttergesellschaft oder Hauptverwaltung (Home State Taxation)*: Diese Alternative sieht vor, daß sich diejenigen Mitgliedstaaten, deren Steuerrecht schon heute große Ähnlichkeiten aufweist, darauf verständigen, ihr Steuerrecht gegenseitig zu akzeptieren. Andere Staaten besteuern wie bisher. Es besteht also eine Freiwilligkeit für die Staaten. Auch die Unternehmen erhalten ein Wahlrecht: Sie können entweder wie bisher versteuern oder das Steuerrecht des Landes wählen, in dem die Muttergesellschaft ihren Sitz hat (falls dieses Land an der Home State Taxation teilnimmt). In diesem Fall würde der Konzerngewinn nach dem „formula apportionment“ auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt, in denen der Konzern wirtschaftlich aktiv ist. Unabhängig davon, wie das Unternehmen dieses Wahlrecht ausübt, könnte jeder Staat demnach wie bisher sein eigenes Steuerrecht behalten und auf seinen Anteil am Gesamtgewinn den eigenen Steuersatz anwenden. Steuerwettbewerb bliebe also möglich. Problematisch ist dabei, dass der unproduktive Wettbewerb um den Sitz von großen Unternehmen weitergeht und sogar noch an Bedeutung gewinnt, wenn die Staaten die Bemessungsgrundlage ihrer Unternehmensbesteuerung nach der gegenseitigen Anerkennung gezielt aushöhlen. Dadurch wird es für Unternehmen attraktiv, die Muttergesellschaft in dieses Land zu verlegen und so für die Gewinne der Tochterunternehmen in allen Mitgliedstaaten geringere Steuern zu bezahlen. Schließlich können die Staaten durch „großzügige“ Unternehmensprüfungen die bei ihnen ansässigen Muttergesellschaften steuerlich bevorzugen und so Muttergesellschaften anlocken. Dabei würden allen betroffenen Mitgliedstaaten Steuereinnahmen entzogen – ein perverser Steuerwettbewerb. Hinzu kommt, daß beim Verkauf eines Unternehmensteils an eine Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat die Buchführung auf das Steuerrecht des neuen Mitgliedstaats umgestellt werden müßte. Restrukturierungen werden daher eher erschwert als erleichtert.

(2) *Besteuerung nach einer gemeinsamen (konsolidierten) Steuerbemessungsgrundlage (common (consolidated) tax base)*: Bei dieser Variante würde die Union ein eigenständiges Steuerrecht neben die Steuerrecht der Mitgliedstaaten stellen, das sich wohl an den International Accounting Standards (IAS) orientieren würde. Damit würde der Weg weiter beschritten, der mit der Europäischen Aktiengesellschaft gegangen wurde: Statt das Recht der Mitglied-

staaten zu harmonisieren, würde die Union auf die harmonisierende Wirkung einer europaweit gültigen Alternative setzen. Für die Unternehmen besteht also ein Wahlrecht zwischen der bisherigen separaten Besteuerung in jedem einzelnen Mitgliedstaat und der Ermittlung einer konsolidierten europäischen Bemessungsgrundlage, die dann mit „formula apportionment“ auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt würde. Prüfung und Feststellung der Bemessungsgrundlage würden wie bei der Home State Taxation die Finanzbehörden am Sitzstaat der Muttergesellschaft übernehmen. In gleicher Weise bestünde daher auch die Gefahr der einseitigen Prüfung und Kontrolle durch den Sitzstaat der Muttergesellschaft. Da über die Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene entschieden wird, werden jedoch unproduktive Veränderungen der Bemessungsgrundlage verhindert. Insofern bietet die Besteuerung nach einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage Vorteile gegenüber der Home State Taxation. Allerdings wird das von der Kommission angestrebte Ziel, die Komplexität des Unternehmensteuerrechts in Europa zu verringern, verfehlt, wenn den 15 Systemen ein weiteres hinzugefügt wird.

(3) *Europäische Körperschaftsteuer (European Union Company Income Taxation)*: Bei der einheitlichen europäischen Körperschaftsteuer würde zusätzlich zur Bemessungsgrundlage auch der Steuertarif auf europäischer Ebene festgelegt. Der Vorschlag der Kommission sieht auch eine Verwaltung durch die Europäische Union vor. Wie in den USA und Kanada bestünden also im föderalen System der Europäischen Union parallele Steuerverwaltungen von zentraler und dezentraler Ebene. Einseitige Prüfungen zu Lasten anderer Mitgliedstaaten sind bei dieser Variante also ausgeschlossen. Die Einnahmen kämen ganz oder überwiegend der EU zu. Mit diesem Vorschlag würde der Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern in der Union ausgeschaltet. Unternehmen würden ihre Standortentscheidungen völlig unabhängig von der steuerlichen Belastung wählen. Entscheidend wären allein andere Standortqualitäten. Nach meiner Ansicht ginge die Union mit diesem Schritt über das notwendige Maß an Harmonisierung hinaus. Denn problematisch ist in der Union nicht der Wettbewerb mit Steuersätzen, sondern der Wettbewerb mit der Bemessungsgrundlage. Bei gegenwärtigem EG-Recht könnte diese Variante einer europäischen Körperschaftsteuer nicht durchgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist auch die Diskussion im Konvent und nun in der Regierungskonferenz über die Einstimmigkeit bei Fragen der direkten Besteuerung zu sehen.

(4) *Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage (Single Compulsory Harmonised Tax Base)*: Im Unterschied zu den anderen Varianten wäre die Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten bei der vierten Variante für diese zwingend, so daß in der Union nur noch ein einziges Unternehmenssteuerrecht Anwendung fände. Auch solche Körperschaften, die nur in einem einzigen Mitgliedstaat tätig sind, wären folglich betroffen. Den Mitgliedstaaten bliebe allerdings die Festlegung des Steuersatzes überlassen. Dieser würde auf den Anteil am konsolidierten Gewinn berechnet, der dem einzelnen Mitgliedstaat zusteht. Der Steuerwettbewerb würde also durch die Harmonisierung nicht eingeschränkt.

Die einzelnen, von der Kommission vorgeschlagenen Varianten haben sehr unterschiedliche Auswirkungen. Umso wichtiger ist es, sich für die Variante stark zu machen, die wesentliche Fortschritte bringt. Das ist m.E. die Variante 4, also die europaweit einheitliche Bemessungsgrundlage für alle Unternehmen. Denn sobald ein Wahlrecht besteht, werden gerade die schlimmsten Fälle nicht erfasst, das „Phantomniveau“ der Besteuerung kann durch ein Wahlrecht nicht verhindert werden, weil gerade diejenigen Unternehmen nicht die europäische Option wählen werden, die dieses Phantomniveau bei gegenwärtigem Steuerrecht erreichen.

Ebenso werden gerade die Staaten, die von der gegenwärtigen Situation profitieren und anderen Staaten steuerliche Bemessungsgrundlagen entziehen für eine faire gemeinsame Regelung auf freiwilliger Basis kaum zu gewinnen sein. Essentiell wäre deshalb der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei Fragen der Unternehmensbesteuerung.

Gelingt es nicht, diese einzuführen, könnte man darauf setzen, daß viele grenzüberschreitend tätige Unternehmen freiwillig die europäische Bemessungsgrundlage wählen, um Dokumentationspflichten bei den Verrechnungspreisen sowie die Bilanzierung in 15 verschiedenen Steuerrechtssystemen zu vermeiden. Dies ist umso wahrscheinlicher, als (s.u.) mit dem Übergang auf die einheitliche Bemessungsgrundlage für viele Unternehmen eine Steuerersparnis verbunden ist, weil dann grenzüberschreitend Gewinne und Verluste saldiert werden können, was bislang nicht der Fall ist. Versteuern einmal viele große Unternehmen nach dem europäischen Recht, ist der Übergang zu einem einheitlichen europäischen Unternehmensteuerrecht, das für alle Unternehmen verpflichtend ist, unschwer zu erreichen.

Wirtschaftspolitisch sinnvoll wäre also die Variante 4 (verbindliche europäische Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung), ein pragmatischer Ansatz würde für Variante 2 (freiwillige europäische Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung) als Zwischenschritt sprechen, der auch bei gegenwärtiger Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten realisierbar wäre.

6 Auswirkungen der einheitlichen Unternehmensteuerbemessungsgrundlage

Unabhängig von den einzelnen Varianten hat der Übergang von der separaten Gewinnermittlung in jedem Mitgliedstaat zur Gewinnaufteilung per „formula apportionment“ wichtige Auswirkungen.

Das große Plus des „formula apportionment“ ist es, daß Gewinnverlagerungen zwischen Mitgliedstaaten unmöglich werden. Wird nur noch der europäische Gesamtgewinn zur Steuerbemessung herangezogen, entfällt der Großteil der Steueroptimierung im Binnenmarkt. Ebenso wenig wie Unternehmen im großen Stil Steueroptimierung zwischen Hamburg und Kiel betreiben, würden sie es beim „formula apportionment“ zwischen Barcelona und Berlin tun. Damit erübrigen sich große Teile der nationalen Steuergesetzgebung der Mitgliedstaaten, die der Abwehr von Gewinnverlagerungen dienen, und der Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den europäischen Mitgliedstaaten. Streitpunkte zwischen den europäischen Staaten, die durch steuerliche Privilegien für Finanzierungsgesellschaften und Holdings entstehen, verlieren ihre Bedeutung. Bürokratie in den Finanzämtern und in den Unternehmen würde gespart. Dabei würden insbesondere diejenigen Unternehmen profitieren, die zwar innerhalb Europas grenzüberschreitend in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind, nicht aber weltweit.

Diesem entscheidenden Plus, den Binnenmarkt von steuerlichen Umgehungsstrategien zu befreien, stehen jedoch Schwierigkeiten gegenüber:

Eine erste Schwierigkeit stellt die Tatsache dar, daß nicht alle europäischen Mitgliedstaaten den Euro eingeführt haben, Währungsschwankungen bzw. die Wahl des Kurses für die Gewinnaufteilung also wesentlich die Aufteilung des Gewinns auf die Eurozone und die anderen Staaten beeinflussen.

Darüber hinaus hat die Wahl des Aufteilungsschlüssels statische und dynamische Auswirkungen auf die Verteilung der Bemessungsgrundlage „europäischer Gesamtgewinn“. In statischer Hinsicht gewinnen und verlieren die einzelnen Staaten in Abhängigkeit von ihrer Wirtschaftsstruktur. Wird dem deutschen Vorbild bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer entsprechend

allein nach dem jeweiligen nationalen Anteil an der gesamten Lohnsumme des Konzerns verteilt, gewinnen Staaten mit beschäftigungsintensiver Produktion. Wird allein nach dem Anteil der Umsätze verteilt, gewinnen Staaten mit hohem Konsumanteil (also ärmere Mitgliedstaaten)⁵, während Staaten mit hohem Umsatzsteuerbetrag verlieren.

Im Zeitablauf entsteht – mit geringerer Intensität – ein Steuerwettbewerb bei den Faktoren, die zur Gewinnaufteilung herangezogen werden. Denn es besteht bei Aufteilung nach der Lohnsumme ein Anreiz, in Hochsteuerländern kapitalintensiv zu produzieren. M.E. spricht deshalb viel dafür, die sogenannte Massachusetts-Formel zu verwenden, die sich inzwischen in den USA weitgehend durchgesetzt hat. Danach werden die Gewinne nach Lohnsumme, Kapitaleinsatz und Umsatz aufgeteilt; so daß es bei keinem der drei Faktoren zu starken Verlagerungsanreizen kommt.

Die Diskussion um die Gewerbesteuer hat auf eine weitere, politische Schwierigkeit einheitlicher Bemessungsgrundlagen hingewiesen: In der Bevölkerung herrscht Unverständnis dafür, dass große Unternehmen aufgrund von Verlusten in anderen Ländern im Inland keine Steuern zahlen, obwohl sie im Inland Gewinne erwirtschaften. Die einheitliche Bemessungsgrundlage nimmt Europa als einheitlichen Wirtschaftsraum wahr und lässt solche Unterscheidungen zwischen Hier und Dort nicht mehr zu.

Insgesamt wird es durch die Umstellung – mit Ausnahme der vierten Variante, bei der dies durch einen höheren harmonisierten Steuersatz kompensiert werden könnte – voraussichtlich zu einem niedrigeren Aufkommen an Unternehmenssteuern in Europa kommen. Dieser Effekt entsteht nicht durch niedrigere Steuersätze, sondern erstens dadurch, daß vorhandene Doppelbesteuerungen vollständig abgebaut werden. Zweitens und vor allem wird die derzeit noch unvollständige grenzüberschreitende Verrechnung von Gewinnen und Verlusten unbeschränkt ermöglicht. Drittens bleiben Verrechnungspreismanipulationen mit Drittstaaten möglich, insbesondere wenn es nicht zu einheitlichen europäischen Doppelbesteuerungsabkommen mit allen relevanten Drittstaaten kommt. Dieser Effekt könnte dadurch vermieden werden, dass das „formula apportionment“ mittelfristig weltweit angewendet würde. Dies steht allerdings im Widerspruch zum bisherigen Vorgehen im Rahmen der OECD. Auch haben einige EU-Staaten vor einigen Jahren noch die weltweite Anwendung des „formula apportionment“ durch einzelne US-Bundesstaaten bekämpft.

Die implizite Steuersenkung widerspricht dem Ziel, durch eine bessere Steuersystematik eher höhere als niedrigere Unternehmenssteuern zu erzielen. Allerdings verteilt sich die Steuerlast gleichmäßiger auf die Unternehmen, unproduktive Steueroptimierung wird vermieden, eine „doppelte Buchführung“ bei Verrechnungspreisen ist nicht mehr erforderlich, Bürokratie kann vermieden werden. Das wird deutlich, wenn man sich klarmacht, dass zumindest bei den Varianten drei und vier sowohl die Mutter-Tochter-, als auch die Fusionsrichtlinie und das Schiedsabkommen fast vollständig überflüssig werden. Insgesamt ist also bei der Umsetzung einer einheitlichen Unternehmensteuerbemessungsgrundlage mittelfristig eine bessere wirtschaftliche Dynamik zu erwarten. Die Vorteile des Binnenmarktes kommen erst voll zur Geltung.

⁵ Vgl. die Diskussion um das Eigenmittelsystem der Union.