

Unternehmensbesteuerung in der erweiterten Europäischen Union¹

Walpurga
Köhler-Töglhofer,
Margit Schratzenstaller
(WIFO),
Andreas Wagener
(Universität Wien)

Die Oesterreichische Nationalbank veranstaltete am 21. Jänner 2005 gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und der Universität Wien einen eintägigen Workshop zum Thema „Capital Taxation after the EU-Enlargement“.

Matthias Roche (Ernst&Young Frankfurt/Main) eröffnete den Tagungsblock 1 mit einem umfassenden Überblick über „Company Tax Systems and Effective Taxation in the New EU Member Countries“. Seit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedsländern im Mai 2004 seien transnationale Unternehmen mit 25 Körperschaftsteuersystemen konfrontiert; zwei weitere Körperschaftsteuersysteme kämen voraussichtlich 2007 mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens hinzu. In den neuen Mitgliedsländern gälten im Durchschnitt geringere nominale Steuersätze als in den alten EU-Staaten. Für die effektive Unternehmenssteuerbelastung seien jedoch neben den Nominalsteuersätzen auch die steuerlichen Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage relevant. Bezüglich der Gewinnermittlungsvorschriften sei zusammenfassend festzustellen, dass alle Beitrittsländer die Abschreibung von Gebäuden gewährten, ebenso wie die Amortisation immaterieller und die Abschreibung materieller Wirtschaftsgüter. Die Bildung von Drohverlustrückstellungen sei dagegen nicht zulässig, ebenso wenig wie Verlustrückträge. Auf der Grundlage eines Modellinvestitionsprojekts, für das Annahmen hinsichtlich der Zusammensetzung der Finanzierung sowie der Arten der getätigten Investitionen getroffen werden, stellte Roche die Ergebnisse der Berechnung effektiver Durchschnittssteuersätze (EATR) für ein Tochterunternehmen einer in Deutschland ansässigen Mutter für die einzelnen Beitrittsländer

vor: Die Spannbreite zwischen dem höchsten EATR (Malta: 32,81%) und dem niedrigsten EATR (Litauen: 12,82%) sei mit 19,99 Prozentpunkten sehr hoch; der durchschnittliche EATR beliefe sich auf 19,61%. Im Vergleich zu den alten EU-Staaten seien die EATR (mit der Ausnahme von Malta) in den neuen Mitgliedsländern erheblich geringer. Roche wies darauf hin, dass steuerliche Anreize – wie etwa reduzierte Körperschaftsteuersätze (z. B. Zypern oder Malta) oder Steuernachlässe in Sonderwirtschaftszonen (z. B. Lettland und Litauen) – in den neuen Mitgliedsländern nach wie vor eine große Rolle spielten. Abschließend sei festzuhalten, dass die Beitrittsländer ein sehr attraktives steuerliches Umfeld böten.

Christian Bellak (WU Wien) und Markus Leibrecht (OeNB) stellten erste Ergebnisse gemeinsamer laufender Arbeiten mit Roman Römisch (WIIW) zu „Taxation and FDI in Central and East European Countries“ vor. Im Zentrum ihrer Arbeit steht die Frage nach dem Einfluss der Unternehmensbesteuerung für ausländische Direktinvestitionen (DI). Die Ergebnisse bisheriger empirischer Arbeiten, die den Zusammenhang zwischen effektiver Unternehmenssteuerbelastung und grenzüberschreitenden Direktinvestitionsströmen untersuchten, lägen aufgrund von unter anderem methodischen Unterschieden innerhalb einer großen Bandbreite; auch sei die Steuersatzelastizität von DI in „Kernländern“ deutlich höher als in „Peripherieländern“. Eine befriedigende empirische Beantwortung der

¹ Teilweise Übersetzung aus dem Englischen.

gestellten Frage nach den Effekten der Unternehmenssteuerbelastung auf die grenzüberschreitende Direktinvestitionstätigkeit von Unternehmen erfordert die Bewältigung von zwei Messproblemen: einerseits der Messung multinationaler Direktinvestitionsaktivitäten, andererseits der Erfassung der effektiven Unternehmenssteuerlast. Unterschiedliche Variablen könnten zur Messung internationaler Direktinvestitionstätigkeit von Unternehmen verwendet werden: entweder finanzielle Maße (DI-Ströme und -Bestände) oder Maße realwirtschaftlicher Aktivität (Unternehmensvermögen und Ausrüstungsinvestitionen, Wertschöpfung von Niederlassungen, Anzahl von Niederlassungen); wobei sich viele der vorliegenden Studien aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf DI-Ströme stützten. Zur Erfassung der effektiven Unternehmenssteuerlast gebe es eine Reihe unterschiedlicher, auf verschiedenen methodischen Ansätzen basierende Indikatoren (Nominalsteuersatz sowie vergangenheits- und zukunftsorientierte effektive Steuersätze). Für Standortentscheidungen seien EATR relevant: für DI nicht inländische EATR, sondern bilaterale EATR, die die steuerlichen Regelungen des Gastlandes, das internationale steuerliche Regelwerk (Doppelbesteuerungsabkommen etc.) und das Unternehmenssteuerrecht des Sitzlandes des Mutterunternehmens berücksichtigten. Weiters präsentierten die Autoren die Ergebnisse eigener Berechnungen für bilaterale EATR zwischen sieben wichtigen Sitzländern und fünf Beitrittsländern für den Zeitraum 1996 bis 2004: Die Nominalsteuersätze seien höher als die inländischen EATR, gleichzeitig sei die Streuung nominaler und inländischer EATR recht ähnlich, und Länderrankings nach Nominal- und inlän-

dischen Effektivsteuersätzen erbrächten ähnliche Ergebnisse. Bilaterale EATR seien dagegen in der Regel höher als der nominale Körperschaftsteuersatz des Gastlandes, entsprechend veränderten sich auf ihrer Grundlage Länderrankings. Würden bei der empirischen Ermittlung der Steuersatzelastizität von DI statt Nominalsteuersätzen bilaterale EATR verwendet, ergäben sich für die betrachteten fünf Beitrittsländer erheblich höhere (negative) Steuersatzelastizitäten; die Annahme sei allerdings plausibel, dass die Berücksichtigung weiterer Standortfaktoren (z. B. öffentliche Infrastruktur und Agglomerationseffekte) die geschätzte Steuersatzelastizität verringerten.

Christian Beer (OeNB) fasste in seinem Kommentar die existierenden methodischen Ansätze zur Erfassung der effektiven Unternehmenssteuerlast mit ihren Vor- und Nachteilen zusammen. Auch stellte er die Erkenntnis leitenden Fragestellungen, für die die einzelnen Steuerlastindikatoren jeweils relevant und für deren Bearbeitung sie eingesetzt werden könnten, heraus. So seien vergangenheitsorientierte makroökonomische effektive Steuersätze dann zu verwenden, wenn Belastungsunterschiede von Steuerbasen (z. B. Kapital und Arbeit) analysiert oder Veränderungen in der steuerlichen Belastung im Zeitablauf ermittelt werden sollen. Mikroökonomische vergangenheitsorientierte effektive Steuersätze erlaubten es dagegen, die effektive Steuerbelastung von Unternehmen unterschiedlicher Größen oder unterschiedlicher Wirtschaftssektoren zu erfassen, nicht aber, den Einfluss unterschiedlicher Unternehmenssteuersysteme zu isolieren. Mikroökonomische zukunftsorientierte Effektivsteuersätze vernachlässigten wichtige

Elemente der Steuersysteme; sie beruhen zudem auf restriktiven Annahmen, deren Auswahl gelegentlich willkürlich erscheine.

Otto Farny (Arbeiterkammer Wien) wies darauf hin, dass mikroökonomische zukunftsorientierte, auf Modellinvestitionsprojekten und dem geltenden steuerlichen Regelwerk basierende effektive Steuersätze anders als vergangenheitsorientierte Ansätze, die auf tatsächliche Steuerzahlungen zurückgriffen, die Durchsetzung der Besteuerung außer Acht ließen: Besonders in den neuen EU-Staaten könnten aber die fiktive und die tatsächliche Steuerbelastung bedeutend voneinander abweichen. Er kritisierte außerdem die Konzentration auf die Unternehmenssteuerlast als entscheidenden Faktor für Standort- und Investitionsentscheidungen und regte an, in weiteren empirischen Untersuchungen den Einfluss von lohnbezogenen Steuern und Abgaben auf DI zu untersuchen.

Der zweite Tagungsblock setzte sich mit zwei grundlegenden Fragestellungen der Unternehmens- bzw. Kapitalbesteuerung auseinander.

Alfons Weichenrieder (Universität Frankfurt) widmete sich der Frage „(Why) Do we need corporate taxes?“ Diese Fragestellung gewinnt insbesondere aus Sicht kleiner offener Volkswirtschaften an Bedeutung, da es für sie – abgeleitet aus den Erkenntnissen der Steuertheorie – optimal sein könnte, auf die Besteuerung von Kapital zu verzichten. Nach einer Darstellung der international über die Jahre gesunkenen Körperschaftsteuersätze bei allerdings – infolge einer zunehmenden Anzahl inkorporierter Unternehmen und gleichzeitig mit den Steuersatzreduktionen durchgeführten Erweiterungen der Steuerbemessungsgrundlagen – tendenziell

gleich bleibendem Körperschaftsteueraufkommen in Prozent des BIP, verwies Weichenrieder darauf, dass der internationale Vergleich zeigt, dass im Lauf der letzten Jahrzehnte die EATR, die ein wichtiges Argument im Standortwettbewerb sind, stark gesunken seien. Angesichts dieser Entwicklung stellte sich die Frage, ob die Erosion der Besteuerung von Körperschaften Besorgnis erregende volkswirtschaftliche bzw. fiskalpolitische Effekte berge. Daher analysierte er in der Folge jene Argumente, die zugunsten einer eigenen Besteuerung von juristischen Personen in der finanzwissenschaftlichen Literatur angeführt werden. Er kam zum Resümee, dass weder das traditionelle Argument des Äquivalenzprinzips der Besteuerung (Gewinnbesteuerung als „Quasi-Gebühr“ für die Inanspruchnahme von öffentlicher Infrastruktur), noch jenes, wonach eine derartige Steuer eine „Gebühr“ für die nur beschränkte Haftung der Anteilseigner (und damit deren Risikobeschränkung) hinreichende Argumente für die eigenständige Besteuerung von inkorporierten Unternehmen darstellten. Das Argument, dass eine Körperschaftsteuer im Fall liberalisierten Kapitalverkehrs die Möglichkeit biete, die Steuerlast zu exportieren, gelte ebenfalls nur für den Fall, dass Herkunftsländer eine Vollarrechnung der im Quellenland geleisteten Steuer akzeptierten. Werde hingegen die Funktion der Körperschaftsteuer in der Vorauszahlung der persönlichen Einkommensteuer gesehen, so müsste sichergestellt sein, dass eine Doppelbesteuerung ausgeschlossen werde, was durch ein System der Teilhabersteuer gewährleistet wäre bzw. approximativ durch ein System der Vollarrechnung der auf Körperschaftsebene geleisteten Steuern im Bereich

der persönlichen Einkommensteuern der Anteilseigner erreicht werde. Systeme der Vollanrechnung beziehen sich allerdings zumeist nur auf inländische Steuerpflichtige. Auch gibt es keine Vollanrechnung auf die auf ausländische Dividendeneinkünfte angefallenen Steuerlasten. Weichenrieder verwies jedoch darauf, dass ein positiver Körperschaftsteuersatz vonnöten sei, wenn Länder eine Besteuerung von Kapitaleinkommen im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer aufrechterhalten wollten. Gegeben dieses Bestreben, habe eine Körperschaftsteuer eine „Auffangbecken“-Funktion („backstop“); sie soll verhindern, dass Kapitaleinkünfte einer Besteuerung auf der Ebene der Anteilseigner durch Nichtausschüttung entgehen. Außerdem soll dadurch der Anreiz, Arbeitseinkommen als Kapitaleinkommen zu deklarieren, reduziert werden. Allerdings veranlasse eine relativ zur persönlichen Einkommensteuer günstigere Besteuerung von Körperschaften die Steuersubjekte – insbesondere im Fall der Nichtbesteuerung von Kapitalgewinnen – der relativ höheren Steuerlast in der Einkommensteuer durch Gewinneinbehaltung in Körperschaften auszuweichen. Die nach Weichenrieder wichtigste Funktion einer positiven Körperschaftsteuer bestehe aber darin, zu gewährleisten, dass eine Besteuerung von Kapitaleinkünften auf persönlicher Ebene überhaupt aufrechterhalten werden kann. Die empirisch feststellbare Reduktion der Körperschaftsteuersätze unter jene der Steuersätze von Kapitaleinkünften auf der persönlichen Einkommensebene führt zu einer steuerlich induzierten Verlagerung der Ersparnis von den privaten Haushalten zu den Unternehmen.

Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen) widmete sich in seiner Präsentation dem Zusammenhang zwischen Kapitalbesteuerung und langfristigem Wachstum einer Volkswirtschaft, indem er seinen (gemeinsam mit Soren Bo Nielsen und M. D. Dietz ausgearbeiteten) komplexen Vorschlag für die Reform der Kapitalbesteuerung der Schweiz vorstellte. Dieser Reformvorschlag zielt im Wesentlichen auf die Beseitigung steuerinduzierter Verzerrungen im Bereich von Investitions- und Sparentscheidungen. Er kombiniert eine spezifische Version der in Nordeuropa implementierten dualen Einkommensteuer mit einer Änderung der steuerlichen Behandlung von Eigenkapital in der Unternehmensbesteuerung. Angestrebt wird eine Reduktion der Doppelbesteuerung von Dividendeneinkünften, jedoch kombiniert mit einer effektiven Besteuerung von Kapitalgewinnen. Steuerinduzierte Verzerrungen, die sich negativ auf die Investitionsnachfrage und damit auf die Akkumulation von Kapital auswirken, sollen ebenso reduziert werden, wie steuerinduzierte Verzerrungen in der Rechtsformwahl und der Wahl der Finanzierungsform. Der Vorschlag beinhaltet neben der Reform der Körperschaftsteuer die Angleichung der Steuerbelastung für alle Arten des Kapitaleinkommens auf privater Ebene (mittels eines einheitlichen proportionalen Steuersatzes). Aus Sicht der individuellen Anleger sollte es in der Folge keinerlei steuerinduzierte Verzerrungen in deren Anlageentscheidung geben und für Unternehmer sollte eine gleich hohe Steuerbelastung unabhängig von der Finanzierungsform eintreten (Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital in der Körperschaftsteuerbemessungsgrund-

lage). Besteuert würden daher nur noch Renten bzw. so genannte „Überschussprofite“. Dies käme grundsätzlich einer Reduktion der durchschnittlichen Steuerlast auf Unternehmen gleich. Da die durchschnittliche effektive Steuerlast ein zentraler Faktor in der Standortwahl von multinational tätigen Unternehmen ist, würde dadurch die Stellung der Schweiz im Steuerwettbewerb verbessert werden. Die vorgeschlagene vergleichsweise niedrige proportionale Besteuerung von Kapitaleinkommen (die gegenwärtige Steuerbelastung von Zins- und Dividendeneinkommen würde durch die Reform in etwa halbiert) zielt darauf, die Doppelbesteuerung der Ersparnis zu entschärfen. Gleichzeitig wird allerdings eine effektivere Besteuerung von Kapitalgewinnen vorgeschlagen, das heißt, die Schließung eines in beinahe allen Ländern bestehenden Steuerschlupflochs, das die Thesaurierung von Gewinnen anstelle ihrer Ausschüttung (Lock-in-Effekt) lukrativ werden lässt. Der Steuersatz für Kapitaleinkünfte auf der privaten Investorebene wird derart gewählt, dass es keinen Anreiz gibt, Arbeitseinkommen der Unternehmer als Kapitaleinkommen zu deklarieren. Auf Basis eines kalibrierten Wachstumsmodells kommen Keuschnigg et al. zum Ergebnis, dass der mit der Umsetzung des Vorschlags verbundene langfristige Wachstumseffekt eine permanente Erhöhung des BIP um etwa 2% bis 3% wäre. Die dadurch verursachte Reduktion der Steuereinnahmen könnte einerseits durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, andererseits durch Einschnitte auf der Ausgabenseite oder durch eine vorübergehende höhere Verschuldung gedeckt werden. Während die erste Variante mit beträchtlichen Kurzfristkosten infolge induzierter Verzerrun-

gen auf dem Arbeitsmarkt verbunden sein würde, die jedoch bei Wahl der zweiten Option nicht auftreten würden, würde eine verschuldungsfinanzierte Steuerreform die implizierten langfristig positiven Effekte auf das Wachstum etwas schwächen.

Daran anschließend widmete sich Keuschnigg noch der Rolle der Besteuerung im Fall von Venture Capital-finanzierten Start-ups. Im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität (Erhöhung des Firmenwerts) sprach er sich für eine Besteuerung und gegen deren generelle Subventionierung aus. Die dadurch erzielten Steuererträge sollten jedoch zur Kompensation der Steuerausfälle verwendet werden, die mit einer Steuerreduktion auf Kapitalgewinne von Venture Capital-finanzierten Unternehmen einhergingen. Die Substitution von nicht leistungsbezogenen Subventionen durch Steuerbelastungsminierungen von durch Erfolg gekrönten Venture Capital-finanzierten Start-ups sollte Anreiz verstärkend für Kapitalgeber wirken.

Anton Rainer (Bundesministerium für Finanzen) verwies in seinem Kommentar darauf, dass die Körperschaftsteuern in ihrer Bedeutung – insbesondere als Standortdeterminante – überschätzt werden. Des Weiteren stellte er auf dynamischen Gleichgewichtsmodellen basierende (quantitative) Analysen, aufgrund der hinter derartigen Modellen stehenden impliziten Annahmen, grundsätzlich in Frage.

Alex Stomper (Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung) verwies in seinen Ausführungen auf die Unterschiede in der Analyse der Unternehmensteuerproblematik aus „Corporate Finance“-Perspektive und Steuertheorie bzw. Makroökonomie. Auch Stomper kriti-

sierte die auf Basis von Gleichgewichtsmodellen abgeleiteten Erkenntnisse aufgrund der dahinter stehenden zahlreichen vereinfachenden Annahmen, wie vollkommene Konkurrenz etc.) bei gleichzeitigem Auftreten von zahlreichen ungelösten Fragen. Er stellte Keuschniggs Feststellung in Frage, dass eine Substituierung von Subventionen durch Besteuerung Venture Capital-finanzierte Start-ups stütze bzw. deren Qualität erhöhe. Dies bedeute nämlich auch, dass die Anzahl von Unternehmensneugründungen gedämpft werde. Er fragte sich, inwieweit die Annahme unvollkommener Konkurrenz und unvollkommener Märkte die Ergebnisse veränderte und ob eine Beschränkung der Start-ups erstrebenswert sei. Eine weitere Frage war, ob mittels Steuerreform tatsächlich die Eigenkapitalbasis von nicht inkorporierten Firmen gestärkt werden könne und ob, angesichts unsicherer Ergebnisse, sehr hohe Kosten einer umfassenden Steuerreform in Kauf genommen werden sollten. Des Weiteren verwies er darauf, dass die Analysen auf sehr vereinfachten Annahmen bezüglich der unterstellten Finanzierungsannahmen aufbauten (ausschließliche Schulden- oder ausschließliche Eigenkapitalfinanzierung). Es gelte aber zu hinterfragen, welche Finanzierungsalternativen es für welche Firmen gäbe – angesichts unvollkommener Kapitalmärkte, und/oder welche Finanzierungsvarianten für welche Firmen als optimal angesehen werden könnten bzw. wie Investitionsentscheidungen von diversen Finanzierungsformen abhängen und wie die Steuerregelungen die verschiedenen Finanzierungsalternativen beeinflussten.

Die Kernfrage beim Tagungsblock 3 war, ob die Steuerpolitik in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum

abgestimmt sein oder im Ermessen der einzelnen nationalen Regierungen verbleiben soll. In der EU ist diese Fragestellung besonders relevant in Bezug auf die Direktbesteuerung, da die indirekten Steuern im Großen und Ganzen bereits harmonisiert sind.

Bernd Genser (Universität Konstanz) gab einen Überblick über die Erfolge und Misserfolge der EU bei der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung. In den letzten vier Jahrzehnten wurde im Auftrag der EU eine ganze Reihe von Berichten über die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung erstellt, im Wesentlichen mit dem Ziel, Wettbewerbsneutralität im gemeinsamen Markt zu schaffen bzw. steuerliche Diskriminierung und fiskalische Externalitäten aus dem Steuerwettbewerb auszuschalten. Keines der darin ausgearbeiteten Konzepte ist je umgesetzt worden. Bernd Genser warnte jedoch davor, dies als Misserfolg der Koordinierungspolitik zu werten. Zahlreiche Aspekte, die in diesen Berichten aufgegriffen wurden, sind sehr wohl in wichtige Bestimmungen zur Koordinierung der Körperschaftsbesteuerung in der EU eingeflossen, wie z. B. in die Mutter-Tochter-Richtlinie (1990), die Fusionsrichtlinie (1990) oder den Verhaltenskodex (1997); und doch bleiben viele Aspekte ungelöst. Sowohl die gesetzlich festgelegten als auch die effektiven Grenz- und Durchschnittswerte der Körperschaftsteuersätze sind in ganz Europa sehr unterschiedlich, was zu Verzerrungen in der Kapitalallokation führt und unerwünschte Anreize für nationale Regierungen schafft, die Besteuerung strategisch einzusetzen. In der jüngsten Initiative der EU, dem Bolkestein-Bericht (2001), wird ein neuer Versuch unternommen, einige dieser offenen Probleme zu lösen.

Darin werden unterschiedliche Wege zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für EU-weit agierende multinationale Konzerne aufgezeigt, wobei die Steuereinnahmen nach einem festgesetzten Schlüssel unter den EU-Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen. Mit der Umsetzung dieses Vorschlags würden sich die Befolgungskosten deutlich verringern, und eine Gewinnverlagerung ins Ausland würde weniger attraktiv werden. Darüber hinaus würde damit Kapital-exportneutralität geschaffen, und viele Anreize für unfaire oder strategische Besteuerungspraktiken würden wegfallen – ohne gleichzeitig die Autonomie der nationalen Regierungen bezüglich der Festlegung von Steuersätzen anzutasten. Doch wie Bernd Genser hervorhebt, schaffen die Bolkestein-Vorschläge selbst auch neue Probleme: Man muss sich auf einen sinnvollen Aufteilungsschlüssel einigen, das Vorhaben schafft unter Umständen negative fiskalische Externalitäten und die steuerliche Behandlung von Geschäftstätigkeiten außerhalb der EU ist in diesem Entwurf noch gar nicht angesprochen. Doch die Bolkestein-Vorschläge haben etwas Wesentliches aufgezeigt, nämlich dass eine KöSt-Harmonisierung nicht unbedingt Hand in Hand gehen muss mit dem Verlust der nationalen Autonomie im Bereich Kapitalbesteuerung, und dass die Harmonisierung der Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, angepasst an die jeweilige nationale Steuerpraxis, durchaus in unterschiedlichen Formen erfolgen kann.

Lars Feld (Universität Marburg) hat das Thema „Steuerwettbewerb in der EU“ aufgegriffen. Im gemeinsamen Markt Europas können Firmen für mobile Faktoren ihren Standort oder

Sitz in jenem Land wählen, in dem ihnen das Gesamtpaket aus steuerrechtlichen Vorschriften und öffentlichem Infrastrukturangebot am vorteilhaftesten erscheint. In der Folge kommt es zwischen den Ländern zu einem Wettbewerb, im Zuge dessen sie für die mobilen Faktoren attraktive Gesamtlösungen anbieten. Nach der Tiebout-Hypothese führt die Möglichkeit des „voting by feet“ durch Unternehmen zu effizienten Lösungen. Bedauerlicherweise sind jedoch die Bedingungen, die zu derartigen effizienten Ergebnissen führen, in der Realität nicht gegeben: Externe Effekte zwischen Ländern machen eine dezentrale Steuerpolitik ineffizient. Auch unterscheiden sich öffentliche Leistungen/Güter von „normalen“ Gütern (Nichtrivalität im Konsum, Rückgang der durchschnittlichen Produktionskosten etc.). Und schlussendlich ist eine Welt à la Tiebout, auch wenn sie zu gesteigerter Effizienz führt, ganz offensichtlich nicht kompatibel mit der Politik der Einkommensumverteilung, die ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Sozialstaaten ist. All dies lässt Zweifel daran aufkommen, wie durchführbar oder wünschenswert Steuerwettbewerb eigentlich ist. Aus der Perspektive der politischen Ökonomie hingegen erscheint eine derart dezentrale Steuerpolitik unter Umständen attraktiv: Da Politiker und Regierungen als eigennutzorientiert und dem „rent seeking“-Verhalten verhaftet gesehen werden, ist Steuerwettbewerb insofern von Vorteil, als die Mobilität der Steuerzahler den Spielraum der Politiker für missbräuchliches Verhalten beschränkt. Die Regierungen hätten infolge des Wettbewerbs einen stärkeren Anreiz, die Interessen der Bürger zu vertreten und unter dem Druck des komparati-

ven Wettbewerbs („yardstick competition“) setzten sich die Best-Policy-Praktiken bzw. politische Reformen schneller und effektiver durch. Dies impliziert, dass es aus theoretischer Sicht nicht so leicht ist, eine klare Aussage für oder gegen den Steuerwettbewerb zu treffen. Lars Feld untersuchte daher die Performance von dezentralen versus zentralen Politiken und kam nach Evaluierung zahlreicher empirischer Studien zu folgendem Resümee: Es gibt eine klare Evidenz dafür, dass Steuerwettbewerb zu einer Steigerung der ökonomischen Effizienz führt. Es gibt keine Evidenz dafür, dass Steuerwettbewerb mit dem Zusammenbruch des Sozialstaats einhergeht. Die empirische Evidenz lässt keine einhellige Schlussfolgerung über die Auswirkungen einer dezentralen Steuerpolitik auf das Wachstum zu. Und letztendlich gibt es einige Hinweise (wenn auch keine zwingenden Beweise) dahingehend, dass eine dezentrale Steuerpolitik zu politisch innovativerem Verhalten und höherer Bürgerzufriedenheit führt. Ausgehend von diesen Beobachtungen gelangte Lars Feld zu der Schlussfolgerung, dass Steuerwettbewerb, gegeben adäquate politische Kontrollmechanismen, mögliche Vorteile gegenüber einer Harmonisierungspolitik aufweise.

Grundsätzlich stimmten die Diskutanten den Analysen von Bernd Genser und Lars Feld zu, sie brachten jedoch auch einige Vorbehalte ein.

Martin Zagler (WU Wien) stellte infrage, ob Steuerwettbewerb jetzt und in Zukunft wirklich vereinbar sei mit dem Fortbestand des Sozialstaats oder ob sich mit der Steuerharmonisierung der Wettbewerb zwischen den Regierungen nicht einfach in andere Bereiche verlagern würde,

wie z. B. in den Bereich der öffentlichen Ausgaben.

Daniele Franco (Banca d'Italia) warnte davor, den Argumenten der politischen Ökonomie für eine Forcierung des Steuerwettbewerbs allzu viel Bedeutung beizumessen, da in demokratischen Systemen der Spielraum für eine opportunistische Regierungspolitik auch ohne Steuerwettbewerb durch eine ganze Reihe von Mechanismen eingeschränkt sei. Er plädierte weiters für schrittweise Steuerreformen, da Kosten und Nutzen von keiner der beiden Optionen (Steuerwettbewerb und Koordinierung der Steuersysteme) gesichert oder quantifizierbar seien.

Sjibren Cnossen (Universität Maastricht) widmete seinen Beitrag „The Future of Capital Income Taxation in the European Union“. Seine Ausführungen konzentrierten sich auf die Fragen, ob und wie Kapitaleinkommen besteuert werden sollten, wie sie derzeit besteuert werden und wie sie künftig zu besteuern seien. Bezüglich der Frage, ob Kapitaleinkommen besteuert werden sollten, bestünde Einigkeit darüber, dass ökonomische Renten eine Besteuerung rechtfertigen. Die Entscheidung, ob und in welchem Ausmaß normale Renditen der Besteuerung unterworfen werden sollten, hänge von Effizienz-, Gerechtigkeits- und Durchsetzbarkeitsüberlegungen ab. Zur Besteuerung von Kapitaleinkommen gebe es verschiedene Systeme. Neben den bestehenden Systemen seien das Modell der dualen Einkommensbesteuerung, das Modell der „comprehensive business income tax“ sowie eine Nettovermögensteuer relevant. Cnossen präsentierte anschließend einige Beobachtungen zur Ausgestaltung der existierenden Kapitaleinkommensteuer-

systeme. Zunehmend würden Kapitaleinkommen niedriger besteuert als Arbeitseinkommen; häufig fände eine steuerliche Diskriminierung zulasten von Dividendenausschüttungen und zugunsten von Fremdkapital statt. Empfehlenswert sei daher die Einführung dualer Einkommensteuersysteme mit umfassenden Quellensteuern für Zinseinkünfte; die Kapitaleinkommensteuersätze sollten angeglichen werden. Harmonisierungskonzepte, wie sie derzeit auf EU-Ebene diskutiert werden, vor allem die Einführung einer harmonisierten Bemessungsgrundlage in der Unternehmensbesteuerung oder eines einheitlichen Körperschaftsteuersystems, seien dagegen aus unterschiedlichen Gründen abzulehnen. Steuerkoordination sei jedoch unabdingbar für die Sicherstellung einer effektiven Kapitaleinkommensbesteuerung; gleichzeitig betonte Cnossen die Bedeutung steuerlicher Subsidiarität: Steuerkoordination müsse ein Bottom-up-Prozess sein, der graduell vor sich gehen und weitgehend reversibel sein müsse.

Ewald Nowotny (WU Wien) stellte in seinem Kommentar fest, dass das in der Theorie bevorzugte Konzept der umfassenden Einkommensbesteuerung in der EU heute kaum mehr Relevanz habe; Arbeitseinkommen sei inzwischen überall, zum Teil wesentlich, höher besteuert als Kapitaleinkommen. Das von Cnossen präferierte System der dualen „Nordischen Einkommensbesteuerung“ halte er für interessant; es sei aber zu beachten, dass in Norwegen, Schweden und Finnland auch eine effektive Vermögensbesteuerung bestehe. Bei der wirtschaftspolitischen Bewertung von Steuerwettbewerb sei festzuhalten, dass sich dieser auf die Bereiche der Besteuerung von Unternehmensgewinnen, Vermögen und hohen Ein-

kommen konzentriere; diese Verteilungsaspekte müssten berücksichtigt werden. Problematisch sei insbesondere auch die Politik von „Steeroasen“. Schließlich müssten auch negative allokativen Wirkungen des Steuerwettbewerbs beachtet werden, da er die Steuerbelastung zwischen international tätigen Unternehmen und lokalen kleinen und mittleren Unternehmen verzerre.

Der Workshop „Unternehmensbesteuerung in der erweiterten Europäischen Union“ umriss eine ganze Palette von aktuellen Fragestellungen zur Unternehmensbesteuerung, die insbesondere nach dem Beitritt von zehn neuen Ländern mit jeweils eigenen Steuersystemen für die zukünftige wirtschaftspolitische Entwicklung der EU von besonderer Bedeutung sind. Zusammenfassend ist allerdings festzuhalten, dass sich bei der Analyse der Attraktivität der nunmehr 25 Körperschaftsteuersysteme auf Basis von Indikatoren der effektiven Steuerbelastung, Auswirkungen auf die ausländischen Direktinvestitionen wegen methodischer Unterschiede nur bedingt nachweisen lassen. Aus den Ausführungen der Vortragenden ging auch klar hervor, dass eine Reform der Unternehmensbesteuerung bzw. eine umfassende Reform der Kapitalbesteuerung, verbunden mit dem Ziel, das langfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft zu verbessern, eine besonders komplexe wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderung darstellt. Hinsichtlich der Frage der Vorteilhaftigkeit von Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung im Bereich von Unternehmenssteuern lassen sich keine eindeutigen Schlussfolgerungen ableiten. Ein gewisses Ausmaß an Steuerkoordination zwischen den Ländern der EU scheint aber unab-

dingbar. Zweifelsohne sind weitere Untersuchungen notwendig, um diesbezügliche steuerpolitische Entscheidungen in der EU auf solide wissenschaftliche Befunde zu stützen.