Nationale Steuersouveränität im grenzenlosen Binnenmarkt???

Nur wer europäisch zusammenarbeitet, gewinnt heimischen Gestaltungsspielraum

von Susanne Uhl

Irgendwie sind es merkwürdige Zeiten. Die Finanzkrise zieht Kreise von Staat zu Staat und kennt keine nationalen Grenzen. Gleichzeitig wird an vielen Stellen im Staat so getan, als könne und wolle man im Wesentlichen nationale Antworten finden – sowohl auf die derzeitige Krise, als auch im Hinblick auf das Danach. Diese paradoxe Haltung hat – auch steuerpolitisch – Tradition: Einerseits wird so getan, als hätte man ausreichend nationalen Gestaltungsspielraum, sowohl den Alltag als auch die Krisen zu bewältigen. Andererseits aber kann man faktisch nichts Anderes tun, als europäisch zusammenzuarbeiten, um sich überhaupt Gestaltungsspielraum zu eröffnen. Faktisch auch jetzt in der Krise. Es gewinnt nationale Souveränität zum Nutzen einer nationalen Politikgestaltung interessanterweise nur wirklich zurück, wer viel davon gezielt nach Europa abgibt. Und? Ist das schlimm? Nein. Kein Stück.

Foto: www.fotolia.de; © Sven Hoppe

Schlimm wird es nur, wenn alle weiterhin so tun, als könnten sie nationale Antworten finden, so sie sie denn suchen. Denn das führt faktisch entweder zu einem bewusst und aktiv eingegangenen Unterbietungswettbewerb nationaler Standards oder zu einer laissez-faire Haltung, die den jeweils Einflussreichen das Feld zur Gestaltung überlässt. Was für den Kapitalverkehr gilt, gilt natürlich ebenso für die Steuerpolitik, denn beides ist kaum voneinander zu trennen. Und dies obwohl sinkende Steuereinnahmen – oder anders herum – Steuereinnahmen, die mit den sozialen Herausforderungen nicht ausreichend mithalten – Lebenschancen und soziale Grundrechte von Menschen konkret einschränken.

Was die Haltung „es geht auch national" konkret bedeutet, möchte ich im Folgenden an drei relevanten Steuerarten – der Unternehmensbesteuerung, der persönlichen Einkommensbesteuerung und, aus aktuellem Anlass, der Kapitalverkehrsbesteuerung – kurz aufzeigen. Dennoch möchte ich auch schon an dieser Stelle betonen, dass die Spielräume für ein eigenständiges steuerpolitisches Agieren mit Sicherheit durchaus größer sind, als durch die bundesdeutschen Steuersenkungsreformen und Debatten der letzten Jahre suggeriert wird.

►

☐ Zur Unternehmensbesteuerung

Die paradoxe Haltung auch der deutschen Regierung fällt steuerpolitisch nirgends so deutlich ins Auge wie im Falle der Unternehmensbesteuerung. So gehört das Stichwort Steuerwettbewerb zum Standardrepertoire eines jeden Finanzministers, vorgetragen in einer Haltung, die äußerlich nicht viel Positives an der Situation lässt. Die fiesen anderen Regierungen – so die Lesart – haben wieder Steuern gesenkt mit dem Ziel, dem eigenen Land Investitionen und am liebsten ganze Produktionsstätten abzujagen. Deshalb müsse man selbst auch Unternehmenssteuern senken um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Nehmen wir einmal an, die Analyse würde stimmen und Investitionen und Produktionsstätten ließen sich tatsächlich alleine durch niedrigere Steuern quer durch Europa lenken – eine Analyse, soviel sei gleich gesagt, an der es durchaus empirische Zweifel gibt, so ganz schlicht funktioniert es denn wohl doch nicht[1]. Aber unterstellt es sei was dran an den Argumenten. Wie soll dann Souveränität überhaupt noch funktionieren? Allein im steuerlichen Unterbietungswettbewerb? Wirklich sehr souverän!

Aber wäre es umgekehrt möglich, einseitig aus dem Steuerwettbewerb auszusteigen? So tun als wären die Grenzen noch so dicht, dass das unternehmerische und persönliche Kapital nicht abhauen kann? Wohl nicht, denn multinational tätige Unternehmen haben leider auch unterhalb der Ebene von ganzen Unternehmensverlagerungen Möglichkeiten der legalen Steuerflucht, die sie auch vorwiegend innereuropäisch nutzen.

» So gibt es denn also keine wirkliche Alternative zur Auflösung des Paradoxons, das heißt zur Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit bei der Unternehmensbesteuerung und zur Verabschiedung von der ausschließlich nationalen Steuersouveränität. Interessanterweise waren die Mitgliedstaaten diesbezüglich immerhin schon auf einem – wenn auch aus meiner Sicht nicht ganz zufriedenstellenden – Weg: Die teilweise europäische Harmonisierung der Körperschaftsteuern stand noch bis Ende letzten Jahres auf der europäischen Tagesordnung. Das geschah allerdings wesentlich aus einer anderen Not heraus als der, die der Steuerwettbewerb impliziert: Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte einige Mitgliedstaaten zur Angleichung von unternehmenssteuerlichen Tatbeständen im Dienste der europäischen Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit gezwungen. Und diese Urteile waren zunehmend finanziell kostspielig, denn die Kläger – meist international operierende InvestorInnen oder VertreterInnen aus Unternehmenszentralen – hatten nicht nur für sich, sondern für alle vergleichbaren Fälle ihre Klagen gewonnen; sie alle konnten teilweise hohe steuerliche Rückerstattungsansprüche gegenüber den Staaten geltend machen. Doch die Zeiten haben sich offensichtlich geändert. So sind einige EuGH-Urteile seit Ende letzten Jahres so autonomie- und haushaltsschonend ausgefallen, dass der Druck auf die Mitgliedstaaten deutlich nachgelassen hat, die Unternehmensbesteuerung von sich aus anzugleichen und nicht den EuGH den Job einseitig im Dienste der europäischen Grundfreiheiten machen zu lassen. Und so ist auch der zwischenzeitliche Elan, zu einer europäischen Lösung bei der Unternehmensbesteuerung zu kommen, nahezu vollständig erlahmt.

» Die Frage ist: Hätte die über den Druck des EuGH erzwungene teilweise Angleichung der Unternehmensbesteuerung den Steuerwettbewerb beendet? Wohl eher nein. Denn es sollten europäisch nur die unternehmenssteuerlichen Bemessungsgrundlagen angeglichen werden (siehe die Diskussion um die sogenannte Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage[2]), also kurz gesagt die Frage, was und wie besteuert werden soll. Nicht angeglichen werden sollten die Steuersätze.

Denn während dem Steuerwettbewerb in der öffentlich geführten Debatte wenig Positives anhaftet, fehlt auf der nationalen wie europäischen institutionalisierten Ebene selten der Hinweis auf das Gute, das im Steuerwettbewerb über die wech-

selseitige Senkung der Steuersätze stecke: Ganz im Dienste der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen. So lässt die Angleichung der Bemessungsgrundlage die Spreizung der Steuersätze in Europa natürlich noch transparenter werden und ändert so nichts am steuerlichen Standortwettbewerb. Lediglich eine europaweit geltende Mindeststeuer könnte diesen Wettbewerb sinnvoll abmildern.

Interessanterweise ist die europäische Gefechtslage an dieser Frage unübersichtlicher als man meinen könnte: So sind die meisten UnternehmerInnen – und der Teil ist recht schlicht nachzuvollziehen – sehr interessiert an der gemeinsamen Bemessungsgrundlage, da sie sich schließlich nur noch mit einer Steuersystematik beschäftigen müssen und die schlichteren Gemüter unter ihnen auf transparenterer Grundlage Abwanderungsdrohungen formulieren können.

» Interessanterweise sind jedoch eine Mehrheit der UnternehmerInnen für einen europaweit geltenden Steuersatz[3] – ganz in der alten Tradition der UNICE, des europäischen Unternehmerverbandes, der noch bis in die 1980er Jahre vehement eine vollständige europäische Angleichung von Körperschaft- und persönlicher Einkommensteuer forderte. Auch dies ist durchaus nachvollziehbar: Hauptsache die Bedingungen sind für alle gleich und der unternehmerische Wettbewerb wird durch Steuern nicht verzerrt. Mit Standortverlagerungen oder steuersparenden Ausgründungen von Tochterunternehmen oder Betriebsstätten jenseits des Sitzlandes des Mutterkonzerns können ohnehin die Wenigsten drohen. Mittelständler sind halt nicht so mobil. An der aus meiner Sicht richtigen Forderung nach einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage mit umverteilender Wirkung plus europäischen Mindeststeuersatz[4] gäbe es also durchaus interessante Befürworterkonstellationen, die auszuloten wären.

Zur Kapitalertragsbesteuerung im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer

Zum Ausloten der persönlich zu zahlenden Kapitalertragsteuern laden in Deutschland gerade die Hausbanken ein: Die persönliche „Optimierung" der ab 2009 zu zahlenden Abgeltungssteuer stehe aktuell auf der Tagesordnung, denn wer noch in 2008 mindestens in Mischfonds mit den folgenden Finanzprodukten... investiert, könne sich Steuervorteile über 2009 hinaus erhalten. Dies weist darauf hin, dass der Ertrag einiger Geldanlagen, die bislang schon fast skandalöserweise steuerbefreit waren, künftig besteuert werden wird. So weit, so gut. Doch nun zum großen Aber: denn versteuert werden muss nur noch zu einem erklecklich geringen Steuersatz von 25% und nicht mehr in Höhe des persönlichen Einkommensteuersatzes von bis zu (für sehr hohe Einkommen auch nicht gerade üppigen) 45%.

Erwerbsarbeit wird also künftig deutlich höher besteuert als die – wenn's gut geht – erheblich bequemer zu erwirtschaftenden Erträge aus Kapitalvermögen. Einen größeren Paradigmenwechsel in der Steuerpolitik hat es seit vielen Jahrzehnten nicht gegeben. Auf diese Weise will die Bundesregierung die illegale Steuerflucht eindämmen, nach dem Motto „ihr zahlt hier doch auch wenig, dann könnt ihr doch auch bleiben mit eurem Geld". Zumal die „Liechtenstein/Zumwinkel-Affäre" um hinterzogene Steuern die Flucht auch nicht gerade attraktiver macht.

» Vor dem Hintergrund dieser Gemengelage – also Abgeltungssteuer und Zumwinkel-Aktion – könnte man vermuten, dass die kurzzeitig aufflammende europäische Euphorie im Hinblick auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit gegen illegale Steuerhinterziehung aus deutscher Regierungssicht auch gut im Sande verlaufen konnte: Dem Finanzminister ist es öffentlichkeitswirksam gelungen, auf die risikoarme und auch durchaus billige deutsche Abgeltungssteuer-Variante hinzuweisen. Zumal die Steueroasen der

▶

Umgebung – genannt seien die EU-Mitglieder Österreich und Luxemburg, aber auch Liechtenstein und die Schweiz – gemäß der europäischen Zinssteuerrichtlinie künftig höhere Quellensteuern – nämlich 35% ab 2011 – auf Kapitalerträge von Steuerflüchtlingen erheben werden, mindestens auf die Zinserträge Privater.

Auch hier ist also Streit zu entfachen: Die europäische Verwaltungszusammenarbeit muss dringend weiter intensiviert werden – auch im Dienste der nationalen Politikgestaltung. Und auch hier führt das Beharren auf nationaler Souveränität im Wettbewerb dennoch zur europäischen Angleichung – allerdings auch hier nur in eine Richtung: nach unten. So hat Deutschland mit der Abgeltungssteuer steuersystematisch nachvollzogen, was die nordischen Staaten mit der Dualen Einkommensteuer vorgemacht haben: die Trennung und unterschiedliche Besteuerung von verschiedenen Einkommensarten. Auch andere Mitgliedstaaten haben Elemente davon in ihre Steuersysteme eingebaut.

Wirklich Gestaltungsspielraum gewinnt aber nur zurück, wer Zusammenarbeit europäisch verbindlich organisiert und Souveränität (und Bankgeheimnis) aufgibt: Erst dann können nationale Steuersätze ohne Wenn und Aber auch tatsächlich durchgesetzt werden – auch wieder im Rahmen von persönlichen Einkommensteuersätzen, was unter Gerechtigkeitsaspekten eigentlich eine steuerliche Minimalanforderung ist.

1| Siehe ausführlicher im Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung von Susanne Uhl und Thomas Rixen (2007): Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten – mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen, Berlin (im Internet unter www.fes.de/internationalepolitik/taxes).

2| GKKB: Gemeinsame Konsolidierte KörperschaftsteuerBemessungsgrundlage; mehr Informationen über Inhalt und Stand der Beratungen gibt es im Internet unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_de.htm.

3| Das Beratungsunternehmen KPMG hat im Jahr 2007 400 Führungskräfte in den Finanz- und Steuerabteilungen der größten Unternehmen aller 27 EU-Länder und der Schweiz zu ihren Ansichten über die Pläne der EU-Kommission eine GKKB einzuführen befragt. 78 Prozent der Befragten unterstützten den Kommissions-Vorschlag, 69 Prozent der Befragten befürworten darüber hinaus einen einheitlichen Steuersatz für Gesamteuropa (im Internet unter www.kpmg.at/de/files/KPMG_Presseinformation_CCCBT_Sept_07.pdf).

4| Einen konkreten Vorschlag hierzu findet sich wieder im Gutachten – siehe Fußnote 1.

☐ Zu den Kapitalverkehrssteuern

Kaum einen nationalen Spielraum mehr jenseits des Europäischen gibt es hinsichtlich der Einführung von Kapitalverkehrssteuern, wie sie als Teilantwort auf die Finanzkrise derzeit diskutiert werden. Die letzten nationalen Spielräume hat der Europäische Rat mit Zustimmung des Europaparlaments im Februar 2008 einkassiert. Seither darf kein Mitgliedsland eine einmal abgeschaffte Gesellschaftssteuer oder Börsenumsatzsteuer erneut einführen – für die noch Existierenden in den Mitgliedstaaten wurden Auslauffristen verabredet. Worum geht es?

Es geht um die europäisch normierte Gesellschaftssteuer, die seit dem mitgliedstaatlichen Beschluss im Jahr 1969 die im Rahmen des Europarechts einzige zulässige Steuer auf den Kapitalverkehr ist. Seit 2008 allerdings ist auch sie ein Auslaufmodell, denn die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital, d. h. die Gesellschaftssteuer (Steuer auf die Einbringungen in Gesellschaften), die Wertpapiersteuer und die Steuer auf Umstrukturierungen seien – so Kommission, Rat und Parlament – Ursache von Diskriminierungen, Doppelbesteuerungen und Unterschiedlichkeiten, die den freien Kapitalverkehr behinderten. Das selbe gelte für andere indirekte Steuern mit denselben Merkmalen wie die Kapitalsteuer und die Wertpapiersteuer. Seit 1985 stand es den Mitgliedstaaten frei, die normierte Gesellschaftsteuer zu erheben (elf tun dies partiell heute noch) – oder sie wahlweise ganz abzuschaffen. Von dieser Möglichkeit hat auch Deutschland bereits im Finanzmarktförderungsgesetz des Jahres 1990 Gebrauch gemacht. Der Grund für die Abschaffung von Gesellschaft- und Börsenumsatzsteuer in Deutschland war „die Beseitigung des Wettbewerbsnachteils der deutschen Finanzmärkte“[5]. Dass diese Maßnahme mit dazu geführt hat, dass Deutschland heute neben Großbritannien das europäische Zentrum von Finanztransaktionen ist, darf getrost bezweifelt werden, denn Großbritannien hat sich bis heute noch nicht von seiner stamp duty verabschiedet, auch wenn diese über die Jahre deutlich durchlöchert wurde. Das Ende ist

jedoch europäisch normiert abzusehen, wenn nicht passiert was passieren müsste und als Teilantwort auf die Krise der derzeitige Pfad deutlich verlassen wird.

» Es geht auf europäischer Ebene also um nichts weniger, als eine europäische Finanztransaktionssteuer, also eine Steuer auf alle Transaktionen mit „financial assets", von Spot- und Derivattransaktionen, den Handel auf Börsen und bilateral. Nicht belastet würde der normale Zahlungsverkehr. Eine solche Steuer könnte auch stufenweise eingeführt werden – das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat hierzu bereits einen konkreten Vorschlag gemacht[6]. Auf diesen Vorschlag haben sich in Österreich bereits viele positiv bezogen. So befürworteten eine Transaktionssteuer bereits Anfang des Jahres, also noch bevor die Krise auch offiziell zur Krise wurde, die Herren Gusenbauer (SPÖ) und Molterer (ÖVP). Und schon im Jahr 2005 eilte Schröder (SPD) Chirac (UMP) zur Seite, der mit einer solchen Steuer europäische Projekte finanzieren wollte. Bei so viel Zustimmung schon in einer Vergangenheit, die noch vermeintlich ohne Krise war, wie sehr müssen in einer Gegenwart mit offensichtlicher Krise europaweit die Zustimmungswerte explodieren! Ohne eine solche gemeinsame europäische Antwort gilt jedenfalls das alte, schon fast zu genüge gehörte Sprichwort: nach der Krise ist vor der Krise. Und das wäre nur eines: schön blöd. ■

5| Finanzmarktförderungsgesetz vom 22. Februar 1990 (BGBl I S. 266).
6| Die Studie des WIFO (März 2008) von Stephan Schulmeister, Margit Schratzenstaller und Oliver Picek mit dem Titel: A General Financial Transaction Tax, kann von der folgenden Seite kostenlos heruntergeladen werden: http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=31819&typeid=8&display_mode=2

Dr. Susanne Uhl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fernuniversität Hagen.

Foto: www.fotolia.de; © Manfred Ament

Buch zur Geschichte des Jugendwerkes der AWO

Autor Marcus Mesch liefert im ersten Buch zur Geschichte des Kinder- und Jugendverbandes der Arbeiterwohlfahrt (AWO) auf 236 Seiten einen umfassenden Überblick, von den Wurzeln des Jugendwerkes der AWO, über die Gründungsmotive und die Gründung bis zur Verabschiedung des Grundsatzprogramms im Jahr 2000.

Preis: 10 € pro Exemplar (zzgl. Versandkosten)

Bestellungen an:
AWO-Bundesverband e.V.
Verlag & Vertrieb
Blücherstr. 62/63
10961 Berlin
Fax: 030/2630932258
E-Mail: verlag@awo.org

BUNDES JUGENDWERK DER AWO

Infos: Bundesjugendwerk der AWO
Fon: 030/2592728-50
E-Mail: info@bundesjugendwerk.de
www.bundesjugendwerk.de