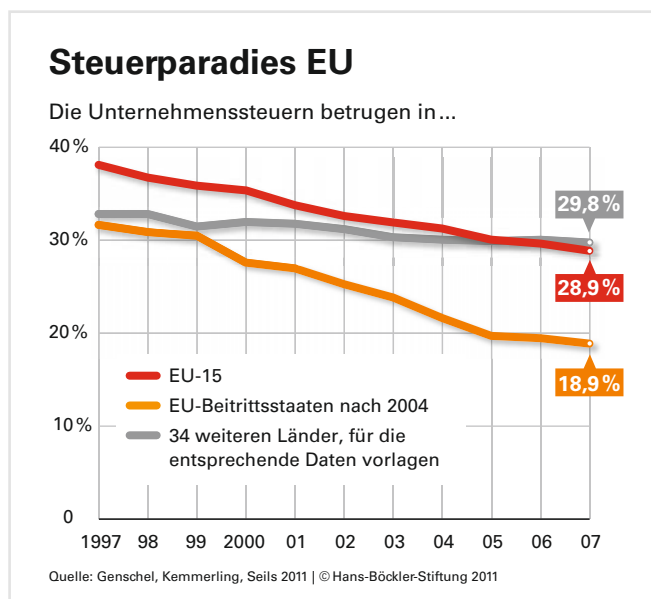


EU: Steuerwettbewerb ohne Grenzen

Nirgends auf der Welt ist der Wettbewerb um die die niedrigsten Unternehmenssteuern so ausgeprägt wie in der Europäischen Union. Politische Initiativen, den Wettlauf nach unten zu stoppen, waren bislang wenig erfolgreich.

Die durchschnittlichen Unternehmenssteuersätze sanken in den alten Ländern der Europäischen Union (EU-15) zwischen 1997 und 2007 von gut 38 auf knapp 29 Prozent. In Ländern, die in diesem Zeitraum der EU beitraten, ging die Kurve noch steiler nach unten: von 32 auf durchschnittlich 19 Prozent. Damit fielen die Steuern auf Unternehmensgewinne in Europa deutlich stärker als im Rest der Welt. Dies ist das Ergebnis einer Untersuchung von Philipp Genschel,



Achim Kemmerling und Eric Seils. Die politischen Bemühungen um eine europäische Steuerharmonisierung hätten ein „Race to the bottom“ nicht verhindern können, schreiben die Wissenschaftler von der Bremer Jacobs University, der Central European University Budapest und dem WSI.

Warum ist der Steuerwettbewerb, mit dem sich Länder gegenseitig Investoren abspenstig machen wollen, gerade in der EU so stark ausgeprägt? Die Forscher haben zwei Faktoren ausgemacht, die diese Konkurrenz anheizen: die fortgeschrittene Integration der Märkte und die Osterweiterung. Zwei andere Faktoren könnten hingegen dämpfend wirken im Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze, den „wichtigsten Bestimmungsgrund für die effektive Steuerlast“: Ansätze zur Steuerharmonisierung und die Rechtsprechung.

Marktintegration. Auf dem gemeinsamen europäischen Markt gibt es kaum noch Hürden, die dem Verkauf von Produkten oder der Verlagerung von Investitionen in der EU im Weg stehen. Gewinne können problemlos von einem Land ins andere transferiert werden, im Euroraum gibt es auch kein Wechselkursrisiko. Daher sind die Anreize für Unternehmen in der EU groß, ihre Produktion beziehungsweise ihre Gewinne dorthin zu verschieben, wo die wenigsten Steuern anfallen. Entsprechend wächst der Druck auf die Politik, Firmen durch Steuersenkungen im Land zu halten.

EU-Erweiterung. Mit der schrittweisen Erweiterung der EU kamen meist vergleichsweise kleine und relativ arme Staaten dazu. Für solche Länder ist es besonders attraktiv, mit Niedrigsteuern Investoren anzulocken. Aus der Sicht großer und wohlhabender „Kernländer“ der Union ist eine Senkung der Unternehmenssteuern eher ein schlechtes Geschäft, weil ein paar hinzugewonnene Investoren meist nicht die Steuerausfälle in der Breite ausgleichen. Für ein kleines, wirtschaftlich schwaches Land kann die Rechnung dagegen anders aussehen: Einige wenige Großinvestitionen können die Staatseinnahmen erheblich erhöhen, selbst bei verringerten Steuersätzen. Zudem bringen Investoren technisches Know-how und gut bezahlte Jobs ins Land.

Steuerharmonisierung. Die Integration und die Erweiterung verschärfen den Steuerwettbewerb und liefern damit der Studie zufolge eine plausible Erklärung für den überdurchschnittlichen Rückgang der Körperschaftsteuersätze in der EU. Politische Koordinationsbemühungen wirken in die andere Richtung. Bereits in den 1960er-Jahren regte die EU-Kommission an, die Unternehmenssteuern zu harmonisieren, allerdings ohne Erfolg. Erst in den 1990er-Jahren kam die Unternehmensbesteuerung auf die europäische Tagesordnung. 1997 beschlossen die Mitgliedsstaaten einen steuerpolitischen Verhaltenskodex, der ungerechtfertigte, die Nachbarländer schädigende Vergünstigungen für Unternehmen ächtet. Dieser „Code of Conduct“ habe allerdings lediglich zur Abschaffung einiger Sonderregeln geführt, so die Autoren, aber keine Annäherung der allgemeinen Unternehmenssteuersätze bewirkt. Beispiel Irland: Die irische Regierung schaffte die mit nur 10 Prozent besonders günstige Ausnahmebesteuerung für Produktionsbetriebe und Finanzdienstleister 2003 ab – und senkte den Standardsteuersatz für Unternehmen im Gegenzug auf 12,5 Prozent.

Europäische Rechtsprechung. Streitigkeiten um die Vereinbarkeit nationaler Gesetze zur Unternehmensbesteuerung mit europarechtlichen Bestimmungen landeten mit wachsender Regelmäßigkeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Der EuGH muss in solchen Fällen zwischen den Interessen von Unternehmen, die ihre wirtschaftliche Freiheit eingeschränkt sehen, und dem Interesse der Staaten an einem stabilen Steueraufkommen abwägen. Die Wissenschaftler haben die Urteile ausgewertet. Ergebnis: Von 23 Entscheidungen der Jahre 1986 bis 2003 gingen 19 zugunsten der Unternehmen aus. Zwischen 2003 und 2007 gewannen sie 12 von 20 Prozessen. Die Forscher folgern: Insgesamt tendiert der EuGH dazu, die wirtschaftlichen Freiheiten höher zu bewerten als die Gemeinwohlverpflichtung der Mitgliedsstaaten. So habe der EuGH den Steuerwettbewerb in der Vergangenheit eher beflügelt als gebremst. ◀

* Quelle: Philipp Genschel, Achim Kemmerling, Eric Seils: Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies, März 2011
Download unter www.boecklerimpuls.de