

Fuest, Clemens; Fuest, Winfried

Article — Published Version

Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Fuest, Winfried (2004) : Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 7, pp. 438-442

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42363>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Clemens Fuest, Winfried Fuest

Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU

Die neuen Beitrittsländer der EU besteuern ihre Unternehmen häufig deutlich unter dem Niveau der alten EU-Länder. Insbesondere zur Besteuerung in Deutschland besteht ein großer Abstand. Ist die Forderung der Bundesregierung gerechtfertigt, den Steuerwettbewerb innerhalb der EU durch Mindestsätze bei der Körperschaftsteuer zu begrenzen? Welche ökonomischen und steuerpolitischen Konsequenzen wären zu erwarten?

Mit der zum 1. Mai diesen Jahres vollzogenen Osterweiterung der EU sind die Beitrittsländer zu einem attraktiven Investitionsstandort geworden. Neben niedrigen Arbeitskosten gehört zweifellos auch eine moderate Steuerbelastung zu den Trümpfen der neuen EU-Länder. Vor allem die Besteuerung von Unternehmensgewinnen liegt vielfach deutlich unter dem Niveau der alten EU-Länder, vor allem aber deutlich unter dem Niveau Deutschlands. Bei der Bundesregierung und auch in einigen Bundesländern ist die Steuerpolitik der osteuropäischen Beitrittsländer in den letzten Monaten allerdings auf harsche Kritik gestoßen. Von „Steuerdumping“ und „unfairem Steuerwettbewerb“ ist die Rede, und wiederholt hat die Bundesregierung gefordert, den Steuerwettbewerb durch eine EU-weite Einführung von Mindestsätzen bei der Körperschaftsteuer zu begrenzen. Unterstützung erfährt sie dabei von der französischen Regierung, die dieselbe Forderung erhebt. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, ob diese Forderung aus ökonomischer und steuerpolitischer Sicht gerechtfertigt ist.

Die Ausgangssituation

Bereits ein kurzer Blick auf die neue europäische Steuerlandkarte reicht aus, um den deutlichen Vorsprung der osteuropäischen EU-Länder im Steuerwettbewerb zu erkennen. So haben diese bereits in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um günstige steuerliche Rahmenbedingun-

gen für in- und ausländische Investoren zu schaffen. Diese ambitionierte Standortoffensive manifestiert sich dabei vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Wie aus dem Schaubild 1 ersichtlich ist, liegt die tarifliche steuerliche Belastung von Investitionen in den osteuropäischen Beitrittsländern deutlich unter dem Niveau derer in der Bundesrepublik Deutschland. Während die deutschen Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft im Jahre 2003 eine tarifliche Gesamtsteuerlast ihrer Investitionen von 40% zu verkraften hatten, lag die entsprechende Belastungsquote in den hier untersuchten osteuropäischen Beitrittsländern gerade einmal bei durchschnittlich 22,9%. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das steuerliche Sonderregime Estland, wo die thesaurierten Gewinne steuerfrei gestellt sind, nicht einmal in diesem Vergleich berücksichtigt ist (siehe Schaubild 1).

Im Jahre ihres EU-Beitritts haben einige Länder den Steuerwettbewerb nochmals forciert und ihre Ertragssteuersätze weiter verringert. Andere Beitrittsländer planen weitere Steuersatzsenkungen für die nächsten Jahre¹. Zwar reduziert sich 2004 auch in Deutschland durch das Auslaufen des Flutopfersolidaritätsgesetzes die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften gegenüber dem Vorjahr von 40 auf 38,7%. Das kann aber nicht verhindern, dass sich der Abstand zu den EU-Beitrittsländern in den nächsten Jahren weiter vergrößern wird (siehe Schaubild 2).

Nun spielt für die konkreten Standortentscheidungen der Unternehmen auf steuerlicher Ebene nicht nur die tarifliche Belastung, sondern auch die Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuern eine Rolle. Dies lässt sich durch die Berechnung der effektiven Grenz- und Durchschnittsteuerbelastung berücksichtigen². Schaubild 3 vergleicht die effektive Steuerbe-

Prof. Dr. Clemens Fuest, 35, ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen; Prof. Dr. Winfried Fuest, 57, ist Mitglied der Geschäftsführung des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule der Wirtschaft (FHDW) in Bergisch Gladbach.

¹ Zu den steuerpolitischen Plänen siehe ZEW, Ernst & Young: Company Taxation in the New EU Member States, Frankfurt a.M., Mannheim 2003, S. 51. Die dort genannten gesetzlichen Steuersätze und Abschreibungsvorschriften liegen auch den folgenden Berechnungen der effektiven Steuerbelastung zu Grunde.

Schaubild 1
Tarifliche Steuerbelastung von Investitionen in Deutschland und Osteuropa 2003

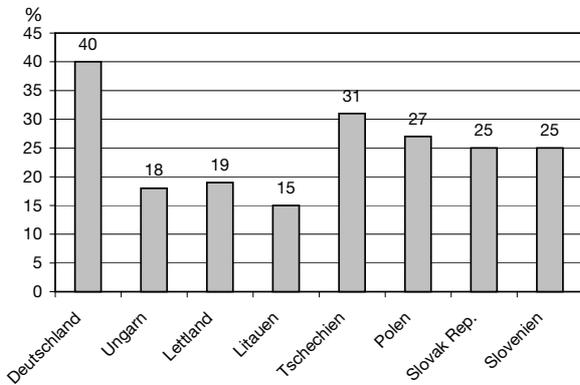
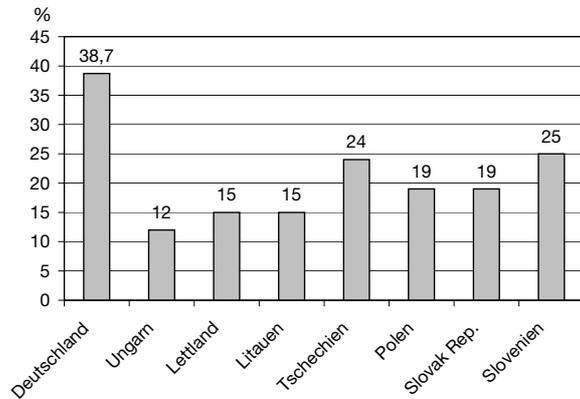


Schaubild 2
Tarifliche Steuerbelastung von Investitionen in Deutschland und Osteuropa (Projektion)



lastung in Deutschland mit den EU-Beitrittsländern. Dabei ergibt sich ein zur tariflichen Belastung weitgehend analoges Bild. Die effektive Steuerbelastung war 2003 in Osteuropa deutlich geringer als in Deutschland, und die für die nächsten Jahre geplanten Steuerreformen werden die steuerlichen Standortnachteile Deutschlands voraussichtlich weiter vergrößern, wie Schaubild 4 zeigt.

Diese Effektivsteuersätze unterzeichnen die Intensität der Steuerwettbewerbs allerdings insofern, als sie die in Osteuropa in erheblichem Umfang existierenden steuerlichen Sonderregelungen für die potentiellen in- und ausländischen Investoren vernachlässigen. Um vor allem internationalen Investoren besonders attraktive steuerliche Rahmenbedingungen zu bieten, haben die neuen Beitrittsländer eine Vielzahl von speziellen Steuervergünstigungen geschaffen. Das gilt vor allem für die baltischen Republiken, die in regional abgegrenzten Wirtschaftszonen massive Steuervorteile gewähren. So gewährt beispielsweise Litauen denjenigen Unternehmen, die sich in einer der beiden Sonderwirtschaftszonen niederlassen bei einer Investitionssumme von bis zu 1 Mill. Euro für die ersten sechs Jahre einen Steuernachlass in Höhe von 80% der Gewinnsumme. Bei einer Investitionssumme von über 1 Mill. Euro wird eine komplette Gewinnsteuerbefreiung vom Fiskus erlaubt. In der Slowakei werden Investitionszuschüsse von bis zu 30% der Investitionssumme für industrielle Großprojekte im Automobilsektor sowie in der Stahlproduktion gewährt. Allerdings

unterliegen diese Fördermaßnahmen einer zeitlichen Befristung bis zum Jahre 2009. Generell gilt, dass bei allen speziellen Investitionsförderprogrammen eine volle Gleichbehandlung für in- und ausländische Investoren erfolgt und damit eine Nichtdiskriminierung vorliegt. Letzteres ist ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Frage, inwieweit derartige Regelungen in den Gesetzesrahmen der EU passen.

Vor dem Hintergrund der hier analysierten ausgewählten steuerlichen Rahmenbedingungen der neuen EU-Beitrittsländer stellt sich damit die generelle Frage, ob die Kritik an der Steuerpolitik der osteuropäischen EU-Staaten und die Forderung nach einer EU-weiten Mindestbesteuerung gerechtfertigt sind.

Berechtigte Kritik an der Steuerpolitik?

Die Kritik an dem verschärften Wettbewerbsdruck, der mit der Steuerpolitik der osteuropäischen EU-Staaten einhergeht, setzt an verschiedenen Punkten an. Von besonderer Brisanz ist die Behauptung, es handele sich um einen so genannten „unfairen“ oder „schädlichen“ Steuerwettbewerb. Diese Begriffe beziehen sich auf Initiativen der EU und der OECD, mit denen versucht wird, zwischen schädlichen und unschädlichen Formen des Steuerwettbewerbs zu unterscheiden³. Schädliche Formen des Steuerwettbewerbs erfüllen nach einem Katalog der EU folgende Kriterien:

- Die steuerlichen Vorteile werden ausschließlich Gebietsfremden oder für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt.

² Wir verwenden hier die Methode von M. P. Devereux, R. Griffith: Evaluating Tax Policy for Location Decisions, in: International Tax and Public Finance, 10. Jg., Nr. 2, S. 107-126. Die Berechnungen abstrahieren von Steuern auf Anteilseignerebene und gehen von Eigenkapitalfinanzierung und 70% Investitionen in Maschinen und 30% Investitionen in Betriebsgebäude aus.

³ Siehe hierzu Code of Conduct Group: Report of the Code of Conduct Group to the ECOFIN Council, Press Release Nr. 4901/99, Brüssel 29.2.2000.

Schaubild 3
Effektive Steuerbelastung von Investitionen in Deutschland und Osteuropa 2003

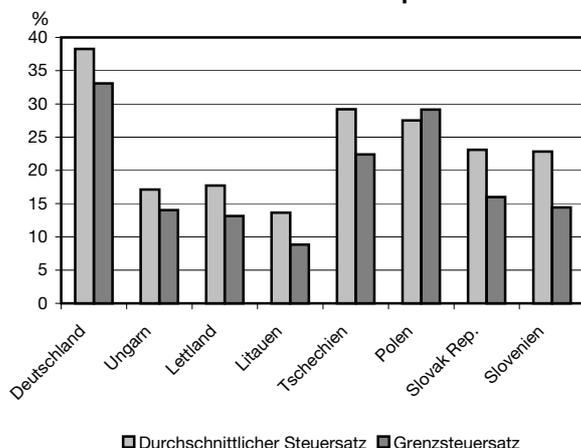
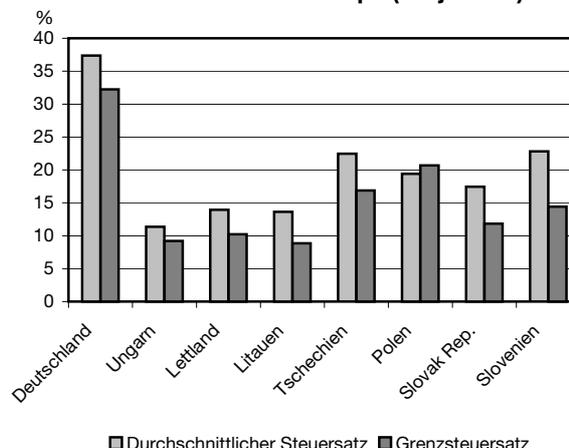


Schaubild 4
Effektive Steuerbelastung von Investitionen in Deutschland und Osteuropa (Projektion)



- Die Vorteile werden auch dann eingeräumt, wenn keine substantielle wirtschaftliche Präsenz in dem vorteilbietenden Mitgliedsstaat vorhanden ist, und
- wenn die Regeln für die steuerliche Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von anerkannten Grundsätzen, wie z.B. denen der OECD, abweichen, oder
- es den steuerlichen Regelungen generell an Transparenz mangelt und zudem die bestehenden Rechtsvorschriften von Seiten der Steuerverwaltung einer laxen und undurchsichtigen Handhabung unterliegen.

Die hier genannten „Aufgreifkriterien“ für einen schädlichen Steuerwettbewerb machen bereits hinlänglich deutlich, wie schwierig es ist, diesen Begriff zu definieren und in der Praxis in justizabler Form anzuwenden. Die europäische Kommission ist sich dessen bewusst und hat sich deshalb bereits 1997 darauf verständigt, einen rechtlich unverbindlichen Verhaltenskodex zu schaffen, mit dem sich die EU-Länder verpflichten, die oben genannten Praktiken eines unfairen Steuerwettbewerbs nicht anzuwenden.

„Unfaire“ Steuerpraktiken?

Ob es tatsächlich ökonomisch sinnvoll ist, die oben genannten, als „unfair“ klassifizierten Steuerpraktiken EU-weit zurückzudrängen, ist allerdings umstritten. Unklar ist auch, ob derartige Vereinbarungen den Druck des Steuerwettbewerbs verringern. So zeigt etwa Keen (2001), dass ein Verbot gezielter Steuersenkungen für bestimmte, hochmobile Firmen dazu führen kann, dass der Steuerwettbewerb insgesamt verschärft wird, weil Anreize entstehen, die Besteuerung

erung aller Unternehmen zu reduzieren⁴. Als Beispiel verweist Keen auf den Fall Irlands. Dort gab es bis vor kurzem reduzierte Steuersätze für bestimmte Unternehmen. So wurden die Erträge ausländischer Investitionen in den so genannten Dublin Docks nur mit 10% besteuert, während im „Normalfall“ die Gewinne einer Körperschaftsbesteuerung von 38% unterlagen. Diese Sonderregelungen wurden nun unter dem Druck der EU-Initiative gegen unfairen Steuerwettbewerb abgeschafft oder ihre Abschaffung ist für die kommenden Jahre angekündigt. Gleichzeitig hat Irland inzwischen den allgemeinen Körperschaftsteuersatz auf 13% gesenkt. Wie oben gezeigt wurde, bestehen ähnliche Tendenzen in den osteuropäischen Beitrittsländern.

Unabhängig von der Frage, ob man der obigen Kritik an der Initiative gegen unfairen Steuerwettbewerb folgt oder nicht, ist allerdings festzustellen, dass allgemeine nationale Steuersenkungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung, wie sie von den neuen Beitrittsländern vorgenommen wurden und noch werden, nicht in den Bereich des unfairen Steuerwettbewerbs fallen⁵.

Nun gibt es neben der speziellen steuerpolitischen Diskussion um „unfairen“ Steuerwettbewerb durch diskriminierende steuerliche Arrangements noch eine allgemeine Diskussion darüber, ob der Steuerwettbewerb positive oder negative Auswirkungen auf die konkurrierenden Volkswirtschaften hat.

⁴ Vgl. M Keen: Preferential regimes can make tax competition less harmful, in: National Tax Journal, Nr. LIV (2001), S. 757-762.

⁵ Siehe hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Bonn 1999, S. 28 f.

Unaufhaltsamer Steuersenkungswettlauf?

Hier wird häufig die These vertreten, der internationale Steuerwettbewerb verursache einen unaufhaltbaren Steuersenkungswettlauf („race to the bottom“) was wiederum zu einer nationalen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Sozialleistungen führe⁶. Auch diese Hypothese erweist sich bei einer kritischen empirischen Überprüfung als wenig überzeugend, weil weder ein genereller Rückgang in der Größe des öffentlichen Sektors, noch ein Schrumpfen in den Sozialleistungen zu beobachten ist. Letzteres gilt auch für die Bundesrepublik, wo von verschiedener Seite immer wieder auf die Gefahren eines ungezügelter Steuersenkungswettbewerbs aufmerksam gemacht wird und daher die Forderung nach einer Mindeststeuer im Unternehmenssektor erhoben wird.

Zu beobachten ist in allen europäischen Ländern ein Prozess zu einer Umstrukturierung des Steuersystems. Der Trend lautet: Mehr indirekte Steuern, weniger direkte Steuern. Diesem Trend folgen im Übrigen auch die neuen Beitrittsländer. Ausnahmslos liegen in diesen Ländern die Umsatzsteuersätze über dem bundesrepublikanischen Niveau, und das teilweise, wie im Falle Ungarns mit einem Satz von 25%⁷. Damit mutieren die neuen osteuropäischen Staaten keinesfalls zu Steueroasen, sondern orientieren sich an einem seit langem zu beobachtenden Trend zu einer vergleichsweise höheren Besteuerung der Einkommensverwendung und damit steuerlichen Schonung der Investitionsenerträge, was wachstumspolitisch vorteilhaft ist.

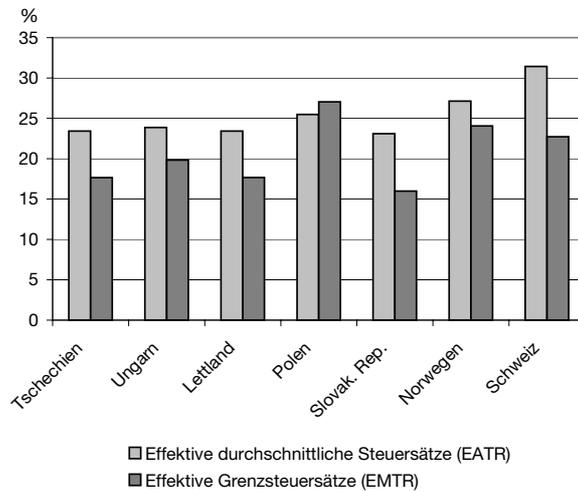
Daher ist auch das verbreitete Argument irreführend, Deutschland sei nicht in der Lage, im Steuerwettbewerb mit den osteuropäischen Ländern zu konkurrieren, weil andernfalls die öffentlichen Haushalte nicht mehr finanzierbar wären. Erforderlich ist nicht eine radikale Steuersenkungsstrategie, sondern eine Umstrukturierung des Steuersystems.

Ein weiteres Argument gegen den Steuerwettbewerb und für mehr Harmonisierung in der EU verweist darauf, dass Unterschiede in der effektiven steuerlichen Belastung von Investitionen zwischen EU-Mitgliedstaaten die internationale Kapitalallokation verzerren. Die Verzerrung von Investitionen durch Unterschiede in der effektiven steuerlichen Belastung

⁶ Einen Überblick über die Steuerwettbewerbsliteratur bieten etwa A. Haufler: *Taxation in a Global Economy*, Cambridge 2001, L. Feld: *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*, Tübingen 2000, und mit besonderer Betonung der Unternehmensbesteuerung: C. Fuest, B. Huber, J. Mintz: *Capital Mobility and Tax Competition: A Survey*, in: CESifo WP, Nr. 956 (2003).

⁷ Vgl. R. Brügelmann, W. Fuest: *Die öffentlichen Finanzen der Beitrittsländer*, in: *IW-trends*, Nr. 1 (2004), S. 50 - 55.

Schaubild 5
Effektive Steuerbelastung bei EU-Mindeststeuersatz von 25%¹



¹ Im Vergleich zu Nicht-EU-Ländern Norwegen und Schweiz.

von Investitionen kann allerdings allenfalls ein Argument für die Angleichung, aber nicht unbedingt für Mindesthöhen der (effektiven) Steuersätze sein⁸. Darüber hinaus beeinflussen nicht nur Steuern, sondern auch viele andere Instrumente der Wirtschafts- und Finanzpolitik, wie etwa Infrastrukturinvestitionen, die Kapitalallokation. Die Konzentration auf Steuern ist unzureichend.

Gegen die Begrenzung des Steuerwettbewerbs durch die Einführung von Mindeststeuersätzen spricht aber noch ein ganz anderes Argument. Die niedrige Besteuerung in Osteuropa leitet zusätzliches Kapital in diese Regionen. Dies ist politisch gewünscht und forciert den notwendigen Anpassungsprozess zwischen den „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten in der EU. Trotz der relativ niedrigen Unternehmensbesteuerung wird es voraussichtlich viele Jahre, vielleicht sogar Jahrzehnte dauern, bis der Lebensstandard in den Beitrittsländern den EU-Durchschnitt erreicht hat. Die EU unterstützt den wirtschaftlichen Aufholprozess der ärmeren EU-Staaten mit erheblichen Transfers zur Finanzierung von Infrastruktur, Ausbildung und anderen Investitionen. Je schneller und nachhaltiger der wirtschaftliche Aufholprozess der Beitrittsländer verläuft, desto geringer fällt der Transferbedarf aus. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob es sinnvoll ist, Investitionen in diesen Regionen durch Mindestbesteuerung zu reduzieren, um sie dann durch staatliche Regional- und Strukturpolitik wieder teuer zu subventionieren.

⁸ Zum Problem der Unternehmensbesteuerung in der EU siehe auch C. Fuest, B. Huber: *Zur Koordinierung der Unternehmensbesteuerung in Europa*, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg. (2003), S. 378-390.

Außerdem geht der Steuerwettbewerb im Zeitalter der Globalisierung nicht alleine von Osteuropa aus, sondern auch von Ländern außerhalb der EU, sodass eine separate Beschränkung dieses Wettbewerbs bei mobilen Faktoren weder möglich noch sinnvoll erscheint. Ganz im Gegenteil würden gerade die osteuropäischen EU-Länder die klaren Verlierer einer Einschränkung des Steuerwettbewerbs in der EU sein. Schaubild 5 zeigt, welche Auswirkungen sich auf die effektive steuerliche Belastung von Investitionen in Osteuropa ergeben würden, wenn diese Länder einen Mindeststeuersatz von 25% einführen müssten⁹. Zum Vergleich ist die effektive steuerliche Belastung für das Jahr 2003 in den europäischen Nicht-EU-Staaten Norwegen und Schweiz dokumentiert. Schaubild 5 zeigt, dass die Beitrittsländer gegenüber diesen hochentwickelten, mit ausgezeichnete Infrastruktur ausgestatteten Volkswirtschaften fast jeden Vorsprung in der Steuerbelastung einbüßen würden. Damit wären die Beitrittsländer als Investitionsstandort nicht mehr wettbewerbsfähig, weil sie Nachteile wie z.B. eine weniger gut ausgebaute Infrastruktur oder die geographische Randlage nicht mehr wettmachen können. An einer solchen Entwicklung hat auch Deutschland kein Interesse.

Fazit

Die Kritik an den allgemeinen Steuersatzsenkungen im Bereich der Unternehmenssteuern in Osteuropa ist nicht berechtigt, und es besteht auch kein Anlass, die Einführung von Mindeststeuersätzen in der EU zu fordern. Eine derartige Harmonisierungsvereinbarung würde die neuen Beitrittsländer in ihrer Bemühung um wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum zurückwerfen. Deutschland hat aber ein dringendes Interesse an einem Wirtschaftsaufschwung in Osteuropa, denn dadurch entstehen gerade für deutsche Firmen interessante Investitionsmöglichkeiten und Absatzmärkte, und der Bedarf an Transfers im Rahmen der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik würde zurückgehen.

Die deutsche Steuerpolitik sollte sich darauf konzentrieren, die Position Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb durch geeignete Maßnahmen – vor allem eine Senkung der tariflichen und effektiven steuerlichen Belastung von Investitionen – zu verbessern, statt sich für eine europaweite Mindestbesteuerung einzusetzen, die nur zur Folge hätte, dass die EU ihre Chancen im Standortwettbewerb einbüßt und Osteuropa langfristig von Transfers aus Brüssel abhängig bleibt.

⁹ Hier wird angenommen, dass die steuerlichen Bemessungsgrundlagen unverändert bleiben. Um wirksam zu sein, müsste ein EU-Abkommen über Mindeststeuersätze natürlich auch Vereinbarungen über die Bemessungsgrundlage enthalten.

Die neue Springer-Website

Schnell, intelligent, aktuell

- ▶ Einfache Navigation und schnelle Suchergebnisse.
- ▶ Bücher und Zeitschriften auf einen Blick.
- ▶ Ständig neue Online-Angebote.

Unsere neue Website – Ihr Wissensvorsprung

springer.de

Die interaktive Website für alle
Bücher und Zeitschriften von Springer



Springer