

Steuerkonkurrenz in Europa – Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat

Ewald Nowotny

Mit der jüngsten Erweiterung der EU haben Fragen des Steuerwettbewerbs massiv an Brisanz zugenommen, da etliche der neuen Mitgliedsstaaten eine ausgeprägt wirtschaftsliberale Wirtschaftspolitik verfolgen und dabei Steuersenkungen als Instrument der Standortkonkurrenz einsetzen.

Im Bereich der indirekten, konsumbezogenen Besteuerung gibt es in der EU zum Teil Steuervereinheitlichung, zum Teil – in Bezug auf die Mehrwertsteuer – Steuerharmonisierung im Sinne zwingender Mindestsätze (Steuersatz mindestens 15 %, bzw. 5 %). Im Bereich der Unternehmensbesteuerung im Rahmen des EU-Binnenmarktes besteht dagegen voller Steuerwettbewerb: Der Bereich der Einkommensbesteuerung ist durch das Entscheidungsprinzip der Einstimmigkeit jeglicher EU-Harmonisierung entzogen.

Gehen von einem solchen Steuerwettbewerb Bedrohungen für den Wohlfahrtsstaat aus? Und wenn das so ist, kann und sollte diese Entwicklung durch Steuerharmonisierung bekämpft werden?

Für die Beurteilung des Phänomens wachsender Steuerkonkurrenz ist eine Vielzahl von Aspekten heranzuziehen, die in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik oft sehr unterschiedlich bewertet werden. Dies gilt bereits bezüglich der Fragen nach tatsächlichem Ausmaß von Steuerunterschieden und der Reaktion darauf. Selbstverständlich sind nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Gestaltung der Steuerbemessungsgrundlage relevant für die effektive Steuerbelastung. Es gibt viele Hinweise, dass auch in „etablierten“ Steuersystemen speziell große Unternehmen ihre Steuerbelastung de facto massiv reduzieren können. Eine Analyse der Steuerleistung großer deutscher Unternehmen zeigt, dass sich viele dieser Unternehmen bereits heute an der Finanzierung der öffentlichen Leistungen kaum beteiligen.

Hinsichtlich der allokativen Wirkung von Steuerkonkurrenz kommt es nach traditioneller (Heckscher-Ohlin) Außenhandelstheorie bei freiem Kapitalverkehr und mobilem Kapital bei der Besteuerung des Kapitals zu einem „race to the bottom“, d.h. letztlich zu einer völligen Verlagerung der Steuerlast auf den vergleichsweise immobilen Faktor Arbeit. Aus der Sicht der „Neuen ökonomischen Geographie“ (Krugman) verfügen dagegen reichere Staaten über Wettbewerbsvorteile in Form einer besseren Ausstattung mit öffentlichen Gütern (von Rechtsordnung bis materieller Infrastruktur), die als Ausgleich gegen Steuerunterschiede wirken. Gerade innerhalb der EU werden die Unterschiede in materieller und immaterieller Infrastrukturausstattung – erfreulicher Weise – immer geringer, so dass Steuerwettbewerb sehr wohl verzerrende Wirkungen haben kann. Unter fiskalischen Aspekten relevant ist darüber hinaus die wachsende Möglichkeit eines „free-rider-Verhaltens“, das heißt, dass Unternehmen die ausgebaute Infrastruktur von Hochsteuer-Staaten nutzen, sich aber durch „Steuergestaltung“ der Mitfinanzierung entziehen.

Unter Verteilungsaspekten ist Steuerkonkurrenz als Teil der Gesamtproblematik „Politikkonkurrenz“ zu sehen. Eine Konstellation,

wo überdurchschnittliche Besteuerung von Kapital und hohen Einkommen tendenziell Abwanderungen hoher Einkommensgruppen und überdurchschnittliche Sozialleistungen die Zuwanderung niedriger Einkommensgruppen bewirken, führt mittelfristig zu einer Steuer- und Abgabenbelastung des „mittleren“ Einkommensbereichs, die politisch nicht mehr akzeptiert wird. Diese Entwicklung ist gerade für den einheitlichen Wirtschaftsraum der erweiterten EU von Bedeutung und kann in der Tat zu einer massiven Gefährdung des „Wohlfahrtsstaates“, das heißt, eines zentralen Elements des „europäischen Modells“ führen.

Hier liegt die gesellschaftspolitische Brisanz der Diskussion um Steuerwettbewerb. Der europäische Wohlfahrtsstaat, d.h. ein öffentlicher Sektor mit einem starken Ausmaß öffentlicher Leistungen mit distributiven Effekten, erfordert zu seiner langfristigen soliden Finanzierung – auch bei Nutzen sämtlicher Möglichkeiten der Effizienzsteigerung – vergleichsweise höhere Steuer- und Abgabenquoten. Wer das System einer „Sozialen Marktwirtschaft“ durch das System einer „Marktgemeinschaft“ ersetzen will, wird am wirkungsvollsten bei der Untergrabung der Finanzierungsmöglichkeiten ansetzen. In unzulässiger Übertragung von Mikro- auf Makroökonomie wird Politikharmonisierung dann als „Kartellbildung“ und Politikkonkurrenz dann als effizienzsteigernd bezeichnet. Tatsächlich geht es freilich nicht um Effizienz, sondern um den Versuch, durch Steuerkonkurrenz „Sachzwänge“ zu schaffen, die auch entgegen demokratisch geäußerten Präferenzen der Bevölkerung den Abbau des europäischen wohlfahrtsstaatlichen Modells erzwingen sollen.

Es war zweifellos ein schwerer politischer Fehler der Regierungen, die sich dem Modell des europäischen Wohlfahrtsstaates verpflichtet fühlen (bzw. fühlten), die Schaffung eines einheitlichen EU-Kapitalmarktes nicht von Beginn an mit einer Harmonisierung (nicht notwendiger Weise Vereinheitlichung) der Besteuerung der Kapitaleinkommen zu verbinden (wie dies z. B. im großen einheitlichen Kapitalmarkt der USA der Fall ist). Dieses Versäumnis ist unter den gegebenen politischen Konstellationen und dem Zwang zu einstimmigen Entscheidungen in Steuerfragen nur sehr schwer korrigierbar. Ein sinnvoller erster Schritt sind die Bemühungen der EU-Kommission um eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage in der Besteuerung von Unternehmensgewinnen. Darüber hinaus bleibt nur die Möglichkeit, Fragen einer Steuerharmonisierung mit anderen Fragen der „europäischen Agenda“, etwa auch mit Fragen der künftigen EU-Finanzierung, zu verknüpfen.

Prof. Dr. Ewald Nowotny ist Leiter des Instituts für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Finanz- und Steuerpolitik
e-mail: Ewald.Nowotny@wu-wien.ac.at