

■ KOORDINIERUNG DER NATIONALEN STEUERSYSTEME IN DER EU

Die Staaten der Europäischen Union weisen nach wie vor national unterschiedliche Rechtsnormen auf, die den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes zu beeinflussen geeignet sind oder tatsächlich verzerren. Nach der gemeinsamen Außenhandelspolitik, der Durchsetzung von im wesentlichen einheitlichen Wettbewerbsregeln und nach der Einführung einer einheitlichen Währung im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sind die unterschiedlichen Steuersysteme nun dringlich zu überprüfen.

Der EG-Vertrag sieht im Art. 99 die Harmonisierung der Umsatz- und Verbrauchsteuern und der sonstigen indirekten Steuern vor, soweit diese für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist. Für die sonstigen Steuern und Abgaben fordert der Vertrag keine explizite Harmonisierung, wenn man davon absieht, daß Art. 101 alle anderen wettbewerbsverfälschenden nationalen Regeln zu beseitigen gebietet. Unter diesem Gesichtspunkt wurde bisher nur die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Bereich der direkten Steuern durchgesetzt.

Die Angleichung der nationalen Steuersysteme steht somit im Vertrag primär unter dem Gesichtspunkt, Wettbewerbsverfälschungen innerhalb des Binnenmarktes auszuschließen. Für eine koordinierte Steuerpolitik sprechen jedoch darüber hinaus andere Überlegungen: Beschlüsse über steuerpolitische Materien bedürfen in der EU der Einstimmigkeit. Es scheint bezeichnend, daß die nationale Autonomie auf diesem Gebiet insgesamt höher eingestuft wird als selbst jene auf dem Gebiet der Währungspolitik, deren nationale Souveränität der Vertrag von Maastricht ganz auf die Unionsebene übertragen konnte.

Die Debatte darüber, in welchem Umfang die nationalen Steuern in der EU angepaßt werden sollen, wird seit langem geführt. Sie erhielt neuen Nachdruck, als Mitte der achtziger Jahre die Vollendung des Binnenmarktes für Ende 1992 in Aussicht gestellt wurde. Und sie ist am Vorabend der Währungsunion, die bisherige Transaktionshindernisse zwischen den nationalen Volkswirtschaften in einem bisher nicht erreichten Ausmaß beseitigt, besonders aktuell.

Seit Anfang der neunziger Jahre haben sich in vieler Hinsicht wirtschaftliche Rahmenbedingungen der EU verändert, die auch Auswirkungen auf das Steuersystem haben oder haben sollten. Zu den wichtigsten neuen Rahmenbedingungen zählen:

- die vollständige Kapitalverkehrsliberalisierung, auch über die Grenzen der EU hinaus;
- Globalisierung der Kapitalmärkte, aber auch der Unternehmensstrategien und -standorte durch Liberalisierung und technische Revolutionen;
- die Einführung einer gemeinsamen Währung in 11 der 15 Mitgliedsländer ab 1999.
- Die Arbeitslosigkeit erreichte in der EU eine unakzeptable Höhe. Daraus resultiert die Hypothese, daß die hohe und steigende Belastung der Arbeitsentgelte mit Steuern und Abgaben die Nachfrage nach Arbeit ungünstig beeinflusst habe.
- Das traditionelle Gleichgewicht zwischen Staat, Währungsbehörde und Sozialpartnern in der nationalen Wirtschaftspolitik erscheint nicht mehr gleichermaßen wie früher gegeben: nicht nur, weil die Währungspolitik bereits zentralisiert wurde. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Möglichkeiten der internationalen Standortarbitrage durch Unternehmen stärken die Verhandlungsposition der Unternehmensinteressen. Arbeitsplätze sind ein rares Gut geworden. Das kann sich auf die Besteuerung von Unternehmen positiv auswirken.
- Die Auffassung von den wirtschaftlichen Aufgaben des Staates verschiebt sich aus prinzipiellen und aus Finanzierungsgründen zugunsten der Auslagerung aus dem öffentlichen Sektor, zur Deregulierung und Privatisierung. Damit sind alle Steuerprivilegien in Frage gestellt.
- Die Geldpolitik bewirkte in Europa seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre ein Realzinsniveau, das signifikant über der realen Wachstumsrate lag. Daraus resultiert eine zunehmende Belastung der verschuldeten Staatshaushalte und ein Anreiz, in Finanzanlagen statt in Sachanlagen zu investieren.

In dieser veränderten Landschaft greifen Reformüberlegungen für die Koordinierung der nationalen Steuersysteme zu kurz, die sich mit der Beseitigung von reinen Wettbewerbsverzerrungen begnügen würden. Dabei kann durchaus argumentiert werden, daß Wettbewerbsverzerrungen ein suboptimales Wirtschaftsergebnis und damit auch z. B. Beschäftigungseinbußen zur Folge haben.

Die Beschäftigungspolitik, die Zusammenhänge mit der Währungspolitik, die Umwelt- und Energiepolitik haben auch über die schädlichen Wirkungen von Wettbewerbsverzerrungen hinaus als wichtige steuerpolitische Ziele zu gelten. Im Hintergrund wird jedoch zugleich die Frage nach dem künftigen Finanzierungsbedarf der Union und nach der Ausformung ihres wirtschaftlichen Föderalismus angeschnitten.

Die EU vermeidet in diesem Zusammenhang in jüngerer Zeit den früher gängigen Ausdruck „Steuerharmonisie-

rung“. Sie will dem Eindruck vorbeugen, sie beabsichtige kräftig in die nationale Autonomie einzugreifen. Außerdem wird berücksichtigt, daß sich ein harmonisiertes Steuersystem in der EU auch ergeben kann, wenn man einen Steuerwettbewerb zwischen den nationalen Systemen bis zu seinem Ende vom Markt ausfechten läßt. Der offene Markt könnte ein gleichmäßiges und niedriges Besteuerungsniveau erzwingen. Der Begriff „Steuerkoordinierung“ entspricht besser dem Bestreben, bei Aufrechterhaltung der nationalen Steuerautonomie jene Anpassungen auf dem Verhandlungswege herbeizuführen, die für das Funktionieren des Binnenmarktes und der Union unerlässlich erscheinen.

Im Hintergrund der intensiven Debatte über Steuerkoordinierung stehen prinzipielle, ideologisch motivierte Stellungnahmen.

Befürworter eines Steuerwettbewerbs zwischen den Staaten leiten ihre Position aus neoliberalen Grundvorstellungen ab, wonach Wettbewerb prinzipiell innovationsfördernd und wohlstandssteigernd ist. In diesem Fall fördere Steuerwettbewerb zwischen den nationalen Finanzverwaltungen Innovationen in bezug auf die Effizienz der staatlichen Dienstleistungen und ihrer Finanzierung. Dahinter steht die Überzeugung, daß die Politik systematisch ihre eigenen Ziele, auch gegen die Interessen der Bevölkerung, verfolgte und unter Ausschaltung des Wettbewerbs die Besteuerung so hoch ansetzte, daß diese Interessen finanziert werden könnten. Die Vorstellung vom Staat als Leviathan geht implizit von einer pessimistischen Grundauffassung von der Funktionstüchtigkeit demokratischer Entscheidungsprozesse aus. Politiker würden nicht durch Wahlentscheidungen diszipliniert, sondern viel effizienter durch Konkurrenz.

Die neoliberale Gedankenwelt wurde ökonomisch zur Theorie der Wahl des Staatswesens durch Migration entwickelt, die auf *Tiebout* (1956) zurückgeht. Bei Wettbewerb zwischen den nationalen Steuersystemen würden (auf längere Sicht) jene Bevölkerungsschichten, die eine intensivere Betreuung durch den Staat befürworten, sich in jenen Staatswesen versammeln, die diese – bei höheren Steuern – anbieten. Jene, die auf umfangreiche Staatsleistungen verzichten (können), würden sich in jenem Staat ansiedeln, welcher – bei niedrigeren Steuern – nur die essentiellen Grundfunktionen ausübt.

In der Tat ist es legitim festzustellen, daß aufgrund von Tradition, Kultur, Geographie, sozialen Präferenzen die Ansprüche an den Staat nach Nationen (und auch auf subnationaler Ebene) unterschiedlich sein können, mit entsprechenden Konsequenzen für das Steuersystem.

Manche Ökonomen befürworten eine gewisse Diversität der nationalen Steuersysteme, weil unter dem Einfluß der angeführten Faktoren auf Verbrauchsstrukturen sowie Preis- und Einkommenselastizitäten das Aufkommen aus einer einheitlich definierten Steuerbasis unterschiedlich

sein muß. Unterschiedliche Einhebungspraxis würde zudem selbst bei gleichen Steuersätzen zu unterschiedlichem Steueraufkommen führen. Schließlich hänge dieses auch von der geographischen Lage ab (lange, verkehrsgünstige Grenzen zu Nachbarn oder periphere und Insellage). Und nicht zuletzt spiele eine Rolle, ob ein Staat etwa aus Bodenschätzen (Erdöl) einen größeren Teil seiner Aufwendungen finanzieren und damit auf Teile einer Einkommensbesteuerung verzichten könnte.

Auf das Argument, ein Staat könne seine Steuerautonomie nicht aufgeben, ohne wesentlich an Souveränität einzubüßen, kann erwidert werden, ein aus der Kontrolle geratener internationaler Steuerwettbewerb könnte die Autonomie de facto mehr beeinträchtigen als bewußte internationale Koordinierung, die auf die Bewahrung der Steuerbasis abzielt.

In der EU spricht kein verantwortlicher Finanzpolitiker der raschen Errichtung eines „Konditionenkartells der Finanzminister“ das Wort. Auch die nationale Souveränität wird nicht prinzipiell in Frage gestellt. Die Argumente für stärkere Koordinierung reagieren einerseits auf die neoliberalen Modellvorstellungen, nehmen aber andererseits zusätzliche Beobachtungen in der Wirklichkeit zum Anlaß, über Notwendigkeit und Formen von Koordinierung nachzudenken. Dabei müssen durchaus nicht alle Gesichtspunkte der Befürworter des Wettbewerbs geopfert werden.

Nach manchen Befürwortern der Steuerkoordinierung sei der Staat nicht einseitig ein ressourcenverschlingender Leviathan, man müsse auch dem Umstand Rechnung tragen, daß die Staatstätigkeit in den westlichen und insbesondere den europäischen Staatsmodellen die Wohlfahrt der Bürger mehren soll.

Es ist nicht richtig zu behaupten, internationale Wanderung von Steuerbasen (Kapital, Arbeitskräfte, Güter und Dienste) ende in einem Gleichgewichtszustand, in welchem jeder Bürger genau soviel an staatlichen Leistungen beziehe und bezahle, wie es ihm wünschenswert erscheine.

Zum einen sind Steuerbasen sehr unterschiedlich mobil. Kapital und Unternehmensstandorte sind infolge der globalen wie auch der EU-internen Liberalisierung in aller Regel bedeutend mobiler als Immobilien, als natürliche Ressourcen und Umweltbedingungen sowie, politisch besonders wichtig, als Arbeitskräfte, deren internationale Mobilität durch kulturelle, sprachliche, verwandtschaftliche, berufliche und wirtschaftliche (Eigenheim!) Barrieren eingeschränkt ist.

In Staaten mit großzügigem System der sozialen Sicherheit würden sich bei Wanderung allmählich jene Personen niederlassen, die ein solches potentiell nutzen würden. In Staaten mit minimalen Leistungen waren jene ansässig, die für ihre soziale Sicherheit selbst sorgen können. Versicherungswirtschaftlich würden sich die

„schlechten Risiken“ in den Sozialstaaten, die „guten“ in Nachtwächterstaaten konzentrieren. Der Sozialstaat wird damit zu einem „lender of last resort“ und langfristig unfinanzierbar. Die Wandermöglichkeit zerstört die Solidargemeinschaft einer staatlichen Bevölkerung. Im Staat mit minimalen Leistungen würden nur jene Leistungen der Infrastruktur erbracht, welche der einzelne nicht selbst billiger auf dem Markt kaufen könnte, jedoch in der Tendenz keine sozialen Umverteilungsleistungen.

Nicht nur aus Sicht der sozialen Gerechtigkeit sind Argumente gegen einen uneingeschränkten Steuerwettbewerb vorzubringen: Wenn sich die Ressourcenallokation ausschließlich oder teilweise von der Minimierung der Steuerbelastung leiten läßt, ergibt dies in aller Regel nicht ein gesamtwirtschaftliches Optimum der Effizienz und des Wohlstands, welches nach der Theorie auf der Allokation nach den komparativen Kostenvorteilen beruht. Dieses Argument rücken die Koordinierungsvorschläge der EU-Kommission in den Vordergrund.

Gerade in der engen Wirtschaftsunion, die die EU derzeit schon ist, gewinnt eine Reihe weiterer Argumente an Bedeutung: Unkoordinierte Steuergesetzgebung der einzelnen Mitglieder riskiert, daß sie nicht durchgesetzt werden kann, weil die Besteuerungsbasis abwandert, oder daß verbleibende Produktionskapazitäten ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Diese Problematik ist vor allem in bezug auf die Umweltbesteuerung im nationalen Alleingang offensichtlich.

Und schließlich stellt sich in der EU die Frage, ob das System einer Umverteilung zugunsten strukturschwacher Regionen aus den von den Mitgliedern finanzierten Strukturfonds pervertiert wird, wenn die Empfänger dank der Transfers ihre Steuerkonditionen so attraktiv gestalten könnten, daß Steuerbasis (Unternehmen) aus den Nettogeberländern zuwandert. Solche Praktiken müßten letztlich die Finanzierung der Union politisch in Frage stellen.

Die EU-Kommission hat in jüngster Zeit ihre Initiativen zugunsten einer besseren Koordination der nationalen Steuersysteme und -praktiken wieder aufgenommen. Dabei spielte die bevorstehende Errichtung der Währungsunion, die Wettbewerbsverzerrungen noch fühlbarer machen wird, eine treibende Rolle. Möglicherweise leistete jedoch auch die höhere Priorität, die der Beschäftigungspolitik seit 1997 eingeräumt wird, einen positiven Beitrag zu den Kommissionsoffensiven und zu ihrer positiven Aufnahme unter den Mitgliedstaaten.

Die Kommission, für die in dieser Frage der Kommissar für den Binnenmarkt, Mario Monti, federführend war, stellt zunächst weder die nationale Steuerhoheit noch die Nützlichkeit des Steuerwettbewerbs grundsätzlich in Frage. Sie argumentiert, daß im Gegenteil die nationale Autonomie durch Koordinierung gefestigt werden

Der Code of Conduct on Business Taxation vom 1. Dezember 1997

Schädlicher Steuerwettbewerb ist zu vermuten, wenn das effektive Niveau der Unternehmensbesteuerung in bestimmten Fällen Null oder signifikant niedriger ist als jenes der allgemeinen Unternehmensbesteuerung. Die Privilegierung kann aus einem niedrigeren Satz, der unterschiedlichen Definition der Besteuerungsgrundlage oder aus anderen Abweichungen resultieren. Dies gilt besonders, wenn zwischen Ansässigen und Nicht-Ansässigen unterschieden wird, wenn die Steuervorteile das inländische Steueraufkommen nicht berühren, wenn sie gewährt werden, obwohl keine signifikante Unternehmensaktivität im betreffenden Land vorliegt, oder wenn die betreffenden Maßnahmen nicht transparent gemacht werden.

Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, neue Maßnahmen dieser Art nicht einzuführen und vorhandene in einem formellen Verfahren zu überprüfen und abzubauen. Eine hochrangige Arbeitsgruppe aus Vertretern aller Mitgliedsländer wurde eingesetzt.

könnte, während sie bei ungehemmtem Wettbewerb erodieren müsse. In bezug auf den Steuerwettbewerb wird argumentiert, Wettbewerb benötige gewisse Spielregeln des Fairplay, um seine nützlichen Wirkungen entfalten zu können. Freilich wird es in der Praxis sehr schwierig zu entscheiden, welche Formen des Wettbewerbs unfair, unlauter oder schädlich sind. Aus der Sicht des betroffenen Staates wird Wettbewerb sehr leicht als schädlich empfunden.

Im Dezember 1997 gelang unter luxemburgischer Präsidentschaft ein kaum zu erwartender Durchbruch. Die Mitgliedstaaten einigten sich auf die Einhaltung von fairer Steuerpolitik und speziell auf Regeln des Wohlverhaltens in der Unternehmensbesteuerung (Code of Conduct for Business Taxation). Sie ersuchten weiters die Kommission um Vorschläge für die Besteuerung von Spareinlagenzinsen von Anlegern, die im Anlageland keinen Wohnsitz haben, sowie für die Besteuerung von Zinsen und Lizenzzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen.

Im Frühjahr 1998 wurde unter britischer Präsidentschaft eine hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Regeln des Code of Conduct präzisieren soll und die auf dieser Grundlage Steuerpraktiken, die ihm zuwiderlaufen, identifizieren soll. Über diese Arbeiten soll Ende 1998 ein Bericht vorgelegt werden. Ein Richtlinien-Vorschlag für eine Minimum-Besteuerung von Einkommen aus Spareinlagenzinsen für EU-Bürger ohne Wohnsitz im Anlageland wurde am 20. Mai 1998 veröffentlicht und dem Rat vorgelegt.

Parallel dazu erarbeitete im Rahmen der OECD der Ausschuß für Steuerfragen „Empfehlungen zur Einschränkung

Richtlinienvorschlag für eine einheitliche Mindest-Quellensteuer vom 20. Mai 1998 (COM(1998) 295)

Die Kommission schlägt vor, daß in allen Mitgliedstaaten Zinserträge aus Spareinlagen von nicht ansässigen EU-Bürgern (beneficial owner) entweder durch das auszahlende Finanzinstitut (paying agent) einer einheitlichen Quellensteuer von 20% unterzogen werden oder daß dieses eine entsprechende Meldung an die Finanzbehörden des Steuerwohnsitzes des Eigentümers zu machen hat. Der Vorschlag betrifft somit nicht: die Besteuerung von Kapitalerträgen von Ansässigen im eigenen Land (diese könnte theoretisch auch entfallen) und jene von Nicht-EU-Bürgern. Erfaßt werden sollen Spareinlagen, Kassendepositen, Schuldtitel (fest oder variabel verzinslich sowie auch Vorteile aus Zero-Bonds), nicht aber Dividenden. Im Prinzip sollen Erträge aus Investmentfonds erfaßt werden in dem Maße, als sie Schuldtitel und nicht Beteiligungspapiere enthalten.

kung des volkswirtschaftlich schädlichen Steuerwettbewerbs“, die sich in den Grundauffassungen und der Zielrichtung mit dem Code of Conduct der EU decken. Die OECD bietet hier die wirkungsvollere Ebene, weil ihre Mitgliedschaft Europa vollständiger umfaßt und weit über Europa hinausreicht. Allerdings wurden bereits zu diesen Empfehlungen abweichende Standpunkte Luxemburgs und der Schweiz formuliert.

VERSCHIEBUNGEN DER STEUER- UND ABGABENLAST

In der EU waren in den letzten eineinhalb Jahrzehnten sehr markante Verschiebungen der relativen Steuerbelastung zwischen verschiedenen Einkommensarten zu beobachten. Sie scheinen die Hypothese zu stützen, daß sich potentiell mobile Steuerbasen entweder durch Migration oder auch nur durch deren Möglichkeit der effektiven Besteuerung leichter entziehen konnten. Bei wachsendem Finanzbedarf der meisten Staaten neigten diese dazu, zum Ausgleich weniger mobile Steuerbasen relativ stärker zu belasten.

Auf diesen Umstand wurde in der steuerpolitischen Diskussion in jüngster Zeit vermehrt hingewiesen. Als Beleg dafür wurde angeführt, daß in vielen EU-Ländern – so auch in Österreich – die Steuersätze für die Besteuerung von Körperschaftsgewinnen reduziert wurden und daß Versuche zur stärkeren Besteuerung von Zinserträgen – etwa in Deutschland – wegen der Flucht von Finanzkapital zum Scheitern verurteilt waren. Eine Besteuerung von Zinserträgen von Nicht-Ansässigen wird von den meisten EU-Staaten wohlweislich unterlassen.

Übersicht 1: Besteuerung von Körperschaftsgewinnen und Arbeitseinkommen (einschließlich Sozialbeiträge) in der EU

	Steuern auf Körperschafts- gewinne	Steuern und Sozialbeiträge auf Arbeitseinkommen
	Anteile am BIP in %	
Ø 1980/1984	2,4	20,0
Ø 1985/1989	2,8	19,4
Ø 1990/1995	2,5	20,5
1995	2,7	20,3

Q: Eurostat (1997).

Übersicht 2: Körperschaftsgewinne und Arbeitseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen in der EU

	Körperschaftsgewinne ¹⁾	Lohn- und Gehaltssumme
	Anteile am BIP in %	
Ø 1980/1984	9,6	54,5
Ø 1985/1989	11,5	51,8
Ø 1990/1995	11,4	51,5
1995	13,0	50,3

Q: OECD National Accounts. – ¹⁾ 9 EU-Länder (Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Schweden, Großbritannien; 85% der EU).

Steuerprivilegien für mobile Steuerbasen können nicht nur in der Form von besonders niedrigen Steuersätzen gewährt werden, sondern auch in Form spezieller Investitions- und Abschreibungsbegünstigungen sowie im Rahmen von Bewertungsvorschriften, Sonderausgaben, exempten Einkommensteilen u. ä. Daher sind Aussagen, die sich nur auf die Divergenz der Steuersätze stützen, oft irreführend. Maßgeblich für die Beobachtung von Steuerlastverschiebungen und für die Diagnose des Steuerwettlaufs ist der effektive Steuersatz (implicit tax rate), der die realisierten Steuereinnahmen der Bruttobesteuerungsbasis gegenüberstellt.

Auf den ersten Blick erscheint die bisherige Entwicklung den Vermutungen kaum zu entsprechen. Nach den Daten von Eurostat (1997), die sich auf Berechnungen der GD XXI stützen, ist der Anteil der Steuern auf Körperschaftsgewinne am BIP in Europa zwischen Anfang der achtziger Jahre und Mitte der neunziger Jahre nicht zurückgegangen, sondern insignifikant gestiegen (von rund 2,2% bis 2,3% auf 2,4%). Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP nahm im gleichen Zeitraum etwas stärker zu (von rund 20% auf rund 21%), doch ist er seit Mitte der achtziger Jahre nahezu unverändert.

Die Schlußfolgerung, daß keine erheblichen Verschiebungen im Steueraufkommen zu verzeichnen waren, ist irreführend. Da sich im gleichen Zeitraum der Anteil der Arbeitseinkommen am BIP zurückgebildet hat, während jener der Körperschaftsgewinne kräftig gestiegen ist, ergibt sich ein ganz anderes Bild.

Nach Eurostat nahm die effektive Steuerbelastung der Arbeitseinkommen im Zeitraum 1980 bis 1995 von 34,7% (1980) auf 42,1% (1995) zu, also um 21,3%. Diese Berechnung deckt sich mit der des WIFO, die für die EU einen Anstieg von 21,0% ergibt. Eine eigene Berechnung wurde notwendig, weil Eurostat die effektive Belastung der Körperschaftsgewinne nicht ausweist.

Die Körperschaftsgewinne konnten für 9 der 15 EU-Länder – zusammen 85% der gesamten EU – berechnet werden. Demnach nahm die effektive Belastung der Körperschaftsgewinne in der EU seit 1980 um 30%, seit Anfang der achtziger Jahre (1980/1984) sogar um 37% ab. Größere Teile der Körperschaftsgewinne dürften sich demnach der vollen Wirkung der Steuersätze immer besser entziehen oder zu Steuerstandorten verschoben

werden können, an welchen die Besteuerung günstiger ist. Solche Gewinnverschiebungen (vor allem durch transfer pricing) sind für die Finanzbehörden nur schwer nachvollziehbar. Auch dürfte das internationale Steuerconsulting für Großunternehmen entsprechend verfeinert worden sein.

Aus beiden Beobachtungen ergibt sich das Bild einer sich rasch öffnenden Schere zu Lasten der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das die theoretischen Überlegungen möglicher Steuerwettlaufeffekte zu bestätigen scheint. Insbesondere ist erkennbar, daß sich die Verschiebung der Steuerlast in den neunziger Jahren eher beschleunigt hat.

Diese Feststellungen können nicht ohne weiteres für verteilungspolitische Schlüsse herangezogen werden: Einmal mögen – ähnlich wie Unternehmen Gewinne steuer-schonend gestalten können – private Einkommensbestandteile zunehmend unversteuert bleiben.

Weiters ist die Inzidenz der Körperschaftsteuern so schwer nachzuprüfen wie jene anderer Steuern, etwa der Mehrwertsteuer. Schließlich wurden Unternehmen Steuererleichterungen gewährt, um Arbeitsplätze, die ein rares Gut geworden sind, zu erhalten. Damit könnte sich die prinzipielle Frage nach der Sinnhaftigkeit der Unternehmensbesteuerung wieder stellen. Der Übergang zu einem System, in dem nur die Einkommen natürlicher Privatpersonen besteuert werden, ist vor allem deshalb so problematisch, weil die Trennung von Privat- und Unternehmenssphäre vor allem bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften schwierig ist.

Die geschilderten Tendenzen verliefen in den einzelnen EU-Ländern nicht einheitlich. Am ausgeprägtesten scheinen sie in Deutschland und Frankreich gewesen zu sein. In Deutschland war die Politik bestrebt, Investitionen in den östlichen Bundesländern zu begünstigen, und erlaubte steuerfreie Rücklagen für solche Investitionen sowie deren steuerfreie Auflösung. Ähnliche Tendenzen, wengleich milder zeigen sich für Belgien und Großbritannien. In den Niederlanden, in Österreich und – mit Einschränkungen – in Italien hingegen ist eine auffallende Parallelität der Belastungsentwicklung zu beobachten.

Scheint sich also anhand von Statistiken belegen zu lassen, daß die effektive Besteuerung von Körperschaftsge-

Übersicht 3: Effektive Steuerbelastung der Körperschaftsgewinne und der Arbeitseinkommen in der EU

	Körperschaftsgewinne	Lohn- und Gehaltssumme
	Steuerbelastung in %	
Ø 1980/1984	25,0	36,7
Ø 1985/1989	24,3	37,5
Ø 1990/1995	21,9	39,8
1995	20,7	40,4

Q: Eigene Berechnungen aus Übersichten 1 und 2.

winnen immer mehr zurückgeht, weil die Steuergrundlage für den einzelnen Staat erodiert, so ist die Effizienz der Besteuerung von Erträgen aus Finanzkapital bereits äußerst fragwürdig. Die Deklaration von Zinserträgen durch Inländer im Rahmen der Einkommensteuererklärung ist häufig lückenhaft; umso mehr bleiben Erträge, die Ausländern zufließen, in den meisten EU-Ländern unbesteuert.

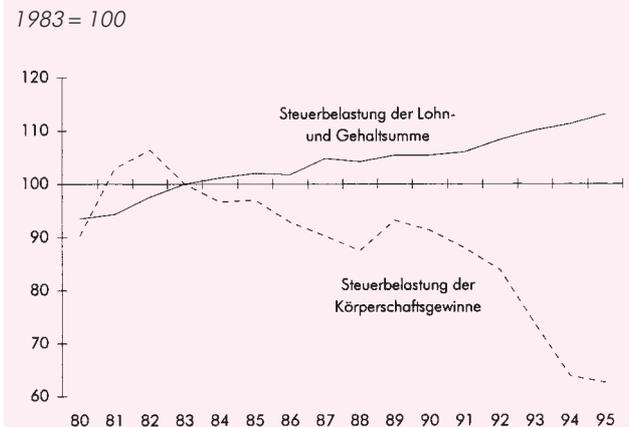
Versuche, solche Einkommen an der Quelle zu besteuern, lösen – wie die Erfahrungen Deutschlands aus dem Jahr 1989 zeigen – selbst in einer großen Volkswirtschaft eine den Finanzplatz gefährdende Flucht aus. Ihr vorzubeugen müßten vor allem kleinere Volkswirtschaften ihr Bruttozinsniveau so weit anheben, daß wettbewerbsfähige Nettozinsen nach Steuern angeboten werden können. Dies wäre mit einer Verteuerung der Investitionen zu bezahlen.

Das Ausmaß der so nicht für die Besteuerung heranzuziehenden Einkommen kann nur sehr grob geschätzt werden. Die Zinsausschüttungen für die Steuern aus Staatsschulden und die Zinszahlungen der Banken in den EU-Ländern ergeben zusammen einen Einkommensstrom von rund 1.000 Mrd. ECU. Diese Schätzung ist einerseits zu hoch, weil auch nicht einkommensteuerpflichtige Zinserträge enthalten sind, andererseits wohl auch bedeutend zu niedrig, weil Zinserträge auf Finanzkapital in Nicht-EU-Ländern – vor allem in Steueroasen – anfallen, das gerade wegen der effektiven Steuerfreiheit dort veranlagt wurde. Ein solcher Einkommensstrom würde bei effektiver Besteuerung mit der von der Kommission vorgeschlagenen Quellensteuer von 20% einen Steuerertrag liefern, der dem Doppelten der Körperschaftsteuereinnahmen entspricht.

Solche Berechnungen sind jedoch hochgradig fiktiv, solange es nicht gelingt, eine effektive Besteuerung von Zinserträgen einigermaßen sicherzustellen. Der Kommissionsvorschlag vom 20. Mai 1998 (Richtlinienvorschlag für eine einheitliche Mindest-Quellensteuer) ist in dieser Hinsicht Zweifeln ausgesetzt (siehe Kasten „Richtlinienvorschlag für eine einheitliche Mindest-Quellensteuer“).

Einerseits erscheint eine baldige Einigung der EU-Mitglieder auf diese Richtlinie aus heutiger Sicht keineswegs wahrscheinlich. Andererseits könnte die Richtlinie, sollte sie in der EU doch Geltung erlangen, im Effekt zahnlos sein, weil Finanzkapital ohne weiteres auf Drittland-Fi-

Abbildung 1: Effektive Belastung der Körperschaftsgewinne und der Arbeitseinkommen mit Steuern und Beiträgen in der EU



Körperschaftsgewinne: 9 EU-Länder (Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Schweden, Großbritannien; 85% der EU).

nanzplätze verlagert werden kann. Dies würde die EU-Kapitalmärkte schädigen, wie die britische und die luxemburgische Regierung bereits argumentieren. Die Kommission betont hingegen, daß man bei Einigung der EU-Mitglieder in die Lage versetzt würde, auch Nicht-Mitgliedsländer mit politischen Argumenten zur Übernahme einer solchen Quellenbesteuerung zu veranlassen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der fortgeschrittene Integrationsstand in der EU, die bevorstehende Währungsunion, weltweite Unternehmens-tätigkeit und Kapitalmarktliberalisierung sind die unmittelbaren Anlässe für Bemühungen um bessere Steuerkoordination innerhalb der EU und darüber hinaus. Nationale Steuerreformen sind überdies immer mehr durch abträgliche Effekte für den eigenen Standort ungangbar geworden, selbst wenn sie sich, wie im Fall der überhöhten Belastung des Produktionsfaktors Arbeit, aufdrängen würden.

Empirische Beobachtungen deuten darauf hin, daß sich mobile Besteuerungsgegenstände, vor allem Unternehmensstandorte und Finanzkapital, der nationalen Besteuerung effektiv immer mehr entziehen. Das kann zur Vergrößerung der Steuerlast auf weniger mobilen Besteuerungsgrundlagen, insbesondere auf den Lohnsummen, beigetragen haben. Diese Entwicklung wiederum ist aus Sicht der Beschäftigungslage und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zumindest als ungünstig anzusehen.

Die EU-Kommission hat dieses wichtige Problem in einem neuen Anlauf engagiert aufgegriffen. Mit der Verabschiedung des Code of Conduct on Business Taxation erzielte sie einen ersten Teilerfolg. Allerdings wird erst

dessen Konkretisierung zeigen, wie ernst es den einzelnen EU-Mitgliedstaaten damit ist, der Situation eines Gefangenendilemmas und des potentiellen Konditionenwettklaufs zu entgehen.

LITERATURHINWEISE

- Cnossen, S., „The Case for Tax Diversity in the European Community“, *European Economic Review*, 1990, (34), S. 471-479.
- Daveri, F., Tabellini, G., „Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries“, CEPR Discussion Paper Series, August 1997, (1681).
- European Commission, „Proposal for a Council Directive to Ensure a Minimum of Effective Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments Within the Community“, Brüssel, 20. Mai 1998, COM(1998)295.
- European Council, „Conclusions of the Ecofin Council Meeting on 1 December 1997“, *Official Journal*, 6. Jänner 1998, C 2/1.
- Eurostat, *Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1970-95*, Luxemburg, 1997.
- Frey, B. S., Eichenberger, R., „To Harmonize or to Compete? That's not the Question“, *Journal of Public Economics*, 1996, (60), S. 335-349.
- Genser, B., Haufler, A., „Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonization: The Effects of EMU“, *Empirica*, 1996, 23(1), S. 59-89.
- Giovannini, A., „National Tax Systems Versus the European Capital Market“, *Economic Policy*, 1996, (9), S. 346-386.
- Haufler, A., „Factor Taxation, Income Distribution and Capital Market Integration“, *Scandinavian Journal of Economics*, 1997, S. 425-446.
- OECD (1998A), *Einschränkung des volkswirtschaftlich nachteiligen Steuerwettbewerbs. Empfehlungen des Ausschusses für Steuerfragen*, Paris, 1998.
- OECD (1998B), „Forces Shaping Tax Policy“, *OECD Economic Outlook*, 1998, (63), S. 157-169.
- Pissarides, C. A., „The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure“, *European Economic Review*, 1998, (42), S. 155-183.
- Sinn, H. W., „Tax Harmonization and Tax Competition in Europe“, *European Economic Review*, 1990, (34), S. 489-504.
- Sorensen, P. B., „Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem?“, *Economic Policy*, 1997, (25), S. 223-264.
- Tiebout, C., „A Pure Theory of Local Expenditures“, *Journal of Political Economy*, 1956, 64, S. 416-424.
- Federal Ministry of Finance, WIFO, *Proceedings of the Conference on Tax Competition and Co-ordination of Tax Systems in the European Union*, Wien, 13.-14. Juli 1998 (erscheint demnächst).

Co-ordinating National Tax Systems in the EU – Summary

The advanced level of integration among EU member states, the single currency about to be introduced, global business activities and liberalization of the capital market are the prime movers in attempts to improve tax co-ordination within the EU. Efforts to reform taxes at national level, while highly advisable in cases such as the excessive tax burden on labor, are increasingly self-defeating because of their negative competitive impact.

Empirical observations find that mobile tax bases, especially company locations and financial capital, are increasingly good at removing themselves from na-

tional taxation. This may result in a growing tax burden to be borne by less mobile tax bases, especially payrolls. Such a development is unfavorable if not outright detrimental to employment and equity of taxation.

The EU Commission has made a renewed effort to deal with this major problem, achieving its first success by adopting its Code of Conduct on Business Taxation. But the Code will need to be put in practice to see whether EU member states are seriously endeavouring to escape the prisoner's dilemma and potential tax competition.