

Vom Steuerwettbewerb zur Steuerkoordinierung in der EU?

Margit Schratzenstaller

Steuerpolitische Fragen haben in der Europäischen Union (EU) trotz der Krise nicht an Aktualität eingebüßt. Wahr hat sich der Steuerwettbewerb mit seinen möglichen unerwünschten ökonomischen Konsequenzen seit Beginn der Krise etwas abgebremst. Jedoch kann erwartet werden, dass er mit einer Verbesserung der budgetären Situation der EU-Staaten wieder intensiver wird. Außerdem hat die Krise deutlich gemacht, dass Steuern international zu wenig als Lenkungsinstrument eingesetzt werden. Dies gilt erstens für die Besteuerung des Finanzsektors, deren Beitrag zur Deckung der Krisenkosten – und damit auch ihr Stabilisierungspotenzial – bislang unterausgeschöpft ist. Zweitens, und auch darauf wird aufmerksam gemacht, gewinnen Umweltsteuern in den krisenbegleitenden wirtschaftspolitischen Diskussionen über fundamentale Nachhaltigkeitsdefizite der heutigen Wirtschaftsweise an Relevanz.

1

Einleitung

Der zwischenstaatliche Steuerwettbewerb um mobile Steuerzahler und Steuerbemessungsgrundlagen ist ein theoretisch wie empirisch vielschichtiges Phänomen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Aspekte des legalen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union (EU). Im Mittelpunkt steht die adäquate politische Reaktion auf eine Unterbesteuerung mobiler Steuerbasen aufgrund eines tatsächlichen oder befürchteten Unterbietungswettlaufs zwischen nationalen Regierungen im Rahmen der regulären Steuersysteme. Spezialaspekte, wie der oft als „unfair“ bezeichnete steuerliche Wettbewerb in Form von speziellen steuersparenden Konstruktionen zur Attraktion von Bemessungsgrundlagen aus dem Ausland oder der gesamte Bereich der illegalen Steuervermeidung im internationalen Kontext, können hier nicht behandelt werden.

Die Diskussion über die Existenz sowie die möglichen Effekte eines Steuerwettbewerbs, insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung, wird in der EU seit Jahrzehnten geführt. Besondere Intensität erreichte sie mit den zwei Erweiterungsrunden 2004 und 2007 um insgesamt zwölf neue Mitgliedsländer, die in der Regel ein im Vergleich zu den etablierten Mitgliedsländern relativ niedriges Niveau der direkten Steuern aufweisen. Mit Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 ist diese Debatte – einschließlich der Initiativen der Europäischen Kommission zu einer stärkeren Koordinierung der Steuerpolitik innerhalb der EU – so gut

wie zum Stillstand gekommen, weil die Krisenbewältigung alles beherrscht. Vor allem die öffentlichen Haushalte vieler EU-Länder gerieten infolge der teilweise sehr umfangreichen Bankenhilfs- und Konjunkturpakete sowie der automatisch wirkenden Stabilisatoren (konjunkturbedingte Steuerausfälle und Ausgabenerhöhungen) stark unter Druck und stehen nun vor der Herausforderung einer mittelfristigen Budgetkonsolidierung, die den Spielraum zumindest für Steuersenkungen einschränkt.

Doch damit hat eine weitere Beschäftigung mit steuerpolitischen Fragen in der EU keineswegs an Dringlichkeit verloren. Zwar hat sich, wie im Folgenden gezeigt wird, der Steuerwettbewerb im Bereich von Unternehmens- und Einkommensbesteuerung seit Beginn der Krise etwas abgebremst – zumindest gemessen am durchschnittlichen nominellen Unternehmenssteuersatz und Einkommensteuersatz der EU 27. Jedoch erscheint die Erwartung nicht unplausibel, dass sich viele EU-Staaten mit einer Verbesserung ihrer budgetären Situation nach der Krise wieder intensiver am Steuerwettbewerb beteiligen werden.

Außerdem hat die Krise deutlich gemacht, dass Steuern sowohl global als auch innerhalb der EU bislang zu wenig als Lenkungsinstrument eingesetzt werden. Dies gilt einmal für den gesamten Bereich der Steuern auf den Finanzsektor, die derzeit nicht nur wegen ihres potenziellen Beitrags zur Bewältigung der Krisenkosten, sondern auch wegen ihres Stabilisierungspotenzials in der Diskussion stehen. Zum zweiten werden Umweltsteuern in den krisenbegleitenden wirtschaftspolitischen Diskussionen über fundamentale Nachhaltigkeitsdefizite der heutigen Wirtschaftsweise an Relevanz.

schaftsweise, zu denen auch der absehbare Klimawandel gehört, wieder relevant.

Bei den indirekten Steuern besteht gemäß Artikel 113 EU-Vertrag ohnehin eine Verpflichtung zur Harmonisierung, da zu große Unterschiede in der Verbrauchsbesteuerung für den freien Güterverkehr im Binnenmarkt als hinderlich betrachtet werden. Im Bereich der direkten Steuern dagegen besitzt die EU – anders als bei den indirekten Steuern – keine unmittelbare Kompetenz. Angleichungen der nationalstaatlichen Regelungen bei den direkten Steuern können (indirekt) allenfalls damit legitimiert werden, dass andernfalls die vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt gefährdet wären. Zudem herrscht in Steuerangelegenheiten das Einstimmigkeitsprinzip in der EU. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren im Zusammenspiel mit den länderspezifisch unterschiedlichen steuerpolitischen und generell politischen Interessenlagen eine gemeinsame Steuerpolitik in der EU.

Letztere kann grundsätzlich die folgenden Ausprägungen annehmen:

- einerseits die vollständige Harmonisierung von Steuersätzen und -bemessungsgrundlagen, die Einführung von Mindeststandards oder eine grenzüberschreitende Kooperation zur Vermeidung von Steuerhinterziehung bei Vereinnahmung der Steuereinnahmen durch die Mitgliedsländer;

Margit Schratzenstaller, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Arbeitsschwerpunkte: Budget- und Steuerpolitik, Fiskalischer Föderalismus.
e-mail: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

– andererseits die Verlagerung bestehender oder die Einführung neuer Steuern auf EU-Ebene als EU-Steuern zur Finanzierung des EU-Budgets oder anderer Anliegen der EU-Mitgliedstaaten.¹

Diese möglichen Ausprägungen spielen bei den folgenden behandelten Problembe reichen eine jeweils unterschiedliche Rolle.

2

Unternehmensbesteuerung in der EU

2.1 LANGFRISTIG SINKENDE UNTERNEHMENSSTEUERSÄTZE

Der Unternehmenssteuerwettbewerb in der EU hat sich jüngst etwas verlangsamt,

wie der zwischen 2008 und 2011 beinahe konstante durchschnittliche nominelle Unternehmenssteuersatz in der EU-27 zeigt (Tabelle 1).

Immerhin senkten jedoch in den Jahren 2009 und 2010 mehrere alte und die Hälfte der neuen EU-Länder den Unternehmenssteuersatz, um dem Wirtschaftseinbruch gegenzusteuern, während Erhöhungen des Unternehmenssteuersatzes zur Budgetkonsolidierung bisher eine vernachlässigbare Rolle spielen. Die gelegentlich geäußerte Erwartung, die durch die Krise verursachten Budgetnöte würden den Trend ständig sinkender Unternehmenssteuersätze aufhalten oder gar umkehren, bestätigt sich bislang also noch nicht. Nicht einmal im Falle von Irland gelang es, den Körperschaftsteuersatz – der in der Gruppe der alten EU-Länder mit

Abstand am geringsten ist und auch den Durchschnitt der neuen EU-Länder deutlich unterschreitet – als „Gegenleistung“ für die Unterstützung im Rahmen des Euro-Schutzhirms zu erhöhen, obwohl er von alten EU-Ländern seit Langem als Steuerdumping kritisiert wird.

Diese auf die nominellen Steuersätze fokussierte Betrachtung vernachlässigt die Ausgestaltung der steuerlichen Be messungsgrundlage als zweite Determinante der effektiven Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen. In der Tat haben mehr EU-Länder in der Krise den Umfang steuerlicher Ausnahmen ausgeweitet (und

¹ Vgl. hierzu Schratzenstaller/Berghuber (2007), die die Vorzüge und möglichen Probleme einer eigenen Steuerkompetenz für die EU ausführlich erörtern.

Tabelle 1: Nominelle Unternehmenssteuersätze in der EU-27, 1995-2011 – in % –⁴⁾

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	1995-2011
Belgien	40,2	40,2	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	-6,2
Dänemark	34,0	32,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-9,0
Finnland	25,0	29,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	1,0
Deutschland	56,8	51,6	38,6	29,8	29,8	29,8	29,8	-27,0
Griechenland	40,0	40,0	32,0	25,0	25,0	24,0	23,0 ¹⁾	-17,0
Spanien	35,0	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-5,0
Frankreich	36,7	36,7	35,0	34,4	34,4	34,4	34,4	-2,3
Irland	40,0	24,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	-27,5
Italien	52,2	41,3	37,3	31,4	31,4	31,4	31,4	-20,8
Luxemburg	40,9	37,5	30,4	29,6	28,6	28,6	28,8	-12,1
Niederlande	35,0	35,0	31,5	25,5	25,5	25,5	25,0	-10,0
Österreich	34,0	34,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-9,0
Portugal	39,6	35,2	27,5	26,5	26,5	29,0	29,0	-10,6
Schweden	28,0	28,0	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3	-1,7
Vereinigtes Königreich	33,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	27,0 ¹⁾	-6,0
Durchschnitt EU-15	38,0	35,3	30,1	27,4	27,2	27,3	27,1	-10,9
Standardabweichung	7,9	6,4	6,1	5,0	5,0	5,0	5,1	-2,8
Variationskoeffizient	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Spreizung	31,8	27,6	26,1	21,9	21,9	21,9	21,9	-9,9
Tschechische Republik	41,0	31,0	26,0	21,0	20,0	19,0	19,0	-22,0
Estland	26,0	26,0	24,0	21,0	21,0	21,0	21,0	-5,0
Lettland	25,0	25,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-10,0
Litauen	29,0	24,0	15,0	15,0	20,0	15,0	15,0	-14,0
Ungarn	19,6	19,6	16,0	21,3	21,3	20,6	20,6	1,0
Slowenien	25,0	25,0	25,0	22,0	21,0	20,0	20,0	-5,0
Slowakische Republik	40,0	29,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-21,0
Polen	40,0	30,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-21,0
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Zypern	25,0	29,0	10,0	10,0	10,0	11,0 ¹⁾	11,0 ³⁾	-14,0
Bulgarien	40,0	35,0	15,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-30,0
Rumänien	38,0	38,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	-22,0
Durchschnitt EU-12	32,0	28,9	19,6	18,7	18,9	18,4	18,4	-13,6
Standardabweichung	7,4	5,1	6,5	6,3	6,2	6,1	6,1	-1,3
Variationskoeffizient	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
Spreizung	21,4	18,4	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	3,6
Durchschnitt EU27	35,3	32,4	25,4	23,5	23,5	23,3	23,3	-12,1
Diff.EU15/EU12	6,1	6,4	10,5	8,7	8,3	8,9	8,8	2,7

¹⁾ Bis 2014 jährliche Steuersenkung um 1 Prozentpunkt geplant. ²⁾ Steuersenkung 2013 geplant. ³⁾ Steuererhöhung auf 2010 und 2011 befristet.

⁴⁾ Einschließlich Zuschlagsteuern und lokaler Unternehmenssteuern.

Quelle: BMF (diverse Jahrgänge), Deloitte, KPMG (diverse Jahrgänge), Berechnungen der Autorin.

damit die Bemessungsgrundlage geschränkt) als die Steuersätze gesenkt (European Commission 2010a). Allerdings gibt es noch keine aktuellen Berechnungen für die effektive Unternehmenssteuerbelastung nach 2008.

Längerfristig weisen die fiktiven mikroökonomischen effektiven Steuersätze für Modellinvestitionsprojekte,² die sowohl die nominalen Steuersätze als auch die Gewinnermittlungsvorschriften berücksichtigen, einen Abwärtstrend auf (Tabelle 2): Sowohl die effektiven Durchschnittssteuersätze (EATR), die insbesondere für Standortentscheidungen relevant sind, als auch die effektiven Grenzsteuersätze (EMTR), die die Entscheidung über zusätzliche Investitionen an einem einmal gewählten Standort beeinflussen, sind nach den Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Zeitraum 1998 bis 2008 in den alten und noch stärker in den neuen EU-Ländern gesunken (vgl. Devereux et al. 2009). Das wird vom Institute for Fiscal Studies (IFS)

für die meisten alten EU-Länder zwischen 1982 und 2005 bestätigt.³

2.2 LANGFRISTIG STABILE UNTERNEHMENSSTEUEREINNAHMEN

Scheinbar im Widerspruch zur Entwicklung der nominellen sowie der fiktiven mikroökonomischen Unternehmenssteuersätze stehen die faktischen effektiven Unternehmenssteuersätze, die die Steuerlast nicht ex ante modellhaft und auf der Basis restriktiver Annahmen ermitteln, sondern unter Verwendung von ex-post-Daten zu geleisteten Steuerzahlungen und eingetretenen Unternehmensgewinnen. Sowohl der von der EU-Kommission (European Commission 2010c) berechnete implizite effektive Körperschaftsteuersatz (ITRCIT), der die aggregierten Körperschaftsteuerzahlungen auf die aggregierten Gewinne der Kapitalgesellschaften bezieht, als auch die Unternehmenssteuerquoten (Körperschaftsteuerzahlungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) sind in den

meisten Mitgliedstaaten zwischen Mitte der 1990er Jahre und 2008 gestiegen.

Der Anstieg der Unternehmenssteuerquoten ist durch mehrere Faktoren erklärbar. Erstens wurden vielfach die Einnahmenausfälle aufgrund von Steuersatzsenkungen durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ganz oder teilweise kompensiert („tax-cuts-cum-base-broadening“, vgl. Devereux et al. 2002). Zweitens werden die Unternehmenssteuerquoten durch die Konjunktur bzw. genauer die Gewinnsituation der Unternehmen beeinflusst, die in den letzten Jahren vor der Krise besser gewesen sein dürfte als Mitte der 1990er Jahre. In diesem Zusammenhang dürfte auch ein längerfristiger Struktur-

2 Einen Überblick über die wichtigsten in der empirischen Literatur zur effektiven Unternehmenssteuerlast verwendeten Indikatoren und ihre Aussagekraft gibt Schratzenstaller (2004).

3 Vgl. Devereux et al. (2002) und <http://www.ifs.org.uk/publications/3210>.

Tabelle 2: Effektive Unternehmenssteuersätze in der EU-27 – 1998-2008 (Veränderung in Prozentpunkten)

	nominell ¹⁾	EMTR (ZEW) ²⁾	EATR (ZEW) ²⁾	EMTR (IFS) ³⁾	EATR (IFS) ³⁾	ITRCIT (EC) ¹⁾	Unternehmenssteuerquote (OECD) ¹⁾
Belgien	-6,2	-26,3	-9,6	-9,0	-9,0	1,1	1,0
Dänemark	-9,0	-4,9	-7,5	k.A.	k.A.	5,7	1,1
Deutschland	-27,0	-15,4	-13,0	-18,0	-16,0	k.A.	0,9
Finnland	1,0	-0,3	-1,4	-25,0	-24,0	0,3	1,2
Frankreich	-2,3	-1,9	-5,2	-5,0	-8,0	7,6	0,8
Griechenland	-15,0	-6,4	-8,6	-21,0	-15,0	k.A.	0,6
Großbritannien	-5,0	0,7	-1,7	20,0	-2,0	-1,0	0,8
Irland	-27,5	5,3	5,0	10,0	6,0	k.A.	0,0
Italien	-21,8	10,3	-4,8	1,0	0,0	12,0	0,2
Luxemburg	-11,3	-5,2	-6,7	k.A.	k.A.	k.A.	-1,5
Niederlande	-9,5	-7,6	-8,6	-14,0	-13,0	-8,0	0,1
Österreich	-9,0	-1,8	-6,7	-5,0	-15,0	1,3	1,1
Portugal	-13,1	-8,4	-9,7	-33,0	-28,0	k.A.	1,3
Schweden	0,0	0,7	0,8	-27,0	-24,0	4,1	0,2
Spanien	-5,0	-2,0	-3,7	-2,0	0,0	k.A.	1,1
Durchschnitt EU15⁴⁾	-10,8	-4,2	-5,4	-9,8	-11,4	2,6	0,6
Estland	-5,0	-9,8	-5,9	k.A.	k.A.	-6,8	k.A.
Lettland	-10,0	-6,7	-8,9	k.A.	k.A.	-46,4	k.A.
Litauen	-14,0	-0,2	-12,3	k.A.	k.A.	-9,1	k.A.
Polen	-21,0	-11,7	-15,0	k.A.	k.A.	-26,8	-0,1
Slowakei	-21,0	-19,5	-19,9	k.A.	k.A.	-30,5	k.A.
Slowenien	-3,0	4,8	-0,9	k.A.	k.A.	10,7	2,0
Tschechien	-20,0	-11,2	-8,0	k.A.	k.A.	-21,5	-0,4
Ungarn	1,7	-2,2	0,5	k.A.	k.A.	k.A.	0,8
Malta	0,0	0,0	0,0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Zypern	-15,0	-14,9	-16,9	k.A.	k.A.	15,5	k.A.
Bulgarien	-30,0	-15,4	-23,1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Rumänien	-22,0	-14,1	-19,2	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Durchschnitt EU12⁴⁾	-13,3	-8,4	-10,8	k.A.	k.A.	-19,2	k.A.
Durchschnitt EU27⁴⁾	-11,9	-6,1	-7,8	–	–	-14,4	k.A.

1) 1995-2008. 2) 1998-2008. 3) 1982-2005. 4) Teilweise nicht alle Länder enthalten.

EMTR = effektiver Grenzsteuersatz; EATR = effektiver Durchschnittssatz; ITRCIT = impliziter effektiver Körperschaftsteuersatz.

Quelle: Tabelle 1; Devereux et al. (2002) (IFS); Devereux et al. (2009) (ZEW); European Commission (2010a) (EC); OECD (2010).

effekt wirken, nämlich die Zunahme der Gewinnquote im Bruttoinlandprodukt (BIP) vieler Länder (Sorensen 2003). Stabilisierend dürften auch sektorale Verschiebungen wirken (Bedeutungsgewinn profitabler Dienstleistungsbereiche wie Bank- und Finanzdienstleistungen) sowie die Umwandlung von einkommensteuerpflichtigen Personen- in körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften (Haufler 2007; Piotrowska/Vanborren 2008).

Die impliziten Körperschaftsteuersätze (ITRCIT) haben sich seit Mitte der 1990er Jahre für alte und neue Mitgliedsländer auffallend unterschiedlich entwickelt, obwohl in beiden Ländergruppen im genannten Zeitraum die nominellen Steuersätze deutlich gesenkt wurden. Sind die ITRCIT in den meisten der betrachteten alten EU-Staaten in diesem Zeitraum gestiegen, so ist für die Mehrheit der neuen EU-Staaten, für die entsprechende Berechnungen vorliegen, ein teilweise drastischer Rückgang festzustellen. Allerdings ist die Aussagefähigkeit der ITRCIT wegen methodischer Probleme (vgl. ausführlich Schratzenstaller 2004) und starker Konjunkturabhängigkeit begrenzt. Die längerfristige Stabilität der faktischen effektiven Unternehmenssteuersätze kann somit nicht, wie gelegentlich behauptet wird, als Widerlegung eines langfristig die Unternehmenssteuereinnahmen erodierenden Unternehmenssteuerwettbewerbs gewertet werden, zumal langfristig die Möglichkeiten, steuersatzsenkungsbedingte Steerausfälle durch die Reduzierung steuerlicher Ausnahmen gegenzufinanzieren, an ihre Grenzen stoßen müssen.

2.3 AUSPRÄGUNGEN DES UNTERNEHMENSSTEUERWETTBEWERBS IN DER EU

Das Auftreten eines zwischenstaatlichen Steuerwettwerbs bedarf unmittelbar zweier Voraussetzungen: Erstens müssen die betreffenden Steuerbasen mobil und hinsichtlich internationaler Steuersatzunterschiede elastisch sein, und zweitens müssen sich Regierungen dies zunutze machen; es muss also eine Interdependenz zwischen nationalen Steuersatzentscheidungen geben. Inzwischen liegen einige Studien vor, die empirische Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Steuersätzen von miteinander im Wettbewerb stehenden Regierungen finden.⁴ Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der

Unternehmenssteuersatz gesenkt wird, mit der Höhe des eigenen Steuersatzes und der geografischen Nähe von Nachbarländern mit niedrigen Steuersätzen (Heinemann et al. 2010).

In der Literatur überwiegen empirische Untersuchungen zur ersten Voraussetzung: der Steuersatz-Elastizität von Steuerbasen. Allerdings weisen die Befunde dieser Studien eine erhebliche Bandbreite auf. Eine erste Synthese empirischer Untersuchungen zur Elastizität ausländischer Direktinvestitionen bezüglich des Unternehmenssteuersatzes stammt von *de Mooij/Ederveen* (2003), die in der Zusammenschau von 25 empirischen Studien einen Medianwert für die Steuersatzelastizität von -3,3 % ermitteln: Danach erhöht die Senkung des Unternehmenssteuersatzes im Gastland um einen Prozentpunkt die ausländischen Direktinvestitionen in diesem Land um 3,3 %. In einer um neuere Studien erweiterten und nach Art des Einflusses auf Unternehmensentscheidungen differenzierenden Metaanalyse kommen die Autoren zu dem Ergebnis (de Mooij/Ederveen 2008), dass Investitionsentscheidungen eine signifikante Steuersatzelastizität aufweisen: Zusätzliche Investitionen werden durch effektive Grenzsteuersätze (EMTR) und mehr noch Standortentscheidungen durch effektive Durchschnittssteuersätze (EATR) signifikant beeinflusst. Am stärksten ist allerdings der Einfluss von Unterschieden in den nominellen Steuersätzen auf Gewinnverschiebungsaktivitäten. Dies erkläre den besonders ausgeprägten Steuerwettbewerb im Bereich der nominellen Steuersätze, die als entscheidender Parameter für die internationale Gewinnverlagerung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen gelten könnten (vgl. dazu auch Huizinga/Laeven 2007; Weichenrieder 2009).

Dass die internationale Gewinnverschiebung ein empirisch relevantes Phänomen ist, wird in der einschlägigen Literatur seit einigen Jahren verstärkt thematisiert; das Ausmaß ist jedoch umstritten. Speziell für in Deutschland tätige multinationale Unternehmen wurden in den Jahren vor der letzten deutschen Unternehmenssteuerreform 2008 eine Reihe empirischer Schätzungen zum Ausmaß der von Deutschland ausgehenden Gewinnverschiebungsaktivitäten vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Studien unterstreichen die Bedeutung von Gewinnverschiebungsaktivitäten, ausgehend von Deutschland mit seinem bis 2008 deutlich

überdurchschnittlich hohen nominellen Unternehmenssteuersatz, weisen aber auch eine große Ergebnisspanne auf.⁵ Dabei legt jüngere empirische Evidenz nahe, dass die Gestaltung von konzerninternen Transferpreisen als Instrument zur Gewinnverlagerung an Bedeutung verloren hat. Eine größere Rolle spielen inzwischen konzerninterne Finanzierungsbeziehungen („thin capitalization“) sowie die Aufteilung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf die Konzernteile.⁶

Insgesamt wird mittlerweile die Existenz eines Steuerwettbewerbs im Bereich der Unternehmensbesteuerung kaum mehr bestritten, auch wenn nicht alle Autoren die Erwartung einer langfristigen Erosion der Unternehmensbesteuerung teilen. Ebenso geteilt sind die Ansichten über die Effekte des Steuerwettbewerbs. Vorwiegend positive Wirkungen werden ihm von jenen Autoren zugeschrieben, die sich im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie bzw. von Public-Choice-Ansätzen bewegen und eine disziplinierende, effizienzfördernde Wirkung des Steuerwettbewerbs auf einen ineffizienten, „überbordenden“ öffentlichen Sektor erhoffen.⁷ Zwar ist dieser Zusammenhang empirisch schwer nachzuweisen und daher bislang auch nur theoretisch postuliert worden. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Teil des langfristigen Rückgangs der Staatsausgabenquote in allen europäischen Ländern auf Effizienzverbesserungen im Staatssektor zurückzuführen ist.

2.4 MÖGLICHE PROBLEME DES STEUERWETTBEWERBS

Allerdings können auch unerwünschte Effekte eines zu intensiven Steuerwettbewerbs im Allgemeinen und im Bereich der Kapitaleinkommensbesteuerung im Besonderen auftreten. Besonders intensiv wurden in der Vergangenheit solche Effekte im Zusammenhang mit dem Unternehmenssteuerwettbewerb thematisiert.

Wird von einer Staatsvorstellung ausgegangen, die Regierungen als nicht nur

4 Vgl. etwa Devereux et al. (2008); oder Redoano (2007) sowie die in Winner (2005) zitierten Studien.

5 Vgl. für einen Überblick und eine kritische Einschätzung aktueller Untersuchungen für Deutschland sowie eine eigene Schätzung Heckemeyer/Spengel (2008).

6 Vgl. Haufler (2007) und die dort zitierte Literatur.

7 Prominente Vertreter dieses Leviathan-Arguments sind Brennan/Buchanan (1977).

den eigenen Interessen, sondern vielmehr dem Gemeinwohl verpflichtet sieht, kann ein zu intensiver Steuerwettbewerb das Einnahmenpotenzial beschränken und so zu einem ineffizient geringen Angebot an öffentlichen Gütern führen (Niveaueffekt). Denkbar ist auch ein Struktureffekt, also die Verschiebung der Steuerlast von mobilen auf weniger mobile Faktoren. Die empirischen Resultate zum Zusammenhang zwischen Kapitalmobilität und dem Niveau von Kapitalbesteuerung und/oder öffentlichen Ausgaben sind gemischt (Winner 2005). Eindeutiger stellt sich die empirische Evidenz dar, was mögliche Struktureffekte des Steuerwettbewerbs anbelangt: So zeigt etwa Winner (2005) für 23 OECD-Länder vor allem seit Mitte der 1980er Jahre eine Verschiebung der Steuerlast von Kapital zu Arbeit. Solch ein Struktureffekt, den auch die empirischen Untersuchungen von Bretscher und Hettich (2002) sowie Schwarz (2007) bestätigen, bedeutet bezüglich der Unternehmensbesteuerung einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip, da es immer weniger gelingt, Unternehmen einen adäquaten Finanzierungsbeitrag zur Bereitstellung öffentlicher unternehmensrelevanter Güter und Dienstleistungen abzuverlangen. Auch sind mit einer solchen Verschiebung der Steuerlast mögliche unerwünschte beschäftigungs- und verteilungspolitische Effekte verbunden.

Speziell im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind darüber hinaus weitere problematische Konsequenzen des Steuerwettbewerbs zu berücksichtigen. Erstens besteht die Gefahr steuerlich verzerrter Investitionsentscheidungen und damit einer Fehlallokation von Kapital (de Mooij/Ederveen 2008). Zweitens sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Gewinnverschiebungsstrategien – die Verfügung über Niederlassungen in Niedrigsteuerländern – nur für multinational agierende Konzerne gegeben, während binnennmarktorientierte Unternehmen ihre Steuerlast nicht auf diese Art und Weise drücken können. Dies impliziert eine trotz formaler steuerrechtlicher Gleichbehandlung de-facto-Diskriminierung zulasten der binnennmarktorientierten Unternehmen. Dass die Steuervorteile der multinationalen Unternehmen in Europa beträchtlich sind, zeigt eine Studie von Egger *et al.* (2010). Das Auseinanderfallen des Ortes der Gewinnentstehung und der Gewinnbesteuerung durch Gewinnverschiebung hat drittens wiederum einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip zur Konsequenz, der

zulasten der Länder mit überdurchschnittlichen Unternehmenssteuersätzen geht. Eine bislang wenig thematisierte Konsequenz der wettbewerbsinduzierten Reduktion der Unternehmenssteuersätze ist schließlich die damit einhergehende Schwächung der Wirkung der Körperschaftsteuer als automatischer Stabilisator, die gemäß neuer empirischer Ergebnisse für Deutschland im Abschwung besonders ausgeprägt ist (Büttner/Fuest 2010).

2.5 ECKPUNKTE EINER HARMONISIERUNG DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG IN DER EU

Die angesprochenen Probleme lassen eine gewisse Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU angeraten erscheinen.⁸ Für eine Angleichung der Unternehmenssteuersysteme spricht auch die Komplexität der steuerlichen Regelungen, mit der EU-weit tätige multinationale Unternehmen konfrontiert sind, die sich mit bis zu 27 sehr diversen Unternehmenssteuersystemen auseinandersetzen müssen. Erster Eckpunkt einer Harmonisierung ist die Ersetzung der bestehenden nationalen Gewinnermittlungsvorschriften durch eine EU-einheitliche, verpflichtend einzuführende Bemessungsgrundlage. Damit wäre die Effektivsteuerbelastung transparent und der Steuersatz der einzige verbleibende Wettbewerbsparameter. Um zu vermeiden, dass sich infolge dieser Maßnahme der Druck auf die national unterschiedlichen Steuersätze verschärft, ist gleichzeitig eine gewisse Harmonisierung der Steuersätze sinnvoll: Allerdings nicht in Form eines einheitlichen Steuersatzes, sondern eines differenzierten Mindeststeuersatzes, der die Differenzen in der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedsländer berücksichtigt. Denn für die „ärmeren“ – insbesondere die neuen – EU-Staaten fungiert der niedrige Unternehmenssteuersatz generell als „Steuerrabatt“, der einen Ausgleich für die ansonsten im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsländern vielfach weniger günstigen Standortbedingungen bieten kann. Ein alternativ einheitlicher Mindeststeuersatz würde, wenn er relativ gering angesetzt wird, keine wirksame Schranke gegen Steuersatzsenkungen für die alten EU-Länder darstellen. Würde er dagegen relativ hoch angesetzt, wären die Länder mit geringerer Wirtschaftskraft eines wichtigen Wettbewerbsvorteils beraubt. In diesem Zusammenhang sind die

Ergebnisse neuerer empirischer Studien relevant, wonach Steuersatzvariationen nicht-lineare Effekte haben: Steuersatzhöhungen können danach einen deutlichen „Abschreckungseffekt“ auf ausländische Direktinvestitionen ausüben. Umgekehrt sind bei ohnehin schon geringem Steuerniveau weitere Unternehmenssteuersatzsenkungen kein wirksamer Anreiz für zusätzliche ausländische Direktinvestitionen; sie führen stattdessen zu Einnahmeausfällen und verringern die Budgetspielräume zur Verbesserung der sonstigen Standortbedingungen. Dies spricht für die Einführung eines relativ hohen Mindeststeuersatzes für die alten und eines relativ geringen Mindeststeuersatzes für die neuen EU-Länder.

3

Einkommensbesteuerung in der EU

3.1 LANGFRISTIG SINKENDE EINKOMMENSTEUERSPITZENSÄTZE

Etwas deutlicher als bei der Unternehmensbesteuerung bremste die Krise den Unterbietungswettbewerb im Bereich der Einkommensteuer (*Tabelle 3*). Wurde der Einkommensteuerspitzensatz in relativ wenigen EU-Ländern im Rahmen der Konjunkturbelebungsmaßnahmen gesenkt, so erhöhten ihn seit 2009 immerhin sieben alte EU-Länder (aber nur ein neues) als Teil der Konsolidierungsmaßnahmen. Anders als bei der Unternehmensbesteuerung resultiert daraus eine regional asymmetrische Entwicklung: In den EU-15-Ländern ist eine leichte Zunahme des durchschnittlichen Einkommensteuerspitzensatzes zwischen 2008 und 2011 zu beobachten, während die Krise in den EU-12-Ländern den langfristigen Rückgang nicht unterbrochen hat.⁹

3.2 TREND ZU FLAT-TAX-SYSTEMEN IN DEN NEUEN EU-LÄNDERN

Inzwischen sind acht der neuen EU-Staaten, zuletzt Ungarn 2011, dem Trend weg

⁸ Vgl. zu einer ausführlicheren Darstellung der folgenden Überlegungen Schratzenstaller (2007).

⁹ Genau genommen stagniert in den EU-12-Ländern die Entwicklung nach 2009 – mit Ausnahme von Ungarn, das 2010 und 2011 den Einkommensteuerspitzensatz jeweils kräftig gesenkt hat, mit Folgen für den Durchschnitt der EU-12.

Tabelle 3: Einkommensteuerspitzensätze in der EU-27, 2003-2011 – in % –

	2003	2005	2008	2009	2010	2011	2003-2011
Belgien	56,4	53,5	53,5	53,0	53,0	53,0	-3,4
Dänemark	59,0	59,0	59,0	59,0	51,5	51,5	-7,5
Deutschland	51,2	44,3	47,5	47,5	47,5	47,5	-3,7
Finnland	52,8	51,8	50,0	49,1	49,1	49,1	-3,7
Frankreich	57,6	56,1	48,0	45,8	45,8	46,8	-10,8
Griechenland	40,0	40,0	40,0	40,0	45,0	45,0	5,0
Großbritannien	40,0	40,0	40,0	40,0	50,0	50,0	10,0
Irland	42,0	42,0	41,0	46,0	47,0	48,0	6,0
Italien	46,2	44,2	44,2	44,2	44,2	44,2	-2,0
Luxemburg	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	40,0	1,0
Niederlande	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	0,0
Österreich	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	0,0
Portugal	40,0	40,0	42,0	42,0	45,9	45,9	5,9
Schweden	57,0	56,6	56,6	56,6	56,6	56,6	-0,4
Spanien	45,0	45,0	43,0	43,0	43,0	45,0	0,0
Durchschnitt EU15	48,5	47,6	47,0	47,1	48,0	48,3	-0,2
Estland (FT 1994) ¹⁾	26,0	24,0	21,0	21,0	21,0	21,0	-5,0
Lettland (FT 1995) ¹⁾	25,0	25,0	25,0	23,0	26,0	26,0	1,0
Litauen (FT 1994) ¹⁾	33,0	33,0	24,0	15,0	15,0	15,0	-18,0
Polen	40,0	40,0	40,0	32,0	32,0	32,0	-8,0
Slowakei (FT 2004) ¹⁾	38,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-19,0
Slowenien	50,0	50,0	41,0	41,0	41,0	41,0	-9,0
Tschechien (FT 2008) ¹⁾	35,0	32,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-20,0
Ungarn (FT 2011) ¹⁾	40,0	38,0	40,0	40,0	32,0	16,0	-24,0
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Zypern	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0
Bulgarien (FT 2008) ¹⁾	29,0	24,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-19,0
Rumänien (FT 2005) ¹⁾	40,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	-24,0
Durchschnitt EU12	35,1	30,5	26,3	24,8	24,3	23,0	-12,1
Diff EU15-EU12	-13,5	-17,1	-20,7	-22,4	-23,6	-25,3	-11,8
Durchschnitt EU27	42,6	40,0	37,8	37,2	37,5	37,1	-5,5

1) Flat Tax statt Spaltensteuersatz mit Einführungsjahr.

Quelle: BMF (diverse Jahrgänge), Deloitte (diverse Jahrgänge), KPMG, Berechnungen der Autorin.

von einem direkt progressiven Einkommensteuertarif hin zu einer Flat Tax gefolgt, die einen relativ geringen einheitlichen Einkommensteuersatz (zwischen 10 % in Bulgarien und 26 % in Lettland) mit einer breiten Bemessungsgrundlage und möglichst wenigen steuerlichen Ausnahmen kombiniert. Neben anderen Gründen (fehlende Tradition der Einkommensbesteuerung, Defizite in der Steueradministration) spielen dabei auch Steuerwettbewerbsüberlegungen eine Rolle. Dabei ist in diesem Bereich eher „Yardstick Competition“¹⁰ relevant, da die Mobilität von Individuen nach wie vor relativ gering ist und durch steuerliche Überlegungen relativ wenig beeinflusst wird.

3.3 ALLGEMEINER TREND ZUR DUALISIERUNG DER EINKOMMEN-STEUERSYSTEME

Tabelle 4 zeigt die Einkommensteuersätze für die diversen Kapitaleinkunftsarten in der EU 27. Sie macht deutlich, dass mittlerweile so gut wie alle EU-Länder im

Vergleich zu den Einkommensteuerspitzenräten relativ moderate, proportionale Abgeltungssteuersätze auf Kapitaleinkünfte anwenden, sie also nicht mehr der regulären progressiven Einkommensteuer unterwerfen. Diese Dualisierung der Einkommensteuersysteme führt zu einer steuerlichen Bevorzugung von Kapital gegenüber den Einkommen aus selbstständiger und unselbstständiger Arbeit. Was die Erhöhung von Steuern auf Kapitaleinkünfte zur Budgetkonsolidierung anbelangt, so sind noch keine umfassenden Informationen verfügbar. Allerdings deutet derzeit nichts darauf hin, dass sie in großem Stil erhöht würden und so die vor allem im vergangenen Jahrzehnt herausgebildete Dualisierung der Einkommensteuersysteme wieder etwas abschwächen.¹¹

3.4 HANDLUNGSBEDARF IM BEREICH DER EINKOMMENSBESTEUERUNG

Die bisherigen Bemühungen um eine stärkere Koordination der Einkommensbesteuerung in der EU beschränkten sich

auf die Zinsbesteuerung. Im Ausland erzielte Zinserträge sind gemäß dem Wohnsitzlandprinzip im Ansässigkeitsstaat des Zinsempfängers einkommensteuerpflichtig; sie wurden jedoch wegen fehlender Kontrollmöglichkeiten der einheimischen Finanzbehörden in bedeutendem Umfang hinterzogen. Zur Bekämpfung

10 Unter „Yardstick Competition“ (Vergleichswettbewerb) wird der Vergleich von Politikergebnissen im eigenen Land mit jenen in angrenzenden Ländern durch die Wähler verstanden; schneidet die einheimische Politik schlechter ab, wird sie mit Stimmenverlust bestraft. Weil Regierungen dies antizipieren, imitieren sie Politikentscheidungen der Nachbarländer.

11 So erhöhte beispielsweise Irland den Steuersatz auf Veräußerungsgewinne von 20 auf 25 %, Großbritannien 2010 von 18 auf 50 % und Spanien von 18 auf 21 %. In Lettland sowie Portugal werden 2011 erstmals solche Veräußerungsgewinne mit 15 bzw. 20 % steuerpflichtig. Lettland führt außerdem eine Quellensteuer von 10 % auf Zins- und Dividendeneinkünfte ein (European Commission 2010a). Frankreich besteuert Kapitaleinkünfte ab 2011 mit 19 % statt mit bisher 18 %, Österreich schafft die Spekulationsfrist für Veräußerungsgewinne ab.

Tabelle 4: Maximale Einkommensteuersätze auf unterschiedliche Einkunftsarten 2009 – in % –

	Spitzensteuersatz 2009 (1)	Zinsen	Dividenden	Veräußerungsgewinne	Kapitaleinkünfte (2)	Differenz (1) – (2)
Belgien	53,0	15,0	50,5	0,0	21,8	31,2
Dänemark	59,0	59,0	58,8	45,0	54,3	4,8
Deutschland	47,5	26,4	48,3	26,4	33,7	13,8
Finnland	49,1	28,0	40,5	28,0	32,2	16,9
Frankreich	45,8	18,0	54,2	30,1	34,1	11,7
Griechenland	40,0	10,0	32,5	0,0	14,2	25,8
Großbritannien	40,0	40,0	46,0	18,0	34,7	5,3
Irland	47,0	25,0	48,8	25,0	32,9	14,1
Italien	44,2	27,0	46,8	12,5	28,8	15,4
Luxemburg	39,0	10,0	42,5	0,0	17,5	21,5
Niederlande	52,0	0,0	43,3	0,0	14,4	37,6
Österreich	50,0	25,0	43,8	0,0	22,9	27,1
Portugal	42,0	20,0	38,9	0,0	19,6	22,4
Schweden	56,6	30,0	48,4	30,0	36,1	20,5
Spanien	43,0	18,0	42,6	18,0	26,2	16,8
Bulgarien ¹⁾	10,0	0,0	14,5	10,0	8,2	1,8
Estland ¹⁾	21,0	0,0	21,0	21,0	14,0	7,0
Lettland ¹⁾	23,0	0,0	15,0	0,0	5,0	18,0
Litauen ¹⁾	15,0	0,0	36,0	0,0	12,0	3,0
Malta	35,0	15,0	35,0	35,0	28,3	6,7
Polen	32,0	19,0	34,4	19,0	24,1	7,9
Rumänien ¹⁾	16,0	16,0	29,4	16,0	20,5	-4,5
Slowakei ¹⁾	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0
Slowenien	41,0	20,0	36,8	0,0	18,9	22,1
Tschechien ¹⁾	15,0	15,0	32,0	15,0	20,7	-5,7
Ungarn	40,0	20,0	41,0	25,0	28,7	11,3
Zypern	30,0	10,0	23,5	0,0	11,2	18,8
EU27	37,2	18,0	37,9	14,6	23,5	13,7

¹⁾ Flat Tax; statt Spitzensteuersatz.

Quelle: BMF, Zusammenstellung der Autorin.

der Hinterziehung von Steuern auf ausländische Zinserträge wurde nach jahrelangen Verhandlungen Mitte 2005 die EU-Zinssteuerrichtlinie in Kraft gesetzt, die einen automatischen Informationsaustausch zwischen den EU-Ländern über die Zinseinkünfte von Steuerausländern vorsieht. Ausgenommen waren Belgien, Luxemburg und Österreich, die sich unter Berufung auf ihr strenges Bankgeheimnis dem Informationsaustauschsystem nicht anschlossen, sondern Zinseinkünfte Nichtansässiger mit einem Quellensteuersatz belegten: von zunächst 15 %, ab Mitte 2008 20 % und ab Mitte 2011 35 %. Seit 2010 nimmt Belgien auch am automatischen Informationsaustausch teil, während Luxemburg und Österreich weiter auf ihrer Ausnahmeposition bestehen, solange nicht alle relevanten Drittstaaten zur Teilnahme am Informationsaustausch bereit sind. Da aber inzwischen fast alle EU-Länder Zinseinkünfte ansässiger Steuerpflichtiger mit einem relativ niedrigen Einheitssteuersatz besteuern, wird die Option zunehmend unattraktiv, in den Ausnahmeländern zinstragende Kapitalanlagen zu tätigen und sie dort zu einem

(ab Mitte 2011 im Vergleich zum einheimischen Steuersatz hohen) Quellensteuersatz von 35 % zu besteuern. Die Bemühungen der EU-Kommission, die derzeit an einer Revision der Zinssteuerrichtlinie arbeitet, sollten sich daher weniger darauf fokussieren, die EU-Ausnahmeländer doch noch zur Teilnahme am Informationsaustausch zu bewegen. Wichtiger sind die Kooperation von Drittländern und das Bemühen, umfangreich bestehende Schlupflöcher zu schließen, die eine Umgehung der Richtlinie und damit die Steuerhinterziehung im Wohnsitzland weiterhin ermöglichen. Schon die alte Kommission hatte 2008 in ihrem Vorschlag für die Revision der Zinssteuerrichtlinie den Schwerpunkt auf die Ausweitung des Anwendungsbereiches zur Beschränkung der Umgehungsmöglichkeiten gelegt. Konkret ging es darum, ihre Anwendbarkeit auch auf andere Kapitaleinkünfte (Dividenden, Veräußerungsgewinne, Erträge aus Investmentfonds etc.) zu beziehen sowie neben natürlichen Personen auch juristische, insbesondere Stiftungen, in ihren Geltungsbereich einzubeziehen. Ökonomisch gesehen ist dies die richtige Stoßrichtung, da nur die

Sicherstellung des Wohnsitzlandprinzips die Kapitalexportneutralität und damit eine effiziente Kapitalallokation gewährleistet.

4

Steuerwettbewerb und Lenkungssteuern

Ein dritter Problembereich, der mit der zunehmenden grenzüberschreitenden Mobilität von Steuerausländern verbunden ist, betrifft den effektiven Einsatz von Lenkungssteuern. Sie sollen jene aus gesamtwirtschaftlicher bzw. gesamtgesellschaftlicher Perspektive unerwünschten Aktivitäten eindämmen, die mit negativen externen Effekten einhergehen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise einerseits und der langfristigen Herausforderungen andererseits sind derzeit besonders zwei Bereiche relevant: die Besteuerung des Finanzsektors sowie Umweltsteuern.

4.1 BESTEUERUNG DES FINANZSEKTORS

Möglichkeiten zur Besteuerung des Finanzsektors auch zu Lenkungszwecken sind in der EU seit dem vergangenen Jahr in der Diskussion (vgl. European Commission 2010b, 2010c). Dabei geht es nicht nur darum, Optionen für eine Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Krise im Sinne des Verursacherprinzips zu schaffen. Ziel ist vielmehr auch, entsprechende Abgaben als Lenkungsinstrumente zu nutzen und damit das internationale Finanzsystem zu stabilisieren. Der Ausgangspunkt der EU-Kommission ist dabei, dass der Finanzsektor in der EU – auch vor dem Hintergrund der Mehrwertsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen – „unterbesteuert“ sei.¹²

Vor Ausbruch der Finanzkrise waren Kapitalverkehrsteuern (diese umfassen die Wertpapier-, die Gesellschafts- und die Börsenumsatzsteuer) die gängigste Ausprägung von spezifisch den Finanzsektor betreffenden Steuern. Diese hatten allerdings schon mit Hinweis auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Finanzplätze in einem zunehmend integrierten europäischen Kapitalmarkt langfristig an Gewicht verloren. Das aktuelle Europa-recht verbietet sogar die Erhebung einer Wertpapiersteuer, d.h. einer Steuer auf die Aufnahme von Fremdkapital durch Unternehmen. Eine Börsenumsatzsteuer auf (börsliche und/oder außerbörsliche) Sekundärumsätze mit Wertpapieren existiert derzeit noch in acht EU-Ländern (Belgien, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Malta, Polen, Zypern). Neun Länder (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien) schafften ihre Börsenumsatzsteuer im Lauf der letzten 20 Jahre ab, die übrigen EU-Staaten erhoben nie eine. Eine Gesellschaftsteuer, die greift, wenn Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird, gibt es in sieben EU-Ländern (Österreich, Griechenland, Luxemburg, Portugal, Spanien, Zypern, Polen).

In der Diskussion sind derzeit insbesondere eine EU-weit koordinierte Bankenabgabe und eine allgemeine Finanztransaktionssteuer, die auf sämtliche Transaktionen mit Finanzinstrumenten erhoben wird. Als weitere Alternative brachte die Europäische Kommission die vom Internationalen Währungsfond (IWF) entworfene Finanzaktivitätssteuer auf Boni und Gewinne der Finanzin-

stitute (vgl. IWF 2010) ins Spiel. Bislang konnten sich die EU-Staaten dazu nicht auf eine einheitliche Linie einigen. Weder gibt es einen Rahmen zur Abstimmung von national erhobenen Bankenabgaben, die inzwischen in Schweden, Österreich, Ungarn, Deutschland, Großbritannien und Frankreich geplant bzw. bereits eingeführt sind (hier ist insbesondere die Vermeidung einer Doppelbesteuerung grenzüberschreitend aktiver Banken relevant). Noch gelang bisher eine Einigung auf die EU-weite Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Eine endgültige Festlegung wurde für 2011 angekündigt.

Die offenbar in der EU-Kommission vorherrschende Perspektive auf Bankenabgabe und Finanztransaktionssteuer als zwei einander ausschließende Alternativen stellt sich allerdings nicht als zielführend dar. Das Regulierungspotenzial einer Bankenabgabe, die nicht den Handel mit, sondern das Halten von Finanzinstrumenten besteuert, scheint begrenzt. Ihre Einführung sollte eher fiskalisch motiviert sein – als zeitlich befristete Abgabe zur Beteiligung der Banken an den Kosten der Finanzkrise. Eine Finanztransaktionssteuer dagegen kann sowohl regulierend zur Eindämmung von Transaktionen mit hochspekulativen Finanzinstrumenten als auch Staatseinnahmen erzielend zur Finanzierung supranationaler Aufgaben eingesetzt werden.¹³ Angesichts zu erwartender Ausweichreaktionen sind nationale Alleingänge nicht sinnvoll. Die effektive Durchsetzung einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer erfordert eine supranationale Koordination, wobei die Haltung der Europäischen Kommission übertrieben anmutet, aufgrund von zu erwartenden Ausweichreaktionen sei nur eine weltweite Einführung möglich (European Commission 2010d). Wünschenswert ist die EU-weite Einführung einer Finanztransaktionssteuer, deren Einnahmen zur Finanzierung europäischer öffentlicher Güter über das EU-Budget oder für globale Anliegen (Entwicklungs-zusammenarbeit, Klimaschutz in ärmeren Ländern) verwendet werden. Ist eine EU-weite Einigung nicht möglich, dürfte alternativ eine Finanztransaktionssteuer mit einem sehr geringen Steuersatz (etwa 0,01 %) durch lediglich eine Gruppe von großen EU-Ländern ohne bedeutende Abwanderungen umgesetzt werden können – mit der erwartbaren Perspektive, dass sich bei positiven Erfahrungen weitere Länder anschließen werden.

4.2 UMWELTSTEUERN

Das Gewicht der Umweltsteuern in der EU nimmt in den letzten Jahren ab (European Commission 2010a). Hatte ihr Aufkommen 1999 mit 2,9 % des BIP bzw. 7 % des gesamten Abgabenaufkommens ihren Spitzenwert erreicht, so ging ihr Anteil bis 2008 auf 2,4 % des BIP bzw. 6,1 % des gesamten Abgabenaufkommens zurück; besonders stark ist der Abwärtstrend seit 2004. Der implizite effektive Steuersatz auf Energie, der eine eventuelle Veränderung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, ist seit 1999 real gesunken. Da jüngst eine Reihe von EU-Ländern auch Umweltsteuern zur Budgetkonsolidierung erhöht (vgl. European Commission 2010d), dürfte der Abwärtstrend zumindest gebremst worden sein.

Theoretisch und vor allem empirisch sind ein möglicher zwischenstaatlicher Wettbewerb und seine Konsequenzen im Bereich der Umweltsteuern weit weniger erforscht als für die Unternehmensbesteuerung. Das Standard-Steuerwettbewerbsmodell legt auch für Umweltsteuern, die Unternehmen betreffen, einen Steuerwettbewerb nach unten nahe. Gleichzeitig können empirische Studien allerdings keinen nennenswerten Einfluss von Umweltsteuern auf Standort- bzw. Investitionsentscheidungen finden.¹⁴ Zudem steht der Befund, wonach in vielen Ländern die nominellen Steuersätze und die Bedeutung von Umweltsteuern steigen, (scheinbar) im Gegensatz zum o.g. sinkenden Gewicht der Umweltsteuereinnahmen.

Für diesen scheinbaren Widerspruch sind mehrere Ursachen denkbar.¹⁵ Zunächst könnten Umweltsteuern tatsächlich den erhofften Lenkungseffekt ausüben, sodass aufgrund einer schrumpfenden Bemessungsgrundlage auch die Steuereinnahmen sinken. Dagegen sprechen allerdings die im Durchschnitt sinkenden impliziten effektiven Steuersätze. Für die EU-Länder ist zudem kein eindeutiger Zusammenhang zwischen impliziten effektiven Steuersätzen auf Energie und der

12 Vgl. zu einem aktuellen Überblick über bestehende bzw. geplante Steuern für den Finanzsektor in der EU BMF (2011).

13 Zum Konzept einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer vgl. Schulmeister et al. (2008).

14 Für einen Überblick über entsprechende theoretische Arbeiten sowie empirische Evidenz vgl. De Santis/Stähler (2008).

15 Vgl. ausführlich European Commission (2010a).

gesamtwirtschaftlichen Energieeffizienz erkennbar. Dass der Bedeutungsverlust der Umweltsteuern in der EU auch mit dem Verzicht auf Dynamisierung der ohnehin niedrigen Mindeststeuersätze sowie mit der regelmäßigen Inflationsanpassung der als Mengensteuern erhobenen Umweltsteuern verbunden ist, scheint dagegen unstrittig. Zudem ist zwischen der Umweltbesteuerung der privaten Haushalte und der Unternehmen zu unterscheiden: Die europäische Realität ist vielfach gekennzeichnet durch geringere Steuersätze, die aus Wettbewerbsgründen gewährt werden, bzw. durch Ausnahmeregelungen für Unternehmen, die ebenfalls zu einer sinkenden Ertragskraft der Umweltsteuern beitragen dürften. Die von der Europäischen Kommission derzeit vorbereitete Neufassung der Energiesteuerrichtlinie sollte daher jedenfalls höhere und dynamisierte Mindeststeuersätze vorsehen, um die schlechende reale Entwertung der Umweltsteuereinnahmen zu vermeiden. Zudem ist eine stärkere CO₂-Orientierung erforderlich.

Mit dem Flugbenzin gibt es in der EU eine potenzielle steuerliche Bemessungsgrundlage, die trotz der Klimaschädlichkeit des Flugverkehrs weitgehend von einer mit möglichen Lenkungswirkungen

verbundenen Besteuerung ausgenommen wird: Kerosin ist vollkommen von der Mineralölsteuer und vielfach auch von der Umsatzsteuer befreit. Aber auch eine Kerosinsteuer kann wohl auf nationalstaatlicher Ebene wegen Ausweichreaktionen nicht erfolgreich eingeführt werden, sondern bedarf einer EU-weit koordinierten Einführung. Dafür spricht, dass aufgrund der grenzüberschreitenden negativen externen Effekte des Flugverkehrs eine unilaterale Besteuerung mit ineffizient geringen Steuersätzen einherginge. Denn solche grenzüberschreitenden Externalitäten würden bei der Festlegung des Steuersatzes – der ja zumindest theoretisch die negativen externen Effekte vollständig internalisieren soll – nicht berücksichtigt werden. Eine Kerosinsteuer bietet sich gerade wegen der Unmöglichkeit ihrer nationalen Einführung als weitere potenzielle Finanzierungsquelle für das EU-Budget an.

EU und hier insbesondere bei den Unternehmenssteuern, die in der theoretischen und empirischen Literatur bislang am intensivsten erforscht worden sind. Diese Fokussierung soll jedoch nicht davon ablenken, dass auch in anderen Bereichen gute Gründe für eine Stärkung der gemeinsamen Steuerpolitik in der EU sprechen – insbesondere mit Blick auf eine stärkere Besteuerung des Finanzsektors sowie von Umweltlasten. Erforderlich ist eine gestalterische Steuerpolitik, die sich nicht nur – wie es die spärlichen bisherigen Einlassungen der neuen EU-Kommission vermuten lassen – auf eher technisch-administrative Probleme beschränkt, wie beispielsweise das Bemühen, Steuerhinterziehung, Doppelbesteuerung oder „unfaire Wettbewerb“ zu vermeiden bzw. Steuerschlupflöcher zu schließen. Dringend geboten ist vielmehr, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Steuern als regulatorische und lenkende wirtschaftspolitische Instrumente stärken, um damit eine sozial-ökologische Umgestaltung der europäischen Wirtschaftssysteme zu unterstützen.

5

Schlussbemerkungen

Diskussionsgegenstand dieses Beitrages waren steuerwettbewerbsbedingte Probleme bei den direkten Steuern in der

LITERATUR

- Brennan, G./Buchanan, J.M.** (1977): Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics* 8 (3), S. 255–273
- Bretschger, L./Hettich, F.** (2002): Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, in: *European Journal of Political Economy* 18 (4), S. 695–716
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** (diverse Jahrgänge): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** (2011): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Berlin
- Büttner, T./Fuest, C.** (2010): The Role of the Corporate Income Tax as an Automatic Stabilizer, in: *International Tax and Public Finance* 17 (6), S. 686–698
- De Mooij, R.A./Ederveen, S.** (2003): Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, in: *International Tax and Public Finance* 10 (6), S. 673–693
- De Mooij, R.A./Ederveen, S.** (2008): Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings, in: *Oxford Review of Economic Policy* 24 (4), S. 680–697
- De Santis, R.A./Stähler, F.** (2008): Foreign Direct Investment and Environmental Taxes, ECB Working Paper (921), Frankfurt/M.
- Deloitte** Database International Tax Source, <http://www.dits.deloitte.com/>
- Devereux, M./Griffith, R./Klemm, A.** (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, in: *Economic Policy* 17 (35), S. 451–495
- Devereux, M.P./Elschner, C./Endres, D./Spengel, C./Bartholmeß, A./Dreßler, D./Finke, K./Heckemeyer, J.H./Zinn, B.** (2009): Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology, Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099, Mannheim/Oxford
- Devereux, M.P./Lockwood, B./Redoano, M.** (2008): Do countries Compete over Corporate Tax Rates?, in: *Journal of Public Economics* 92 (5–6), S. 1210–1235
- Egger, P./Eggert, W./Winner, H.** (2010): Saving Taxes through Foreign Plant ownership, in: *Journal of International Economics* 81 (1), S. 99–108
- European Commission** (2010a): Taxation Trends in the European Union, Brüssel

European Commission (2010b): Innovative Financing at a Global Level, Commission Staff Working Document, SEC (2010) 409 final, Brüssel

European Commission (2010c): Financial Sector Taxation, Commission Staff Working Document SEC(2010) 1166/3, Brüssel

European Commission (2010d): Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States 2010, European Economy (6), Brüssel

Haufler, A. (2007): Sollen multinationale Unternehmen weniger Steuern bezahlen?, in: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 76 (2), S. 8–20

Heckemeyer, J.H./Spengel, Ch. (2008): Ausmaß der Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen – empirische Evidenz und Implikationen für Deutschland, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9 (1), S. 37–61

Heinemann, F./Overesch, M./Rincke, J. (2010): Rate-cutting Tax Reforms and Corporate Tax Competition in Europe, in: Economics & Politics 22 (3), S. 498–518

Huizinga, H./Laeven, L. (2007): International Profit Shifting within Multinationals: A Multi-Country Perspective, CEPR working Paper (6048)

International Financial Statistics (IFS): Database Corporate Tax Rate Data, <http://www.ifs.org.uk/publications/3210>

International Monetary Fund (IWF) (2010): A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Final Report for the G-20, Washington

KPMG (diverse Jahrgänge): KPMG's Corporate and Indirect Tax Survey, ohne Ort

KPMG (diverse Jahrgänge): KPMG Income Tax Rate and Social Security Rate Survey, ohne Ort

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010): Revenue Statistics, Paris

Piotrowska, J./Vanborren, W. (2008): The Corporate Income Tax Rate – Revenue Paradox: Evidence in the EU, European Commission Taxation Paper (12-2007), Brüssel

Redoano, M. (2007): Fiscal Interactions among European Countries. Does the EU Matter?, CESifo Working Paper (1952), München

Schratzenstaller, M. (2004): Zur Ermittlung der faktischen effektiven Unternehmenssteuerlast, in: Schratzenstaller, M./Truger, A. (Hrsg.): Perspektiven der Unternehmensbesteuerung, Marburg, S. 43–75

Schratzenstaller, M. (2007), Company Tax Competition and Co-ordination in an Enlarged European Union, in: McCombie, J./Rodriguez Gonzalez, C. (Hrsg.): The European Union: Current Problems and Prospects, New York, S. 77–97

Schratzenstaller, M./Berghuber, B. (2007): Finanzierungsalternativen zum EU-Budget, in: WIFO-Monatsberichte 80 (12), S. 893–910

Schwarz, P. (2007): Does Capital Mobility Reduce the Corporate-Labor Tax Ratio?, in: Public Choice 130 (3–4), S. 363–380

Sorensen, P.B. (2003): International Tax Competition: A New Framework for Analysis, in: Economic Analysis and Policy 33 (2), S. 179–192

Ulph, A. (1994): Environmental Policy, Plant Location and Government Protection, in: Carraro, C. (Hrsg.): Trade, Innovation, Environment, Dordrecht, S. 123–163

Weichenrieder, A. (2009): Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance 16 (3), S. 281–297

Winner, H. (2005): Has Tax Competition Emerged in OECD Countries?, in: International Tax and Public Finance 12 (5), S. 667–687