

Eine globale Quellensteuer?

Verzerrende Ausnahmeregelungen für ausländisches Kapital

Heribert Dieter

Die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs hat die Anlageoptionen für Kapitalbesitzer vermehrt. Geld kann heute nicht nur bei der Hausbank, sondern auch an vielen internationalen Finanzplätzen angelegt werden. Ein Nebeneffekt der Internationalisierung des Kapitalverkehrs war in der Vergangenheit nicht selten Steuerhinterziehung, weil Zinseinkünfte dem heimischen Finanzamt verschwiegen wurden. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklung im Juni 2004 mit dem Beschluß einer Richtlinie zur EU-weiten Besteuerung von Zinseinkünften reagiert. Dieses Modell könnte weltweit angewendet werden. Damit würden Steuerhinterziehung erschwert, die Finanzplätze in Schwellenländern gestärkt und eine Quelle für die Finanzierung entwicklungspolitischer Projekte erschlossen.

Seit dem Ende des Systems von Bretton Woods Anfang der siebziger Jahre ist der Umfang des internationalen Kapitalverkehrs sprunghaft gestiegen. Die Abschaffung von Beschränkungen für grenzüberschreitende Kapitalströme hat dazu geführt, daß Anleger immer häufiger Kapital im Ausland anlegen. Entscheidend für solche Anlagen waren aber nicht immer nur höhere Renditen im Ausland. Vielmehr sind in zahlreichen OECD-Staaten Ausländer von der Pflicht zur Besteuerung von Zinserträgen befreit, während Inländer den Ertrag des angelegten Kapitals versteuern müssen. Diese Ausnahmeregelungen untergraben die Bemühungen von Schwellenländern, leistungsfähige inländische Finanzmärkte zu entwickeln. Der Export von Ersparnis aus Schwellenländern zwingt

die dortigen Kreditnehmer, sich auf internationalen Märkten zu verschulden. Durch diese Mechanismen wird die Stabilisierung der Finanzmärkte erschwert.

Die heutige unregulierte Situation

Die Vereinigten Staaten spielten eine Vorreiterrolle bei der Ausländer begünstigenden Steuergesetzgebung. In den USA müssen Ausländer seit 1984 Zinseinkünfte nicht mehr versteuern.

Das ökonomische Kalkül ist leicht auszumachen: Länder wie die USA, die auf Kapitalimporte angewiesen sind, gewähren Ausländern Steuerfreiheit, um die Attraktivität von Kapitalanlagen zu erhöhen. Dies ist günstiger, als höhere Zinsen anzubieten. Dieses Verfahren nimmt aber keine Rück-

sicht auf die Interessen jener Länder, die Kapital exportieren, und trägt letztlich dazu bei, den Prozeß der Globalisierung in Mißkredit zu bringen.

Die Ungleichbehandlung von In- und Ausländern ist schon aus ethischen Erwägungen problematisch, weil sie die Kapitalflucht aus armen, kapitalschwachen Ländern anregt. Die Nicht-Besteuerung von Zinseinkünften ausländischer Anleger stellt im Grunde tatkräftige Schützenhilfe zur Vermeidung der Steuerzahlung dar.

Allerdings ist es keineswegs so, daß nur in den USA Ausländer bei der Zahlung von Zinsen bevorzugt behandelt werden. Auch in der EU wird nur in wenigen Staaten – Griechenland, Spanien und Portugal – eine für In- und Ausländer einheitliche Kapitalertragssteuer erhoben. Die anderen zwölf Länder der alten EU haben von Nichtansässigen bislang – wie die USA – keine Steuern auf Zinseinkünfte verlangt.

In der Debatte über diese Ungleichbehandlung wird gelegentlich das Argument verwendet, daß es sich um sinnvollen Steuerwettbewerb handelt. Dieses Argument hält einer Überprüfung indes nicht stand. Nur wenn In- und Ausländer bei der Besteuerung gleich behandelt würden, könnte man von Steuerwettbewerb zwischen Ländern sprechen.

Folgen für Schwellenländer

Die Bevorzugung von ausländischen Anlegern trifft Schwellen- und Transformationsländer besonders hart. Die in den vergangenen 25 Jahren erfolgte Internationalisierung der Finanzmärkte hat die Fähigkeit vieler Schwellenländer stark beeinträchtigt, Kapital in der eigenen Volkswirtschaft zu halten. Trotz vielfach positiver makroökonomischer Kennzahlen weisen heute zahlreiche Schwellen- und Transformationsländer, hier vor allem Rußland, Kapitalexporte auf. Per Saldo haben die 25 wichtigsten Länder dieser Gruppe allein in den vergangenen zwölf Monaten über 200 Mrd. Dollar an Kapital exportiert.

Die Motive für den Export von Kapital in

OECD-Länder sind fraglos nicht allein in der Nicht-Besteuerung von Kapitalerträgen zu suchen. Das Bestreben, Geld in einer als stabil betrachteten Währung anzulegen, ist gewiß meist ebenso bedeutend. Das Ansinnen der Vermeidung von Steuerzahlung ist bekanntlich weltweit zu beobachten. Allerdings ist die Bereitschaft, in von schlechter Infrastruktur und mangelhaften öffentlichen Dienstleistungen geprägten Gesellschaften Steuern pflichtgemäß zu entrichten, noch weniger ausgeprägt als in OECD-Ländern.

Die Nachteile der steuerlichen Begünstigung von Ausländern sind für Schwellenländer erheblich. Zwei Punkte sind besonders zu bedenken: Erstens entgehen den Steuerbehörden erhebliche Einnahmen. Vermutlich wird nur ein sehr geringer Teil der im Ausland erzielten Kapitalerträge im Heimatland korrekt versteuert. Zweitens erschwert der Export von Kapital die Entwicklung leistungsfähiger Finanzsektoren in den ärmeren Ländern. Wenn die inländische Ersparnis stets ins Ausland transferiert wird, können inländische Banken nicht als Finanzintermediäre fungieren. Diese Rolle wird dann von ausländischen Banken übernommen.

Ein Beispiel soll den Kreislauf verdeutlichen: Brasilianische Kapitalbesitzer exportieren – von der Steuerfreiheit angelockt – ihr Kapital in die USA, wo es dann dem amerikanischen Finanzsystem zur Verfügung steht. Es kann zur Finanzierung von Investitionen oder für den Konsum im In- und Ausland verwendet werden. Denkbar wäre also, daß das Kapital zur Finanzierung von Investitionen in Brasilien verwendet wird. Nutznießer des Geschäfts ist in diesem Beispiel in erster Linie der amerikanische Finanzsektor. Aus Sicht der brasilianischen Regierung wäre es natürlich sehr viel vorteilhafter, wenn nicht der Umweg über New York gemacht würde, sondern inländisches Kapital zur Finanzierung inländischer Investitionen verwendet würde. Die Ausländern gewährte Steuerfreiheit beeinträchtigt die Erreichung dieses Ziels allerdings nachhaltig.

Steuerfreie Anlagen in der Türkei

Ein aktuelles Beispiel zeigt, daß auch die Bundesrepublik von der steuerlichen Begünstigung von Ausländern betroffen ist. Die deutschen Finanzbehörden ermitteln gegenwärtig gegen die Besitzer von 290 000 Bankkonten bei der türkischen Zentralbank, auf denen vermutlich 100 000 türkische Gastarbeiter Geld angelegt haben, ohne auf die Zinserträge Steuern zu zahlen. Auch hier war es eine steuerliche Maßnahme im kapitalimportierenden Land, die diese Anlage gefördert hat: Die Türkei hat seit 1976 ihren im Ausland lebenden Bürgern angeboten, bei der türkischen Notenbank Devisenkonten einzurichten. Für die Guthaben wurden recht hohe Zinsen von zeitweise über zwölf Prozent gezahlt, ohne daß Kapitalertragssteuern anfielen. Steuerpflichtig waren die türkischen Staatsbürger jedoch in Deutschland. Durch eine Untersuchung, die vor fünf Jahren bei der Frankfurter Filiale der türkischen Zentralbank durchgeführt wurde, ist die Steuerhinterziehung bekannt geworden; wegen des hohen Ermittlungsaufwandes ist sie aber noch nicht vollständig aufgeklärt.

Die in der Türkei angelegte Summe wird auf mindestens 13 Mrd. Euro geschätzt. Bei einem Zinscoupon von 10 Prozent und einem Steuersatz von 25 Prozent sind dem deutschen Fiskus jedes Jahr mehr als 250 Millionen Euro an Steuern entgangen.

Die EU-Zinsbesteuerung ab 2005

Derartige Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen, haben die Finanzminister der EU schon seit langem kritisiert. Nach jahrelangen Verhandlungen haben sie sich im Juni 2004 sowohl untereinander als auch mit wichtigen Drittstaaten, vor allem der Schweiz, auf Regeln für grenzüberschreitende Zinszahlungen an Privatanleger geeinigt. Dabei wurde eine Wahlmöglichkeit zwischen der Einführung von Kontrollmitteilungen an die Behörden des Heimatlandes und einer Quellensteuer gelassen, die an das Heimatland abgeführt wird. Die Kernpunkte der Neuregelung sind:

▶ Die zwölf alten und die zehn 2004 beigetretenen Länder führen ab 2005 Kontrollmitteilungen ein. Erzielt ein deutscher Staatsbürger ab 2005 Zinseinkünfte beispielsweise in den Niederlanden, erhält der deutsche Fiskus davon Kenntnis.

▶ Da Belgien, Luxemburg, Österreich und die Schweiz auf der Beibehaltung ihres Bankgeheimnisses beharrten, erheben sie eine Quellensteuer, die von 15 Prozent im Jahr 2005 auf 35 Prozent ab dem Jahr 2011 steigen wird.

▶ Von diesen Einnahmen fließen 25 Prozent dem Land zu, das die Quellensteuer erhebt, 75 Prozent werden an das Heimatland des Anlegers transferiert.

Das Modell einer globalen Quellensteuer

Das in der EU entwickelte Modell könnte in modifizierter Form auf globaler Ebene angewendet werden. Folgende Punkte wären dabei von Bedeutung:

▶ In einer ersten Stufe würden sich sämtliche OECD-Länder verpflichten, bei Zinseinkünften die Privilegien für Nichtansässige zu beseitigen. Von Beginn an wäre die Einbeziehung anderer wichtiger Finanzplätze außerhalb der OECD sinnvoll, vor allem Singapurs und Hongkongs. Entwicklungs- und Schwellenländer werden in einer zweiten Stufe beteiligt.

▶ In allen OECD-Ländern sollten bei Zinseinkünften von Nichtansässigen entweder Kontrollmitteilungen an die Behörden des Herkunftslandes ergehen oder es sollte eine Quellensteuer von nicht unter 20 Prozent der Zinserträge erhoben werden.

▶ Die Einnahmen aus dieser Quellensteuer werden an das Herkunftsland übertragen, abzüglich einer Verwaltungspauschale von zehn Prozent der erhobenen Steuern.

▶ Wenn die Nationalität des Kapitalanlegers unklar ist, werden die erhobenen Steuern an die UNO oder andere multilaterale Institutionen übertragen.

Eine globale Quellensteuer würde einen Beitrag zur Neugestaltung der häufig kriti-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

sierten internationalen Finanzmärkte leisten. Folgende Vorteile wären zu erwarten:

▶ Die Bemühungen vor allem von Schwellenländern, eigene nationale Finanzmärkte zu entwickeln, würden von den OECD-Ländern nicht länger unterminiert.

▶ Die Hinterziehung von Kapitalertragssteuern würde deutlich erschwert.

▶ Kapitalimportierende Länder wären gezwungen, die tatsächlichen Kosten von Kreditaufnahmen zu tragen. Die bislang zu verzeichnende indirekte Subventionierung der Kreditaufnahme von OECD-Staaten durch den Fiskus einiger Schwellenländer würde beseitigt.

▶ Mit der Einführung einer globalen Quellensteuer würde der Kritik von Entwicklungs- und Schwellenländern an der heutigen Form der Globalisierung zumindest teilweise Rechnung getragen.

▶ Auch bereits verschuldeten Ländern brächte diese Maßnahme Entlastung. In ihnen verfügen Bürger – meist Mitglieder der privilegierten Oberschichten – häufig über erhebliche Auslandsguthaben. Diese Guthaben würden aufgrund des Zuflusses von Quellensteuern zur Überwindung von Finanzkrisen beitragen. Damit wäre auch ein zentrales legitimatorisches Problem der aktuellen Situation beseitigt: In der gegenwärtigen Ordnung werden die Kosten für die Überwindung einer Schuldenkrise häufig gerade von den Ärmsten getragen, die in keiner Weise für den Ausbruch solcher Krisen verantwortlich sind.

Hemmnisse für globale Quellensteuern

Es wäre indes blauäugig, an die rasche Realisierbarkeit eines solchen Vorschlages zu glauben. Zunächst ist der Verwaltungsaufwand eines globalen Steuerregimes erheblich. Kapitalerträge müßten vollständig erfaßt, die festgestellten Einkünfte dem Herkunftsland gemeldet werden. Man darf aber wohl unterstellen, daß die administrativen Hürden mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung zu meistern wären.

Wesentlich gravierender sind die politi-

schen Hürden. Die Bereitschaft von Staaten, im Auftrag anderer Länder Steuern zu erheben und diese an das Herkunftsland des Anlegers abzuführen, hält sich schon in Europa in engen Grenzen. Zwar könnten die Steuerbehörden für ihre Aufwendungen einen Anteil am Steueraufkommen beanspruchen und sich damit die unmittelbaren Kosten der Verwaltungstätigkeit erstatten lassen. Generell haben aber viele Länder überhaupt nicht die Absicht, die Bedingungen für Kapitalanlagen in ihren Ländern zu verschlechtern.

Vor allem den USA, aber auch zahlreichen anderen Ländern ist nicht daran gelegen, ausländische Kapitalbesitzer von Kapitalanlagen im eigenen Land abzuhalten. Die Realisierung des Vorschlags würde ein Maß an Kooperationsbereitschaft in kapitalimportierenden Ländern erfordern, das gegenwärtig nicht zu erkennen ist.

Derzeit hätten von allen OECD-Ländern die USA das geringste Interesse an der Einführung einer einheitlichen Zinsbesteuerung. Dies liegt zum einen daran, daß die Finanzierung des sehr hohen amerikanischen Leistungsbilanzdefizits von mehr als 500 Mrd. Dollar durch eine Zinsbesteuerung erschwert würde. Zum anderen haben US-Finanzdienstleister in der Vergangenheit davon profitiert, daß Nichtansässige in den USA steuerfrei Kapital angelegt haben.

Obwohl es also momentan nicht sehr wahrscheinlich ist, daß sich die OECD-Länder rasch auf die Einführung einer globalen Quellensteuer werden einigen können, ist es sinnvoll, dieses Ziel zu verfolgen. Denn die berechtigten Forderungen von Entwicklungs- und Schwellenländern nach einer faireren Gestaltung der Globalisierung werden in den kommenden Jahren vermutlich nicht verstummen, und die OECD-Länder würden mit der Beseitigung der Sonderbehandlung ausländischer Kapitalbesitzer ein Stück Glaubwürdigkeit gewinnen. Ein geeignetes Forum für die Diskussion wäre die Gruppe der 20, die sich aus den G-8-Ländern und den wichtigsten Schwellenländern zusammensetzt. Bei ihr hat Deutschland in diesem Jahr den Vorsitz.