

Kapitel 5 "Full Monti" oder voller Steuerwettbewerb?

Bemühungen zur Harmonisierung der Besteuerung von Zinseinkünften in der Europäischen Union

Nichts in der EU-Politik entwickelt mehr Hitze und generiert weniger Licht als die Steuerfrage.
(European Voice, 26.11.1998)

Besteuere nicht Dich, nicht mich, sondern den Kerl hinter dem Baum.
(Senator Russell Long aus Louisiana)¹

Eine der zentralen Hypothesen in der Globalisierungsdiskussion ist, dass der Staat zunehmend die Kontrolle über das immer mobilere Kapital verliere. Dieser Trend untergrabe die wichtigste Funktion des Staates: die Abschöpfung von Ressourcen aus seiner Volkswirtschaft (in der Regel durch direkte und indirekte Steuern), die Bereitstellung öffentlicher Güter sowie die Umverteilung von Wohlstand. Vito Tanzi (1996: 65) schreibt dazu:

In keinem anderen Steuerbereich können die Auswirkungen einer Vertiefung der wirtschaftlichen Integration so destabilisierend und wichtig sein wie im Bereich der Besteuerung von Kapital [...] Eine vertiefte Integration kann die Fundamente erschüttern, auf denen die Kapitalbesteuerung aufgebaut ist. Sie kann in diesen Fundamenten Risse erzeugen, die gross genug werden können, um, zumindest aus theoretischer Sicht, die ganze Struktur zum Einsturz zu bringen.²

Die EU stellt geradezu ein Paradebeispiel dar, an dem sich diese Hypothese auf ihre Plausibilität hin untersuchen lässt. Als Folge der wirtschaftlichen Verflechtung, und der Wirtschafts- und Währungsunion im Besonderen, hat nach Ansicht vieler Beobachter der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Ländern zugenommen. Dieser Wettbewerb ist vor allem bei der Besteuerung von

1 Zitiert in Globe and Mail (Toronto), 27.5.1998.

2 Diese Ansicht wird in der wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Literatur weit herum geteilt. Vgl. Schjelderup (1993), Strange (1998:123) behauptet gar: "[...] in Bezug auf den Schaden und das Risiko eines öffentlichen Vertrauensverlustes in der internationalen politischen Ökonomie ist die Geldwäscherei viel weniger schlimm als zum Beispiel Steuerverhinderung, privater Betrug oder illegale Bereicherung im öffentlichen Sektor. Wehalb diese Missstände übersehen oder sogar toleriert werden, ist eine der Fragen, die Politikökonomen berechtigterweise stellen und die Ökonomen grösstenteils nicht einmal betrachten."

Firmen und Kapital deutlich spürbar. Hans-Werner Sinn (1992: 7) behauptet, dass ohne Gegenmassnahmen, vor allem in Form einer internationalen Harmonisierung der Besteuerungssysteme, "[die EU] eine Reorganisation ihrer Produktion [Wirtschaftsstrukturen] auf der Grundlage komparativer Steuervorteile anstatt komparativer Kostenvorteile erleben [wird]".³

Um die Konsequenzen der wirtschaftlichen Integration für die Steuersysteme der EU-Staaten abschätzen zu können, ziehen mehrere Autoren einen Vergleich mit dem Deutschen Zollverein im 19. Jahrhundert (z. B. Hallerberg 1996) und dem Steuerwettbewerb zwischen den amerikanischen Bundesstaaten (z. B. Tanzi 1995: 71) heran. Nach Ansicht von Vito Tanzi haben im Falle der USA folgende Bedingungen die Kapitalbesteuerung ermöglicht und einen "Wetlauf nach unten" verhindert: relativ geringe Steuersätze; geringe Differenzen zwischen den effektiven Steuersätzen der einzelnen Bundesstaaten; ähnliche Bemessungsgrundlagen für die Besteuerung; ähnliche rechtliche und buchhalterische Grundlagen; leichter Zugang der Steuerbehörden zu den Daten der Steuerbehörden in anderen Bundesstaaten. Diese Bedingungen sind in der EU nicht gegeben, woraus man eine pessimistische Prognose in Bezug auf die Chancen einer Verhinderung des Steuerwettbewerbs ableiten könnte. Ob solche Vergleiche sinnvoll sind, bleibt wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen allerdings umstritten.

In dieser Fallstudie konzentriere ich mich auf die Besteuerung von Kapital.⁴ Im Wettbewerb um das Anlagekapital natürlicher Personen ist der Druck auf die EU-Staaten gewachsen, ihre Quellensteuern, die sie auf Zinseinkünfte erheben, zu reduzieren oder abzuschaffen oder, im Falle von Staaten, die noch keine Quellensteuer aufweisen, gar nicht erst einzuführen. Quellensteuern sind Steuern, die auf Einnahmen aus Kapitalvermögen erhoben werden. Quellensteuern werden am Entstehungsort beziehungsweise beim Schuldner oder der Zahlstelle, der "Quelle", von diesen Einnahmen abgezogen und an den Fiskus überführt.⁵ Um ausländisches Kapital anzulocken beziehungsweise im Land zu behalten, erheben zudem die meisten EU-Länder keine Quellensteuern auf Zinseinkünfte nichtgebietsansässiger, natürlicher Personen. Durch diese Re-

3 Vergleiche auch Giovannini (1989), Steinmo (1993) und Lee/McKenzie (1989).

4 Fragen des Steuerwettbewerbs sind auch in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften Gegenstand intensiver Forschungsarbeit. Um die Argumentation in dieser Fallstudie nicht allzu kompliziert zu gestalten, beziehe ich mich nur am Rande auf diese Literatur und klammere die rein theoretischen oder normativen Beiträge weitgehend aus (vgl. beispielsweise Tiebout 1956, Frenkel et al. 1991, Kopits 1992, Tanzi 1995). Sehr detaillierte Erörterungen juristischer Aspekte finden sich vor allem in der EC Tax Review (1993ff).

5 Quellensteuern können als Sicherungs- oder Abgeltungssteuern konzipiert sein. Als Sicherungssteuern zwingen sie den Steuerzahler, seine Einkünfte auf Kapitalanlagen gegenüber der Steuerbehörde geltend zu machen und somit auch zu versteuern, damit Teile der Quellensteuer zurückertattet werden. In diesem Modell ist die tatsächliche Steuerbelastung der Zinseinkünfte geringer als die Quellensteuer. Die schweizerische Verrechnungssteuer ist ein Beispiel. Quellensteuern können auch eine Abgeltungssteuer darstellen: Die von Kapitalerträgen abgezogenen Steuern bleiben gänzlich beim Fiskus.

duktionen, Verzichte und Ausnahmen sowie aufgrund des Abflusses von Kapital aus Ländern mit höheren in Länder mit tieferen Quellensteuern gehen vielen EU-Staaten potenzielle Steuererträge verloren. Seit Mitte der 1980er Jahre diskutieren und verhandeln die EU-Staaten intensiv darüber, wie diesem Trend entgegengetreten werden könnte.

Ein 1989 unternommener erster Anlauf zur EG-weiten Harmonisierung der einzelstaatlichen Quellensteuersysteme, die mit einer Anhebung der durchschnittlichen Besteuerung von Zinseinkünften in EG-Staaten verbunden gewesen wäre, scheiterte. 1997 lancierte die EG-Kommission unter Leitung von Mario Monti einen zweiten Versuch. Dieser ist weit bescheidener als der erste, könnte jedoch, falls er von den EG-Mitgliedern akzeptiert und umgesetzt würde, einer weiteren Deregulierung (das heisst einer Reduktion der Steuerlasten) mindestens zu einem gewissen Grad Einhalt gebieten. Ob die vorgeschlagene EU-Richtlinie zur Besteuerung von Kapitalerträgen voll zum Tragen kommt (sparseshalber und etwas zweideutig bisweilen als "Full Monti" bezeichnet, vgl. den Titel dieses Kapitels), und inwiefern sie den Rückgang staatlicher Einnahmen aus der Zinsbesteuerung aufhalten könnte, war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Buches noch offen. Obschon ihnen ein hochgradig institutionalisierter Interaktionsrahmen in Form der supranationalen und internationalen Mechanismen der EU zur Verfügung steht, sind die beteiligten Staaten bisher mit ihren Re-regulierungsversuchen gescheitert. Das in dieser Fallstudie mittels der in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen zu erklärende Politikergebnis ist durch einen Trend zur Deregulierung und Konvergenz der einzelstaatlichen Zugriffe auf den Steuerzahler gekennzeichnet.

5.1. Hintergrund

Grundlegende Voraussetzungen für die Staatstätigkeit, und damit auch die Handlungsfähigkeit von Staaten, sind ihr Recht und ihre Möglichkeiten, sich die notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen. Dies geschieht vorwiegend durch Steuern. In den Worten des Economist (5.12.1998: 107):

Selbst die verrücktesten Ultraliberalen anerkennen, dass Regierungen für einige Dinge notwendig sind – und wenn es auch nur dafür ist, die Reichen, während sie mit Trüffeln und Champagner feiern, vor dem Mob zu schützen. Wenn Staaten keine Steuern erheben können, wie können sie auch nur diese Pflicht erfüllen?

Nicht umsonst ist die Besteuerung eines der meist gehüteten Rechte jedes souveränen Staates. Die Grundstrukturen der heutigen Steuersysteme der meisten Industriestaaten stammen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges und kurz danach. Damals waren die grenzüberschreitenden Bewegungen von Gütern und

Kapital im Vergleich zur Binnenwirtschaft gering. Dasselbe galt für Einkünfte der Steuersubjekte aus ausländischen Investitionen (Tanzi 1995: 68f.).

Seit Mitte der 1980er Jahre ist in zunehmendem Masse das Argument zu hören, die steigende Integration der Märkte lasse die heutigen Steuersysteme immer stärker ins Leere laufen und führe zu einem Schrumpfen der staatlichen Einnahmen. Trotz gewisser Möglichkeiten, diese Verluste bei den Steuererträgen durch Staatsverschuldung zu kompensieren, bewirke die Erosion der Steuerbasis letztlich einen Rückgang der Staatsfähigkeit und somit auch einen generellen Rückzug des Staates aus der Gesellschaft. Die Zunahme elektronischer Transaktionen (z. B. der Handel über das Internet) werde diese Entwicklung noch beschleunigen (Economist 31.5.97).

Kapitel 2 hat gezeigt, dass sich diese These mit den heute verfügbaren Daten nicht bestätigen lässt. Eine Konvergenz der Staatsausgaben oder -einnahmen nach unten ist nicht feststellbar. So sind etwa die Staatseinnahmen und -ausgaben in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und in der Zeitspanne seit dem Zweiten Weltkrieg – beides Perioden hoher weltwirtschaftlicher Verflechtung – sogar markant gestiegen. Zum Beispiel betragen die durchschnittlichen Steuereinnahmen der OECD-Staaten 1980 noch rund 34% des BIP, 1996 waren es schon 36%. Gleichermassen variiert die Abgabenbelastung der einzelnen Länder enorm, ein Befund, der die Konvergenzthese entkräftet. Während die Steuereinnahmen in Schweden 1995 rund 60% des BIP betragen, waren es in den USA lediglich rund 30%. Ähnliches ist bei den Steuersätzen für juristische und natürliche Personen, Konsumsteuern und weiteren Abgaben zu beobachten.

Diese Befunde schliessen nicht aus, dass die zweifellos steigende weltwirtschaftliche Verflechtung in Zukunft nicht doch zu einer Erosion der Steuererträge und Staatstätigkeit führen könnte. Diese Prognosen gehören jedoch in den Bereich der Spekulation und seien anderen Autoren überlassen. Gleiches gilt für die Behauptung, das beobachtete Wachstum der Staatseinnahmen und -ausgaben wäre bei geringerer weltwirtschaftlicher Integration noch stärker gewesen. Auch diese Effekte der wirtschaftlichen Globalisierung sind empirisch kaum fassbar. Der Economist (31.5.1997: 18) stellt dazu fest:

Niemand konnte bisher genau messen, wieviel an Steuereinnahmen den Regierungen aufgrund der Steuerumgehung durch Firmen, der Steuerflucht von Individuen oder dem Kauf von Gütern über das Internet entgangen ist.

Abbildung 1 lässt allerdings darauf schliessen, dass sich die *Formen* der Besteuerung verändert haben (Tanzi 1996; King 1996; OECD 1998a; Eurostat 1997).

Abbildung 1: Zusammensetzung des Steueraufkommens in OECD-Staaten 1970–1996, % - Anteile am gesamten Steueraufkommen

	1970	1980	1990	1996	± %
Pers. Einkommenssteuer	27.8	31.3	29.4	26.8	-1.0
Körperschaftsteuer	8.7	7.6	7.9	8.2	-0.5
Soziale Sicherheit	19.6	22.3	22.8	25.1	5.5
- Arbeitnehmerbeiträge	6.2	6.7	7.4	7.8	1.6
- Arbeitgeberbeiträge	11.1	13.5	12.8	14.5	3.4
- Andere Beiträge	2.3	2.1	2.6	2.8	0.5
Lohnsteuern (payroll taxes)	1.2	1.3	1.0	0.8	-0.4
Steuern auf Besitz (property taxes)	6.9	5.2	5.6	5.4	-1.5
Konsumsteuern	35.8	32.3	31.9	32.5	-3.3
- genereller Konsum	13.5	14.1	17.4	17.8	4.3
- spezifische Güter	20.4	16.5	12.8	12.9	-7.5
- anderer Konsum	1.9	1.7	1.7	1.8	-0.1
Andere Steuern	0.0	0.0	1.4	1.2	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	

Abbildung 2: Abgabenbelastung abhängiger Erwerbstätigkeit

	impliziter Steuersatz (%)*		in % der gesamten Abgaben		in % des BIP	
	1970	1995	1970	1995	1970	1995
EU6	28.7	44.5	43.2	52.5	14.5	22.7
EU15	.	42.1	.	51.4	.	21.4
Belgien	31.3	45.7	43.3	51.2	15.6	23.9
Dänemark	34.7	47.6	46.2	48.9	18.7	25.1
Deutschland	29.6	44.1	44.2	56.2	15.8	24.0
Griechenland**	.	45.9	.	45.1	.	14.4
Spanien	.	38.0	.	48.8	.	16.9
Frankreich	30.5	44.4	42.9	51.8	15.1	23.0
Irland	16.1	30.1	26.6	39.5	8.3	13.6
Italien	21.6	44.0	38.0	44.3	9.8	18.1
Luxemburg	27.5	29.6	41.3	37.4	12.8	16.4
Niederlande	34.2	48.8	50.6	55.5	18.9	25.2
Österreich	.	44.5	.	55.2	.	24.2
Portugal**	.	36.7	.	46.9	.	17.4
Finnland	.	53.7	.	59.5	.	27.7
Schweden	.	56.2	.	62.8	.	32.0
Vereinigtes Königreich	21.7	27.0	34.6	42.0	12.8	14.7

* Abgabenebelastung abhängiger Erwerbstätigkeit als % des Einkommens aus unselbständiger Arbeit

** letzte verfügbare Angaben

= nicht verfügbar

Anmerkung: Diese Daten beruhen auf einer breit gefassten Definition von Abgaben auf Arbeit (bzw. Nichtlohnkosten). Sie umfassen in erster Linie Sozialversicherungsbeiträge, die von Arbeitgeber und Arbeitnehmern zu leisten sind, und Lohnsteuern.⁶

Quellen Abbildung 1: OECD 1998a, 1998b.

Quellen Abbildung 2: Eurostat 1997

(<http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/compres/de/8697/8206697d.htm>); OECD 1998.

Abbildungen 1 und 2 zeigen, dass die aus mobileren Quellen erwirtschafteten Einnahmen der Staaten im Sinken begriffen sind. Die Steuerlast auf weniger mobilen Akteuren und Tätigkeiten, wie beispielsweise dem Konsum, hat hingegen zugenommen. In den EU-Staaten, die in dieser Fallstudie im Vordergrund stehen, ist die fiskalische Belastung der Arbeit gestiegen. Die steuerliche Last auf Firmen und finanziellen Vermögenswerten hingegen ist in vielen Staaten gesunken.

Aus welchen Gründen diese Veränderung der relativen Steuerbelastung erfolgte, ist umstritten. Viele Autoren sehen die weltwirtschaftliche Integration als den weitaus wichtigsten Einflussfaktor (Economist 31.5.98). Die wirtschaftliche Globalisierung schaffe immer mehr Möglichkeiten, besonders für Firmen und Besitzer von Finanzkapital, sich dem Zugriff der nationalen Steuerbehörden zu entziehen. Dadurch verschärfe sich der Standortwettbewerb zwischen den Staaten. Diese seien immer mehr gezwungen, durch Steuerersenkungen Firmen und Anleger anzulocken oder im Land zu behalten. Staaten könnten in ihrer Steuerpolitik deshalb nur noch das nachvollziehen, was der Markt ihnen diktiert. In unserem Fall bedeutet dies, die Steuerbelastung mobiler Produktionsfaktoren und Wirtschaftsaktivitäten zu senken, die Steuererträge anderweitig zu erwirtschaften oder ganz einfach die Ausgaben zu reduzieren.

Dieser Argumentation halten andere Autoren entgegen, dass innerstaatliche Variablen (v. a. politische Strukturen) einen mindestens ebenso wichtigen Einfluss auf die Ausgestaltung von Steuersystemen hätten wie der Druck der internationalen Märkte (Hallerberg/Basinger 1997; Hallerberg 1996). Im Widerspruch zur Globalisierungsthese steht beispielsweise die Tatsache, dass im OECD-Durchschnitt die Besteuerung von Immobilien (*property taxes*) zwischen 1970 und 1995 von 7% auf 5.4% gefallen ist (OECD 1998b) –

6 In Ergänzung zu Abbildung 2 ist festzustellen, dass die durchschnittliche Besteuerung der selbständigen Erwerbstätigkeit und der Kapitalerträge im OECD-Raum von 1981 noch 50% auf 35% im Jahr 1994 sank (Economist 31.5.97: 19). Der Anteil der einzelnen Steuerarten an den gesamten Steuererträgen variiert stark zwischen den einzelnen Ländern. Irland und Norwegen und einige andere, vorwiegend ärmere OECD-Staaten, verlassen sich mehrheitlich auf Konsumsteuern. Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Spanien und die Schweiz weisen vor allem hohe Sozialabgaben auf (Economist 13.9.97: 119).

folgt man der Globalisierungsthese, müsste man eigentlich erwarten, dass Staaten ihre Einbussen bei den Steuererträgen auf mobilen Produktionsfaktoren durch höhere Steuern auf immobilen Faktoren kompensieren. Gleichermassen unklar ist, weshalb viele Staaten auf Dividenden (an Aktionäre ausbezahlte Firmengewinne) höhere Quellensteuern erheben als auf Zinseinkünfte. Auch hier ist zu vermuten, dass innerstaatliche Strukturen gegenüber dem Steuerwettbewerb unterschiedlich resistent sind.

Die beobachtete Verschiebung der Steuerlasten sowie die Möglichkeit, dass die staatlichen Einnahmen aufgrund des Steuerwettbewerbs generell sinken könnten, werfen mindestens vier Probleme auf:

(a) Viele Beobachter befürchten, der Steuerwettbewerb zwischen den Staaten könne ausser Kontrolle geraten. Sie argumentieren, dass jeder Staat gewisse (öffentliche) Güter bereitstellen müsse, die auf privater Basis nicht oder in zu geringem Masse produziert würden. Hinzu kommt die Umverteilung von Wohlstand, die der sozialen Stabilität und damit bis zu einem gewissen Grad auch der Wettbewerbsfähigkeit dienlich ist. Die optimale Grösse und Beschaffenheit des öffentlichen Sektors, die sich natürlich nur ganz grob abschätzen lässt, wird je nach Beschaffenheit eines Landes variieren – das heisst es existiert eine natürliche und sinnvolle Varianz der einzelstaatlichen Steuerquoten. Ein unkontrollierter Steuerwettbewerb könnte jedoch zu einer Angleichung der Steuererträge auf tiefem Niveau und deshalb mindestens in einigen Staaten zu einer suboptimalen Produktion öffentlicher Güter führen (Tanzi 1996).

Stark vereinfacht entspricht diese Situation einem Gefangenendilemma, welches sich anhand von Abbildung 3 illustrieren lässt. Der Einfachheit halber nehmen wir an, zwei Staaten können zwischen Beibehaltung und Senkung ihrer Besteuerung von Kapitalerträgen entscheiden und setzen ihre Entscheidung in einem Schritt um – das heisst in diesem Spiel gibt es nur eine Runde. Wenn beide Staaten an ihren bisherigen Steuersätzen festhalten, bleibt der Status quo bestehen: Beiden Staaten fliesst eine mittlere Menge an Kapital zu und die Steuererträge sind ebenfalls von mittlerem Ausmass. Hier wird angenommen, dass kein Drittland mit tieferen Steuern existiert – eine unrealistische Annahme, wie sich in der empirischen Analyse zeigen wird. Wenn Land A seine Steuern senkt, Land B aber nicht, fliesst Kapital aus Land B nach Land A, wodurch auch die Steuererträge von A steigen – wir nehmen hier an, dass die durch die Senkung des Steuersatzes bewirkte Einbusse am Steueraufkommen durch den Zustrom von Kapital sehr grosszügig kompensiert wird. Falls B seine Steuern senkt und A nicht, kommt das umgekehrte Ergebnis zustande. Senken beide ihre Steuern, so resultiert kein Zu- oder Abfluss von Kapital, es sinken jedoch die Steuererträge beider Staaten.

Abbildung 3: Steuerwettbewerb als Gefangenendilemma

	Land A		
	Steuern beibehalten	Steuern senken	
Land B	Steuern beibehalten	+K; +S	mK; mS
	Steuern senken	mK; -S	-K; +S

mK = mittlerer Zufluss von Kapital (entspricht dem Status quo)
 mS = mittlere Steuereinnahmen (entspricht dem Status quo)
 -K; +K = Abfluss von Kapital; Zufluss von Kapital
 -S; +S = sinkende Steuererträge; steigende Steuererträge
 Der Nutzen von A ist in der rechten oberen Ecke, derjenige von B in der linken unteren Ecke des jeweiligen Feldes aufgeführt.

Der Steuerwettbewerb und die Beschaffenheit des internationalen Systems (es existiert keine dem Staat übergeordnete Macht) bewirken, dass die beiden Akteure sich nicht glaubwürdig und gegenseitig verpflichten können, ihre Steuersätze beizubehalten. Das unkooperative Gleichgewicht in diesem Spiel liegt bei einer Steuersenkung beider Länder. Dieses Politikergebnis ist aufgrund der Einbusse an Steuererträgen suboptimal. Diese Erklärung des Phänomens ist natürlich allzu einfach, kann allerdings als Ausgangsbasis für komplexere Hypothesen dienen (vgl. Kap. 5.3).

(b) Unterschiedliche Steuersysteme der einzelnen EU-Staaten können zu Verzerrungen innerhalb des EU-Binnenmarktes und, damit verbunden, zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen. So können sie etwa bewirken, dass Kapitalströme dorthin fließen, wo die Steuern geringer sind, ohne dass das zugeflossene Kapital dort am effizientesten eingesetzt wird (Sinn 1990; Tanzi 1996).⁷ Manche Ökonomen behaupten allerdings, die genannten Verzer-

7 Vito Tanzi (1995:15) behauptet: "Mit der vermehrten Bewegung von Finanzkapital und der gestiegenen Bedeutung von multinationalen Unternehmen sollte seit der Zeit, als die Volkswirtschaften noch relativ geschlossen waren, die Notwendigkeit einer internationalen Angleichung der Steuern gestiegen sein. Ohne eine solche Angleichung werden die erleichterten Kapitalbewegungen die Gewinne nach den Steuern schneller gleichschalten. Eine solche Gleichschaltung wird natürlich exzessive Investitionen in Ländern zur

rungen würden oft überschätzt (NZZ 15.7.1998: 19). Es liesse sich beispielsweise argumentieren, dass die Steueroasen im EU-Raum nur kleine bis kleinste Binnenwirtschaften aufweisen, sodass das aus Steuergründen dorthin fließende Kapital schliesslich wieder in die grösseren Volkswirtschaften im EU-Raum zurückkehrt und dort investiert wird. Somit blieben die Verzerrungen bei der Ressourcenallokation im Endeffekt bescheiden. Das Hauptproblem läge bei der Reduktion der Steuererträge.

(c) Oft wird behauptet – an prominenter Stelle von Vertretern der EU-Kommission – der Steuerwettbewerb führe zu einer stärkeren Belastung der Arbeit und, über die dadurch erzeugte Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit, zu mehr Arbeitslosigkeit. Die oben diskutierten Zahlen zeigen, dass die fiskalische Belastung der Arbeit tatsächlich gestiegen ist. Von diesem Punkt an scheiden sich jedoch die Geister. Ob die steigende fiskalische Belastung der Arbeit tatsächlich durch die weltwirtschaftliche Integration oder aber durch binnenwirtschaftliche (z. B. Konjunktur, Inflation) und innenpolitische Faktoren verursacht ist, bleibt umstritten. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass in den meisten OECD Ländern vor allem die wachsenden Sozialabgaben für die gestiegene fiskalische Belastung der Arbeit verantwortlich sind und weniger die direkte Besteuerung. Kritiker der "Steuerfallen-Theorie" behaupten auch, die durch eine stärkere Besteuerung der Arbeit erfolgte fiskalische Entlastung des Kapitals sei begrüssenswert, weil dadurch die Investitionen ansteigen und damit mehr Arbeitsplätze geschaffen würden. Sie können dieser Entwicklung auch deshalb Positives abgewinnen, weil dadurch die Staaten gezwungen seien, ihre Ausgaben zu drosseln. Fürst Adam II. von Liechtenstein vertrat in einem Interview folgende Ansicht (Blick durch die Wirtschaft, 16.10.1997):

Nur in Steuerwüsten kann es Steueroasen⁸ geben [...] Natürlich haben wir auf unserem Territorium auch Steuerfluchtgeister zur Verwaltung. Das ist auch gut so [...] Die ausländischen Staaten müssen vielmehr erkennen, dass Liechtenstein und auch andere Steueroasen nicht gewillt sind, der verlängerte Arm fremder Steuerverwaltungen zu sein.

Schätzungen zu den Arbeitsmarkteffekten der Verlagerung von Fiskallasten gehen weit auseinander. In EU-Kreisen wird bisweilen behauptet, die Verlagerung der Steuerbelastung von mobilen Produktionsfaktoren hin zur Arbeit sei für bis zu einem Drittel der Arbeitslosigkeit im EU-Raum verantwortlich. Andere Schätzungen liegen weit tiefer. Auch die Kausalität dieser Hypothese

Folge haben, die geringere effektive Steuersätze aufweisen, und wird deshalb die Effizienz der Allokation des weltweiten Kapitals reduzieren."

8 Eine Steueroase wird von Tanzi (1995:79) wie folgt definiert: "Ein Land muss eine geringe bis gar keine Besteuerung von Kapitaleinkünften nichtgebietsansässiger Akteure sowie politische Stabilität aufweisen, leicht zugänglich sein, freie [Devisen-]Märkte und ein Bankgeheimnis bieten, und es muss ein gutes vertragliches Netzwerk mit wichtigen Ländern entwickelt haben, so dass Einkommen, die in das Steuerparadies gelenkt werden, an der Quelle nicht exzessiv besteuert werden."

wird oft in Frage gestellt. So sei es möglich, dass Rezessionen zu höherer Arbeitslosigkeit führen, welche wiederum Steuererhöhungen zur Folge habe. Darüber hinaus wird vielfach gefordert, die Belastung der Arbeit nicht durch eine Verlagerung der Steuerlasten, sondern durch eine Reduktion der Sozial- und Staatsausgaben oder allenfalls eine Erhöhung der Konsumsteuern zu verringern (vgl. NZZ 15.7.1998; Härtel 1997).

(d) Das vierte Problem im Zusammenhang mit der Verlagerung der Steuerlasten ist, dass die relative Mehrbelastung der Arbeit gängigen Gerechtigkeitsnormen widerspricht. So wird etwa bemängelt, dass im Extremfall die betroffenen Akteure nicht mehr nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern nach ihrer Mobilität besteuert werden.

Im Binnenmarkt der Europäischen Union, der durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 begründet und auf das Jahr 1993 hin eingeführt wurde, stellen sich die vier genannten Probleme in hohem Masse. Mit der Umsetzung der Währungsunion (EWU) erwarten viele Ökonomen eine zusätzliche Verschärfung des Steuerwettbewerbs (Genser/Haufler 1996). Durch die EWU fallen beispielsweise die Wechselkursrisiken für Anleger im EU-Raum weg und die Transaktionskosten sinken. Dadurch gewinnen Unterschiede in der steuerlichen Belastung von Finanzkapital bei Anlageentscheidungen stark an Bedeutung.

Vor allem Länder mit hohen Steuern fürchten diesen Deregulierungsdruck (z. B. Deutschland, Italien, Frankreich; vgl. Giovannini/Hines 1991: 172f.). Als Antwort auf diese Befürchtungen beinhalten die EG-Richtlinie von 1988 über Kapitalbewegungen (88/361/EC, 8. Juli 1988) nebst Bestimmungen zur Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen eine Aufforderung an die EG-Kommission, Vorschläge zur Verhinderung des Steuerwettbewerbs zu erarbeiten. Der Europäische Rat sollte darüber bis Mitte 1989 entscheiden (Helleiner 1994: 158ff). Damit belebten die EG-Staaten Anstrengungen zur Steuerharmonisierung, die schon rund 20 Jahre früher eingesetzt hatten, doch nur bei den Mehrwertsteuern eine minimale Angleichung der einzelstaatlichen Standards gebracht hatten. In dieser Fallstudie befasse ich mich mit denjenigen Bemühungen der EU, die auf eine Harmonisierung oder Koordination der Besteuerung finanzieller Vermögenswerte natürlicher Personen und der Einkünfte aus ihren Anlagen abzielen. Die Besteuerung von Firmen kommt in Kapitel 6 (Fallstudie zu multinationalen Unternehmen) zur Sprache.

5.2. Politikergebnisse

In diesem Abschnitt stelle ich zuerst die Dimensionen vor, auf welchen sich die Varianz der Intensität regulatorischer Zugriffe von Staaten im Bereich der Besteuerung von Zinseinkünften erfassen lässt. Im Anschluss daran diskutiere

ich die verschiedenen Versuche der EU-Staaten, den Steuerwettbewerb in diesem Bereich zu unterbinden, und erfasse die Politikergebnisse im Sinne von abhängigen Variablen.

5.2.1. Konzepte und Indikatoren

Die zu erklärenden Politikergebnisse werden in dieser Fallstudie wiederum hinsichtlich der Intensität des staatlichen Zugriffs und des Ausmasses der Konvergenz dieser Intensität auf internationaler Ebene erfasst. Die Intensität der staatlichen Interventionen – im hier analysierten Bereich richten sich diese Interventionen auf Zinseinkommen von Anlegern – wird anhand der Höhe des Steuersatzes für Zinserträge sowie der Stärke des Bankgeheimnisses (Auskunftspflicht gegenüber Steuerbehörden) gemessen. Die beiden Indikatoren sind eng miteinander verknüpft, wie Abbildung 4 zeigt (vgl. auch Kopits 1992)⁹.

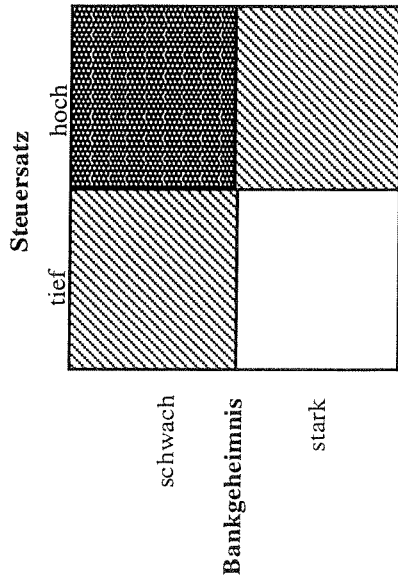
Der stärkste staatliche Zugriff erfolgt bei hohem Steuersatz und schwachem Bankgeheimnis (dunkle Fläche), der schwächste Zugriff bei tiefem Steuersatz und starkem Bankgeheimnis. Die beiden anderen Kombinationen liegen zwischen diesen Extremen. Eine hohe Zinsbesteuerung beispielsweise kombiniert mit einem strengen Bankgeheimnis bewirkt eine geringere Intensität des regulatorischen Zugriffs des Staates, da sich unter dieser Bedingung Kapital vor den Steuerbehörden leichter verstecken lässt. Eine umfassende Auskunftspflicht bei tiefer Zinsbesteuerung bewirkt, je nach Höhe des Steuersatzes, einen kleinen bis mittleren Zugriff des Staates. Ebenfalls zwischen diesen Extremen liegen Steuervorschriften, die Quellensteuern und

9 Die meisten Industriestaaten verfahren bei der Besteuerung von Kapital nach dem Residenzprinzip (bisweilen auch Territorialprinzip genannt), das heisst sie besteuern alle Einkünfte von Personen, die innerhalb ihrer Jurisdiktion residieren, gleich woher diese Personen ihre Einkünfte beziehen. Diese Staaten sind diesem Prinzip u. a. deshalb verpflichtet, weil es ihnen erlaubt, einheitliche, progressive Steuersätze auf Einkommen anzuwenden – der Steuersatz bleibt für die Einzelperson gleich, gleich wo sie investiert beziehungsweise woher sie ihr Einkommen bezieht. Legitimiert wird dieses Prinzip auch damit, dass nichtgebietsansässige Investoren nicht von den öffentlichen Gütern des Investitionsstaates profitieren und deshalb auch keine Steuern zahlen sollen. Wie wir weiter unten sehen werden, spielt jedoch auch der Steuerwettbewerb bei diesen Ausnahmebestimmungen eine wichtige Rolle. Die Wirksamkeit beziehungsweise Effizienz des Residenzprinzips ist davon abhängig, ob die Steuerbehörden des Residenzstaates vollständige Informationen über die ausländischen Einkünfte der Personen haben, die in ihrem Hoheitsgebiet steuerpflichtig sind. Sobald diese Information unvollständig ist (und dazu trägt das Bankgeheimnis wesentlich bei), beeinflussen Steuersätze die Investitionsentscheidungen der Steuerpflichtigen (Kopits 1992; Tanzi 1995). Vito Tanzi (1995:70) folgert daraus: "die einzelnen Länder werden mit zwei grossen Problemen konfrontiert sein: Die zunehmende Schwierigkeit, die von ihren Steuerzahlern deklarierten Einkommen zu verifizieren, sowie der steigende, von anderen Staaten ausgehende Steuerwettbewerb."

Auskunftspflichten nur gegenüber Gebietsansässigen beinhalten – dies ist die gängige Praxis im EU-Raum, wie wir noch sehen werden.

Eine ideale Ergänzung zu diesen Indikatoren wären Daten zu staatlichen Einnahmen aus Quellensteuern auf Zinseinkünften Gebiets- und Nichtgebietsansässiger. Leider erfassen die meisten EU-Staaten diese spezifischen Steuererträge nicht im Detail beziehungsweise nicht in gleicher Form, sodass ein systematischer Vergleich über die Zeit hinweg nicht möglich ist.

Abbildung 4: Steuersatz und Bankheimnis



In Bezug auf regulatorische Interventionen auf inter- oder supranationaler (EU-)Ebene lassen sich die Politikergebnisse auf folgendem Kontinuum erfassen (steigende Intensität des staatlichen Zugriffs):

- Scheitern von Bemühungen, gemeinsame Steuersätze und/oder Auskunftspflichten zu vereinbaren;
- Festlegung von zunehmend strengen Minimalstandards für Quellensteuersätze und/oder zunehmend strengen Auskunftspflichten gegenüber ausländischen Steuerbehörden;
- Transfer eines zunehmend hohen Anteils der Steuererträge auf mobilem Kapital an die EU;
- Transfer eines zunehmend hohen Anteils aller Steuererträge an die EU. Je mehr Steuererträge nach Brüssel transferiert werden, desto höher kommen die Staatsausgaben bei einer Nicht-Kooperation unter Bedingungen des Gefangenendilemmas zu liegen. Unter letzterer Bedingung müssten Staaten trotz Nicht-Kooperation ein bestimmtes Mass an Steuererträgen erwirtschaften, um solvent zu bleiben. Die Steuersätze würden somit nicht auf Null fallen.

5.2.2. Versuche zur Harmonisierung der Quellensteuern

Im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Finanzmärkte in Westeuropa kam seit Mitte der 1980er Jahre eine intensive Diskussion über die Folgen dieses Öffnungsprozesses für die Steuererhebung der EG-Mitgliedsstaaten in Gang. In seiner Richtlinie vom Juni 1988 (88/361/EWG vom 24.6.1988) zur vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs forderte der Europäische Rat die EG-Kommission auf, einen Vorschlag für die Einführung eines einheitlichen Quellensteuersystems auszuarbeiten. Im Februar 1989 schlug die Kommission vor, im ganzen EG-Raum Zinseinkünfte aus Ersparnissen und Obligationen einheitlich mit einer 15-prozentigen Quellensteuer zu belegen (KOM(89) 60 vom 10.2.1989). Dividenden hingegen sollten von dieser Steuer nicht betroffen sein, da diese Zahlungen aus Firmengewinnen stammen, die in der Regel bereits besteuert worden waren.

Zum Zeitpunkt, als die Kommission ihren Vorschlag unterbreitete, variierten in diesem Bereich die Gesetze und Praktiken der einzelnen EG-Mitgliedsstaaten sehr stark. Luxemburg und Deutschland beispielsweise erhoben keine Quellensteuern auf Zinseinkünften natürlicher Personen. Staaten wie zum Beispiel Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Portugal und Spanien besteuerten Zinserträge, allerdings mit sehr unterschiedlichen Ansätzen (Walz 1988: 85). Quellensteuern galten, dort wo sie existierten, in der Regel nur für Gebietsansässige. Wer in EG-Land A zum Beispiel in Obligationen investierte oder dort Sparguthaben besass, jedoch in EG-Land B (oder einem Nicht-EG-Land) seinen Steuersitz hatte, zahlte in Land A keine Quellensteuern. Nichtgebietsansässige Anleger waren in den meisten Fällen verpflichtet, die entsprechenden Vermögen und Zinserträge in ihrem Heimatland bekamtzugeben und zu versteuern. Allerdings taten dies nicht allzu viele. Nur wenige EG-Staaten praktizierten eine Meldepflicht gegenüber Steuerbehörden. Und auch diese Regelung galt nur für Gebietsansässige (z. B. in den Niederlanden).

Ausser bei einigen EG-Staaten mit hohen Quellensteuern und Staaten, welche die Einführung einer Quellensteuer planten, stiess der Vorschlag der Kommission auf wenig Gegenliebe. Angeführt wurde die Opposition von Grossbritannien, den Niederlanden und Luxemburg. Grossbritannien sprach der EU die Kompetenz bei der Kapitalbesteuerung grundsätzlich ab und sah keine Notwendigkeit einer Steuerharmonisierung. Es betrachtete den Steuerwettbewerb als natürliche und weitgehend wünschbare Konsequenz der Liberalisierung der Kapitalmärkte. Luxemburg vertrat die Auffassung, eine Harmonisierung der Quellensteuern auf dem Niveau der Staaten mit höheren Abgaben würde lediglich zu einer Verlagerung der Investitionen in Nicht-EG-Staaten führen, zum Beispiel die Schweiz oder Offshore-Finanzzentren. Eine wirk-same Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen könne deshalb nur in grösserem Rahmen – vor allem der OECD – erfolgen. Allerdings oppo-

nierte Luxemburg (zusammen mit der Schweiz) auch in der OECD gegen Bestrebungen zur Unterbindung des Steuerwettbewerbs. Die Niederlande erachteten eine Harmonisierung der Quellensteuer für weit weniger wirksam als ein gut ausgebautes Meldeverfahren. Deshalb forderten die Holländer eine automatische Meldepflicht, wie sie diese seit 1987 für Gebietsansässige praktizierten. Für andere EG-Staaten war eine solche Pflicht mit ihren geltenden innerstaatlichen Gesetzen (vor allem dem Bankgeheimnis) nicht vereinbar und wurde abgelehnt.

Praktisch simultan mit dem Vorschlag der EG-Kommission führte die Bundesrepublik Deutschland im Januar 1989 unilateral eine Quellensteuer für Einkünfte aus Ersparnissen und Obligationen ein. Sie machte diese aber bereits im April 1989 wieder rückgängig. Begründet wurde dieser Rückzieher damit, dass ein Alleingang Deutschlands hohe Kosten verursachen würde. So sei bereits in Antizipation der neuen Steuer 1988 ein hoher Abfluss von Geldern in Eurobonds (die auch in DM erhältlich sind) sowie andere steuerfreie Offshore-Anlageformen zu verzeichnen gewesen. Dieser Abfluss führe, so argumentierte die deutsche Regierung, zu einem Anstieg der Zinsen auf einheimischen Schuldtiteln, was auch die Geldaufnahme des deutschen Staates verteuere. Auch der Wechselkurs gerate dadurch unter Druck. Durch die Kehrtwende der deutschen Regierung sanken die ohnehin nicht sehr grossen Erfolgchancen des Vorschlags der EG-Kommission noch weiter. Mangels Aussicht auf Zustimmung aller EG-Mitglieder – in diesem Bereich galt und gilt auch Ende 1999 noch das Einstimmigkeitsprinzip – wurde der Vorschlag der Kommission im Mai 1989 ad acta gelegt (IMF 1990; Financial Times, 22.5.1989: 4).

Dieses offensichtliche Scheitern der EG-Bemühungen verstärkte den Regulierungsdruck auf die nationalen Steuersysteme weiter und einige EG-Mitgliedsstaaten sahen sich gezwungen, ihre Quellensteuern zu senken. Philippe Defeyt (1992: 65) zum Beispiel berichtet, dass die Senkung der Quellensteuer in Belgien von 25% auf 10% nach einem massiven Abfluss von Kapital (bis zu 0,9% des BSP) erfolgte. Es erstaunt kaum, dass gerade die Regierungen Deutschlands und Belgiens, die sich durch einen grossen Kapitalabfluss zur Aufgabe beziehungsweise zur Senkung ihrer Quellensteuern gezwungen sahen, bald einen neuen Anlauf zur Harmonisierung dieser Steuer im Rahmen der EU unternahmen.

Im Herbst 1992 beschloss der Deutsche Bundestag aufgrund der zusätzlichen Belastung des Finanzhaushaltes durch die deutsche Wiedervereinigung sowie als Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ eine 30-prozen-

10 1991 hatte das Deutsche Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass die Massnahmen der Bundesregierung gegen Steuerbezug und -hinterziehung bei der Besteuerung von Zinseinkünften zu wenig wirksam und damit nicht verfassungskonform seien. Die Regierung müsse zusätzliche Massnahmen ergreifen oder die Besteuerung von Zinseinkünften

tige Quellensteuer auf Januar 1993 hin einzuführen. Ähnlich wie beim ersten Anlauf 1989 verursachte dieser Schritt einen grösseren Abfluss von Investitionen, vor allem nach Luxemburg, wo auch die Filialen deutscher Banken auf die neue Kundschaft warteten.¹¹ 1993 erzielte der deutsche Staat weniger als die Hälfte der projektierten Quellensteuererträge.¹² Wiederum stiess auch die belgisch-deutsche Initiative zur Harmonisierung der Quellensteuern in der EU auf unterschiedenen Widerstand Grossbritanniens und Luxemburgs. Die Argumente der Opposition waren die gleichen wie bereits 1989.

5.2.3. Bemühungen zur Koordination der Besteuerung von Zinseinkünften

Erst im Vorfeld der Einführung des Euro, und nachdem die EU-Kommission bereits etliche Vorschläge wegen ihrer Aussichtslosigkeit zurückgezogen hatte, gelang es den Befürwortern einer verstärkten Zusammenarbeit im Steuerbereich, sich mehr Gehör zu verschaffen (EU 1992). Einerseits war klar ersichtlich, dass die EWU zu einer verstärkten Integration der europäischen

aufgeben. Aus Gründen des Finanzhaushaltes beschritt die Bundesregierung den ersten Weg.

11 Die deutsche Kritik am mangelnden Erfolg der Bemühungen zur internationalen Harmonisierung der Quellensteuern richtete sich vor allem gegen Luxemburg, da dieses Land keine Quellensteuer und ein strenges Bankgeheimnis aufweist. In Luxemburg, einem Kleinststaat, sind über 200 Banken angesiedelt. Diese Banken bewirtschaften Guthaben von über 600 Milliarden US\$ und über 1300 Fonds mit Einlagen von rund 400 Milliarden US\$ (Stand: Oktober 1996; Nikkei Weekly, 12.5.1997). Ihr Privatbankengeschäft und das Offshore-Fundmanagement verzeichneten in den vergangenen Jahren beträchtliche Gewinne. Auch den belgischen Steuerbehörden sind die Luxemburger Banken ein Dorn im Auge. 1998 kam in Deutschland eine Diskussion darüber in Gang, ob Steuerbehörden in formanten künftig bezahlen dürften. Ein Franzose bot den deutschen Behörden Auskünfte über Konten deutscher Anleger in Luxemburg an, dies für ein Honorar von einer halben Million DM (Reuters, 7.1.1998). Deutsche Steuerbehörden greifen zudem vermehrt zu Hausdurchsuchungen. Belgische Steuerfahnder ihrerseits beobachten die Bewegungen ihrer Bürger in Luxemburg (Globe and Mail, 26.1.1998). Allerdings scheinen diese Massnahmen kaum geeignet, die Steuerflucht zu verhindern. Es wird geschätzt, dass aus Deutschland seit Einführung der Zinsabschlagsteuer (Quellensteuer) 1993 bis zu 500 Milliarden DM abgeflossen sind, nicht nur nach Luxemburg, sondern auch in die Schweiz, nach Liechtenstein, Guernsey und Jersey und in andere Steuerparadiese, die mittlerweile sogar als sicherer und diskreter gewertet werden als Luxemburg (Impulse, 1.4.1998). Andere Schätzungen besagen, dass durch die Kapitalflucht den deutschen Finanzbehörden bis zu 1'000 Milliarden DM an Anlegerkapital entgehen (Börse Online, 16.4.1998). Es sei allerdings bemerkt, dass auch in Deutschland und Belgien Nichtgebietsansässige von der Quellensteuer befreit sind. So werben beispielsweise belgische Banken aktiv in den Niederlanden mit dem Argument der Steuerfreiheit auf Zinseinkünften von Steuer-Ausländern (Agence Europe, 28.1.1997).

12 Deutsche Bundesbank (1994), "Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlages", in: *Deutsche Bundesbank, Monatsbericht*, Januar. Frankfurt a. M.: 45–58.

Finanzmärkte und damit zu einem stärkeren Wettbewerb führen würde. Andererseits zeigten sich die EU-Staaten zunehmend um ihre Steuereinnahmen besorgt, darf doch gemäss der Maastricht-Kriterien das Staatsdefizit 3% des BIP nicht überschreiten. Im Frühling 1996 ergriff die EU-Kommission die Initiative im Rahmen breit angelegter Bemühungen zur Verhinderung des in EU- und OECD-Terminologie sogenannten "schädlichen Steuerwettbewerb".

Konkret schlug die EU-Kommission im November 1997 ein grösseres Massnahmenpaket vor. Dieses beinhaltet einen Verhaltenskodex für die Körperschaftsbesteuerung, Massnahmen zur Koordination der Besteuerung von Kapitaleinkommen, die Abschaffung von Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren für Transaktionen zwischen Firmen sowie Massnahmen zur Angleichung der im EU-Raum immer noch sehr unterschiedlichen Mehrwertsteuern (KOM (1997) 495, KOM (1997) 564; 5.11.1997).¹³ Die EU-Kommission legitimierte ihre Initiative wie folgt. Erstens würden damit noch bestehende Verzerrungen im Binnenmarkt beseitigt.¹⁴ Zweitens liessen sich durch die vorgeschlagene Zusammenarbeit Einbussen beim Steueraufkommen vermeiden. Schliesslich würde die Eindämmung des Steuerwettbewerbs zu einer beschäftigungsfreundlicheren Gestaltung der Steuerstrukturen beitragen. Im Dezember 1997 schlossen sich die Wirtschafts- und Finanzminister der EU (ECOFIN)¹⁵ dieser Initiative an und forderten die Kommission auf, eine Richtlinie zur Besteuerung von Sparguthaben auszuarbeiten (EU Amtsblatt C 002, 6/1/1998: 1-6).¹⁶

Im Mai 1998 präsentierte die EU-Kommission einen Vorschlag für die geforderte Richtlinie (KOM (1998) 295; 20.5.1998).¹⁷ Dieser ersetzt den gescheiterten Entwurf von 1989. Seit Herbst 1998 wird über diesen Vorschlag beraten. Falls eine Einigung zustande kommt, soll die Umsetzung 2001 beginnen. In Steuersachen gilt in der EU das Einstimmigkeitsprinzip, sodass jeder einzelne Mitgliedsstaat den Vorschlag der Kommission blockieren kann. Dieses Vetorecht wird auch von Befürwortern einer Harmonisierung der

13 Dieses Dokument trägt den Titel "Massnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union".

14 Wirtschaftliche Verzerrungen werden von der EU-Kommission dahingehend definiert, dass "die Entscheidungen von Sparem in Abhängigkeit von der Möglichkeit der Steuer- vermeidung, anstatt auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen den Anlagealternativen, der deren wirkliche Qualitäten berücksichtigt [...] getroffen werden (KOM (1998) 295: S. 2).

15 Der ECOFIN wird offiziell als "Rat 'Wirtschafts- und Finanzfragen'" bezeichnet.

16 An diesem Treffen wurde auch ein Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung verabschiedet und die Kommission aufgefordert, eine Richtlinie zur Besteuerung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen in der EU vorzuschlagen. Letzteren Vorschlag präsentierte die Kommission am 4.3.1998.

17 Das entsprechende Dokument trägt den Titel "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft".

Quellensteuern (zum Beispiel Deutschland und Frankreich) kaum angefochten (Reuters 27.1.1997).

Die vorgeschlagene Richtlinie strebt, im Gegensatz zum Vorschlag von 1989, keine umfassende Harmonisierung der Quellensteuern. Sie ist auf Zinszahlungen beschränkt, die in einem EU-Staat an natürliche Personen geleistet werden, welche in einem anderen EU-Staat ansässig sind. Dadurch werden alle grenzüberschreitenden Zinszahlungen an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in der EU abgedeckt, ohne Berücksichtigung des Schuldners. Nicht vom Begriff Zinsen erfasst sind Dividenden, Pensionen und Versicherungsleistungen.

Zweitens beruht der Vorschlag auf einem sogenannten *Koexistenzmodell*. Die EU-Staaten sollen zwischen zwei Lösungsansätzen wählen können: (a) *System der Quellensteuer*: Zinserträge von in der EU ansässigen natürlichen Personen werden mit einer Quellensteuer von mindestens 20% belegt. (b) *System der Information*: Schuldner (meist Finanzintermediäre) in EU-Land A müssen den Steuerbehörden in EU-Land B automatisch (nicht nur auf Anfrage) Informationen über Zinserträge nichtgebietsansässiger natürlicher Personen zukommen lassen, die in EU-Land B steuerpflichtig sind.¹⁸ Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, sollen in einem anderen EU-Land bezahlte Quellensteuern dort angerechnet werden, wo der Steuerzahler seinen Steuersitz hat.¹⁹ Soweit wie möglich würden die Quellensteuern von der Zahlstelle einbehalten. Um die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Länder nicht zu beeinträchtigen, soll versucht werden, Drittstaaten zur Einführung eines ähnlichen Systems zu bewegen.

Ob in diesem neuen Anlauf die Widerstände Grossbritanniens und Luxemburgs, der bisher gewichtigsten Opponenten, überwunden werden können, war im Oktober 1999 fraglich. Die Koexistenz-Lösung kann als Versuch betrachtet werden, den Oppositionsblock zu spalten, Luxemburg zu isolieren und es unter Druck zu setzen. Grossbritannien hat an Informationsverpflichtungen weniger auszusetzen und die Niederlande unterhalten bereits ein Meldeverfahren für Gebietsansässige. Selbst wenn der geforderte automatische Informationsaustausch akzeptiert würde, dürften sich bei dessen praktischer

18 Prinzipiell könnte ein perfektes Meldeverfahren alleine (d. h. ohne Angleichung der Steuersätze) den Steuerwettbewerb unterbinden: "Wenn das Residenzprinzip bei allen Einkommen strikte Befolgung würde und wenn Informationen zu den Einkommen der Steuerzahler von allen Steuerbehörden beschafft sowie effizient und ohne Restriktionen ausgetauscht werden könnten, dann hätte die globale Einkommensbesteuerung mit von den Ländern individuell festgelegten Sätzen eine sichere Zukunft" (Tanzi 1995:136). In den ganz seltenen Fällen, in denen grenzüberschreitende Meldeverfahren bisher zur Anwendung gelangten, blieben diese jedoch meist weit hinter den Erwartungen zurück (vgl. Tanzi 1995).

19 Probleme der Doppelbesteuerung treten grundsätzlich dann auf, wenn nicht alle Staaten das gleiche Prinzip der Besteuerung (Residenzprinzip oder Quellenprinzip) anwenden.

Umsetzung jedoch eine Vielzahl juristischer und technischer Probleme ergeben, wodurch wiederum beträchtliche Schlupflöcher für Steuerflüchtige bestehen blieben. Vito Tanzi (1996: 89) bemerkt dazu:

[...] einige Autoren nehmen an, dass ein verstärkter Austausch von Informationen zwischen in Steuerfragen vollständig unabhängigen Staaten das Instrument sei, mittels dessen diese Staaten mit dem exponentiellen Wachstum ausländischer Einkommensquellen, das auf die steigende weltwirtschaftliche Integration zurückzuführen ist, zurechtzukommen können. Diese Annahme erscheint naiv.

Ebenso lassen folgende Probleme die Erfolgchancen der jüngsten Initiative der Kommission als nicht sehr gross erscheinen. Erstens ist Luxemburg nur bereit, sich einer Harmonisierung der Quellensteuern anzuschliessen, wenn gleichzeitig über den 1997 beschlossenen Verhaltenskodex für die Körperschaftbesteuerung hinausgehende Massnahmen gegen den schädlichen Wettbewerb bei der Firmenbesteuerung ergriffen werden (dieser Unterschied in der Haltung Luxemburgs in den Bereichen Quellen- und Unternehmensbesteuerung kommt weiter unten noch zur Sprache) (Finanz und Wirtschaft, 15.10.1997: 39). Dieses Anliegen wiederum stösst bei Staaten wie Irland, den Niederlanden, Spanien und anderen Ländern, die mit teils massiven Steuererleichterungen versuchen, neue Firmen anzulocken, auf Widerstand.

Drittens scheiden sich in Bezug auf die Höhe des festzulegenden Minimumsatzes für die Quellensteuer (erste Option im Koexistenzmodell) die Geister. Vor allem Luxemburg scheint kaum bereit, einen Steuersatz von mehr als 10% zu akzeptieren. Andere EU-Staaten mit relativ tiefen Steuersätzen könnten sich der Haltung Luxemburgs anschliessen. Das gewichtigste Argument dieser Länder ist, dass mit der Höhe der minimalen Quellensteuer aufgrund der Umlenkungseffekte auch der Koordinationsbedarf mit Drittstaaten (z. B. der Schweiz, Steueroasen in und ausserhalb des EU-Raums) steigt (vgl. NZZ 7.7.98: 19). Ein einheitlicher Quellsatz von nur 10% würde allerdings die Steuerflucht kaum verhindern.

Viertens bleibt umstritten, inwiefern die EU-Staaten verpflichtet sein sollen, den Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie entsprechende Massnahmen auch in Steueroasen innerhalb der EU zu ergreifen. Nach Auffassung der Kommission entspricht der Anwendungsbereich der geplanten Richtlinie dem Hoheitsgebiet, in dem der EG-Vertrag gilt. Sie fordert jedoch zusätzlich, dass die EU-Mitglieder in abhängigen oder assoziierten Territorien (z. B. Gibraltar, Kanarische Inseln, Caymans, Bermudas, Kanalinseln, niederländische Antillen) gleichwertige Bestimmungen einführen.²⁰ Luxemburg und einige andere EU-Staaten unterstützen diesen Vorschlag. Die Haltung anderer

20 Die Kommission fordert dazu: "Insbesondere Mitgliedsstaaten mit unabhängigen oder assoziierten Gebieten oder mit besonderen Verantwortlichkeiten oder steuerlichen Vorrechten in bezug auf andere Gebiete müssen sich verpflichten, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Anwendung gleichwertiger Massnahmen [...] zu gewährleisten." (KOM (1998) 295: S. 5)

EU-Staaten wie Grossbritannien, Spaniens und der Niederlande reicht von Stillschweigen bis zu vehementer Ablehnung. Diese Frage hängt eng mit der Höhe der zu vereinbarenden Minimalsteuer zusammen: Je höher dieser Steuersatz, desto mehr werden EU-Länder mit derzeit tiefen Quellensteuern darauf pochen, dass der Vorschlag der Kommission in Bezug auf die Steueroasen realisiert wird.

Fünftens ist vor allem in Kapitalmarktstaaten Grossbritanniens und Luxemburgs sowie von internationalen Verbänden der Finanzintermediäre wie beispielsweise der IPMA und der ISMA²¹ heftige Kritik am Vorschlag der Kommission zu hören, auch Eurobond-Erträge²² zu besteuern. Der Eurobond-Markt mit einem Volumen von über drei Billionen US\$, der sich gegenwärtig vor allem in London und Luxemburg befindet, würde, so die Kritiker, durch die vorgeschlagenen Massnahmen der EU fragmentiert und in Drittstaaten abgedrängt. Viele Gegner des EU-Vorschlags führen als Beispiel auf, dass die USA 1963 eine ähnliche Quellensteuer eingeführt hätten, und dass diese neue Steuer zu einer massiven Abwanderung von Investitionen und der Errichtung der Eurobond-Märkte beigetragen habe. Diese Entwicklung wiederum habe die US-Regierung 1984 zur Abschaffung der Steuer veranlasst (NZZ, 8.9.1998: 33). Viele Marktteilnehmer erwarten, dass im Falle einer Quellensteuerharmonisierung in der EU Privat Anleger hauptsächlich in der Schweiz Zuflucht nehmen könnten. Wertpapieraufbewahrungsstellen und Zahlstellen der Banken würden ebenfalls aus dem EU-Raum abwandern. Das Emissionsgeschäft könnte hauptsächlich in die USA verlegt werden. Die Londoner City²³, aber auch andere Finanzplätze im EU-Raum, wo bisher keine Steuern auf Eurobonds erhoben werden, würden schweren Schaden erleiden (NZZ 2.12.97, 8.6.98: 19, 8.9.1998; 27.1.1999: 31; Market News Service, 19.5.1998). Luxemburg befürchtet ähnliches für das Geschäft mit Anlagefonds. Die Kritiker behaupten, die erwirkten zusätzlichen Steuererträge der EU-Länder wären sehr gering, das Kapital würde verteuert und Anleger, Schuldner und Emissionshäuser würden teils massiv geschädigt.²⁴ Vor allem

21 Die International Primary Market Association (IPMA) ist ein Verband, der die Interessen von über 80 Emissionshäusern vertritt. Die International Securities Market Association (ISMA) ist ein Verband, der über 750 Banken und Wertpapierfirmen vertritt, die vor allem im Sekundärmarkt tätig sind.

22 Eurobonds sind Finanzinstrumente, die ausserhalb des Landes, auf dessen Währung sie lauten, ausgegeben werden.

23 In London werden ungefähr 60% der Eurobonds (Total über 16'000, 50% stammen von EU-Schuldnern) aufgelegt und 75% des Sekundärmarkt-Handels von Wertschriften (*securites*) findet dort statt.

24 Eine Quellensteuer auf Obligationen hätte stärkere Auswirkungen als eine Quellensteuer auf Dividenden, da Letztere in geringerer Höhe anfallen als die Coupons von Obligationen. Die ISMA und IPMA behaupten, dass im Falle einer Quellensteuer bei 5 bis 7% aller ausstehenden Eurobond-Anleihen die sogenannten *gross-up*-Bestimmungen in Kraft treten würden. Die Schuldner wären gezwungen, die Zinszahlungen um den Steuerbetrag zu erhöhen. Ausweichklauseln würden jedoch Schuldnern die Möglichkeit geben, die

die IPMA und ISMA fordern deshalb weitreichende Ausnahmebestimmungen für Eurobonds, sind allerdings auch grundsätzlich gegen eine EU-weite Harmonisierung der Zinsbesteuerung.²⁵

Schliesslich dürften viele EU-Staaten bestrebt sein, ihre Flexibilität im Fiskal- und Arbeitsmarktbereich zu bewahren. Da sie mit der EWU ihre Geld- und Wechselkurspolitik aus der Hand gegeben haben, ist die Steuerpolitik eines der wichtigsten verbleibenden Mittel zur Beeinflussung der einzelstaatlichen Konjunktur (Economist 25.10.1997: 48).²⁶ Viele Ökonomen teilen diese Ansicht, zumal sie glauben, dass steuerliche Anreize ein besseres Mittel zur Ankurbelung der Wirtschaft in krisengeplagten Regionen sind als die in der EU praktizierte Subventionspolitik (Finanz und Wirtschaft, 9.7.1997: 27).

Es ist somit wahrscheinlich, dass am jüngsten Vorschlag der EU-Kommission noch einige Korrekturen vorgenommen werden – zum Beispiel ein tieferer Mindestsatz für die Quellensteuer, Ausnahmebestimmungen für Eurobonds, Beschränkung der Informationspflichten, Nichtantasten der Steueroasen im EU-Raum. Diese Korrekturen könnten den Vorschlag konsensfähig machen. Allerdings dürften die Auswirkungen solcher, nach unten revidierter Standards auf den Steuerwettbewerb zwischen den EU-Staaten sehr gering sein. Das heisst selbst wenn eine EU-Richtlinie zustande kommen sollte, würde diese nur eine geringfügige Re-regulierung bewirken.

Eine grosse Unbekannte bleibt der Einfluss des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Dieser hat sich schon verschiedentlich mit Steuerfragen befasst (EC Tax Review, verschiedene Ausgaben), hat sich aber zur Frage der Quellensteuer bisher nicht geäussert. Es wäre allerdings denkbar, dass Gebietsansässige, die Quellensteuern bezahlen, ihre Diskriminierung gegenüber Nicht-

Anleihen vorzeitig zum Nennwert zurückzahlen. Aufgrund des tiefen Zinsniveaus notieren derzeit viele Anleihen über Par, sodass viele Anleger hohe Verluste erleiden würden (NZZ, 8.9.1998: 33).

25 Die EU-Kommission entgegnet diesen Kritikern, dass die in ihrem Vorschlag festgelegte Verantwortlichkeit der Zahlstellen und nicht der Schuldner sowie die Beschränkung auf Zinserträge natürlicher Personen die Auswirkungen auf den Euro-Obligationsmarkt erheblich verringern (KOM (1998) 295: 5). So wird geschätzt, dass nur etwa 20% der Euro-Obligationen im Besitz individueller Investoren sind (Market News Service 19.5.1998).

26 Formale Analysen deuten sogar darauf hin, dass eine Steuerharmonisierung dann scheitern könnte, wenn Regierungen bessere Informationen über die Strukturen ihrer Wirtschaft besitzen. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass Steuersysteme auf einem komplexierten, innerstaatlichen Interessenausgleich verschiedener Gruppen von Steuerzahlern beruhen. Dieser Interessenausgleich gerät durch eine Steuerharmonisierung durcheinander und kann zu steigenden Forderungen einzelner Gruppen nach spezifischen Steuererleichterungen führen. Zwischen den Staaten wird der Steuerwettbewerb einfach in anderen Formen fortgesetzt, indem jeder Staat seine private Information strategisch einsetzt. Dadurch resultiert für gewisse Staaten ein international festgelegter Steuersatz, der unter dem wirtschaftlichen oder sozialen Optimum liegt (Dhillon/Perroni/Scharf 1997).

gebietsansässigen einklagen könnten. Der EuGH hat sich bisher schon mehrfach mit Fragen der fiskalischen Diskriminierung nichtgebietsansässiger Personen im EU-Raum befasst, jedoch nicht mit der Bevorzugung (positiven Diskriminierung) solcher Personen. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft vom EuGH durch Einzelfallentscheide wichtige Impulse zur Harmonisierung der Quellensteuern ausgehen könnten. Es scheint allerdings, dass der EuGH bestrebt sein dürfte, keine de facto legislativen Funktionen in diesem politisch hoch sensiblen Bereich zu übernehmen (EC Tax Review 2/1998: 74f.; Manager Magazin 3/97: 194–199).

5.2.4. Tendenz zur Deregulierung und Konvergenz

Im Gesamtbild lässt sich das Politikergebnis mit einem (mindestens vorläufigen) Scheitern der Re-regulierungsversuche und einer gewissen Konvergenz nach unten umschreiben. Der 1989 unternommene Versuch der EU zur umfassenden Harmonisierung der Quellensteuern zeitigte keinerlei Erfolg. Die Chancen des 1997 lancierten, viel bescheidenen Vorstosses sind mehr als ungewiss. In etwas radikalen Worten:

Einigkeit besteht bislang nur in Bezug auf die Möglichkeit, ab 1999 die Steuererklärung in Euro auszufüllen. (Die Tageszeitung, 16.5.1998)

Die Deregulierungstendenz kommt auch darin zum Ausdruck, dass in einigen Fällen EU-Staaten ihre Quellensteuern gesenkt haben (z. B. Belgien), oder dass die Neueinführung einer Quellensteuer scheiterte (z. B. 1989 in Deutschland). Hinzu kommt, dass die meisten EU-Länder keine Quellensteuern auf Zinseinkünften Nichtgebietsansässiger erheben und Zahlstellen und Steuerbehörden an die Finanzbehörden anderer EU-Staaten in der Regel keine Informationen über die Zinseinkünfte Nichtgebietsansässiger liefern.²⁷ Abbildung 5

27 Eine systematische Erfassung der gegenwärtigen Praxis von EU-Staaten in diesem Bereich hätte eine umfassende Analyse aller innerstaatlichen Steuergesetzgebungen und bilateralen Doppelbesteuerungs- und Rechtshilfeabkommen erfordert, was im Rahmen dieser Fallstudie aufgrund des riesigen Arbeitsaufwandes nicht möglich war. Aus der Sekundärliteratur (z. B. OECD 1998a, 1998b; Tanzi 1995) ist jedoch ersichtlich, dass im EU-Raum bisher keine automatischen Meldeverfahren für Zinseinkünfte Nichtgebietsansässiger (wie sie der EU-Vorschlag vorsieht) existieren und Auskünfte dieser Art an ausländische Steuerbehörden nur ganz selten und nur auf explizite Anfrage und begründeten Verdacht auf Vermögensdelikte erteilt werden. Als Folge der Amtshilfe-Richtlinie der EU haben die meisten EU-Staaten "grosse" Amtshilfe-Klauseln in Doppelbesteuerungsabkommen eingebracht. Wie jedoch das Beispiel Luxemburg zeigt, hat diese Entwicklung die Informationspraxis der EU-Staaten im Steuerbereich kaum verändert. Alberto Giovannini (1990: 16) bemerkt, dass die gegenwärtige Situation gekennzeichnet ist durch eine "bemerkenswerte Abwesenheit von Kooperation zwischen den Steuerbehörden der Industrieländer, die sich im strategischen Gebrauch des Bankgeheimnisses zum Zwecke der Anziehung ausländischer Steuerflüchtlinge äussert." Vgl. auch Tanzi (1995: 84f.).

fasst die Praktiken der einzelnen EU-Mitglieder zusammen und bringt auch zum Ausdruck, dass die einzelstaatlichen Regeln trotz einer gewissen Konvergenz nach unten besonders in Bezug auf die Steuersätze immer noch recht heterogen sind.

Abbildung 5: Quellensteuern in EU-Staaten

Land	Quellensteuer	Quellensteuer für Nicht-gebietsansässige
Belgien	15 %	0 %
Dänemark	0 %	0 %
Deutschland	25–35 %	0 %
Finnland	0–28 %	0 %
Frankreich	25–60 %	0 %
Griechenland	15–20 %	0–15 %
Grossbritannien	20 %	0 %
Irland	10–24 %	0 %
Italien	27 %	0–27 %
Luxemburg	0 %	0 %
Niederlande	0 %	0 %
Österreich	25 %	0 %
Portugal	15–20 %	20 %
Schweden	30 %	0 %
Spanien	25 %	0–25 %

Quellen: EU, Generaldirektion 21 (nichtpubliziertes Grundlagenpapier), Juni 1998; Banca Commerciale Italiana (1993), *Tendenza Reali* 46/Juli; Tanzi 1996: 81, 131; KPMG International, *Country Tax Facts* (<http://www.tax.kpmg.net/library/default.htm>); OECD 1994, Zusammenstellung durch den Autor.

Die aufgeführten Zahlen sind nur beschränkt aussagekräftig, da je nach Land die steuerfreien Zinsbeträge und Abzugsmöglichkeiten ganz generell erheblich variieren. Ebenso werden einzelne Anlageinstrumente teils sehr unterschiedlich besteuert. Quellensteuern auf Anleihen des betreffenden Staates werden meist tiefer besteuert und liegen zum Teil weit unter den oben angegebenen Durchschnittswerten. Die Quellensteuern auf Dividenden (hier nicht aufgeführt) liegen meist über 0%, in der Regel bei 15%. Dies hängt damit zusammen, dass die meisten Staaten bei Einkünften, die eng mit Firmen assoziiert sind, das Quellenprinzip und nicht das Residenzprinzip anwenden. Offensichtlich hat der Steuerwettbewerb nicht die gleiche Wirkung auf die Besteuerung von Dividenden wie auf die Zinsbesteuerung. Eine Erklärung dafür steht noch aus.

5.3. Erklärungen

Die Mitgliedsstaaten der EU haben durch die Liberalisierung beziehungsweise Integration ihrer Finanzmärkte eine Intensivierung des Steuerwettbewerbs bewirkt. Zwei grösseren Versuchen der EU, die als negativ gewerteten Konsequenzen dieser Liberalisierung für das Steueraufkommen zu beseitigen, war bisher kein Erfolg beschieden. Zudem manifestiert sich der Deregulierungsdruck auch bei den Besteuerungspraktiken der einzelnen EU-Mitglieder. Wie lässt sich dieses Politikergebnis – tendenziell eine Konvergenz nach unten – erklären?

Die gängigen Deutungen der bisher vergeblichen Bemühungen um eine Beseitigung des Steuerwettbewerbs in der EU beruhen nur selten auf intensiveren theoretischen Überlegungen und können wie folgt zusammengefasst werden:²⁸ Die Steuererhebung ist eines der wichtigsten und traditionellen Hoheitsrechte von Staaten. Letztere sind deshalb einem supranationalen Vorstoss in den Fiskalbereich grundsätzlich abgeneigt. Des Weiteren erlaubt die Einstimmigkeitsregel der EU in Steuersachen – ein Ausdruck des ausgeprägten Souveränitätsdenkens – jedem Staat, das heisst selbst Kleinstaaten wie Luxemburg, ein gemeinsames Vorgehen zu blockieren (NZZ, 28.1.97:19; NZZ, 22.5.98). In anderen Erklärungen wird betont, dass aufgrund der hohen Kapitalmobilität eine Re-regulierung innerhalb des EU-Raumes sehr unvorteilhaft wäre: Investitionen würden in Nicht-EU-Länder, die tiefere Steuern aufweisen, abwandern. Schliesslich führen viele Beobachter grundsätzliche Differenzen zwischen Befürwortern eines Steuerwettbewerbs und Vertretern etatistischer Lösungen (oft als "internationale Steuerkartelle" bezeichnet) ins Feld. Diese normativen Differenzen sind im Steuerbereich viel ausgeprägter als beispielsweise bei der Handelsliberalisierung (Tanzi 1996: 9). Der Economist (25.10.1997: 48), der eher zu den Befürwortern des Steuerwettbewerbs gehört, fasst diese Haltung wie folgt zusammen:

Länder mit niedrigen Steuern sehen nicht ein, weshalb sie ihre striktere Kontrolle der öffentlichen Ausgaben nicht ausnützen sollten. Aus dieser Sicht ist der Steuerwettbewerb kein Fiskaldumping, sondern eine gesunde Art und Weise, Staaten zur Reduktion ihrer exzessiven Steuerbelastung zu zwingen.

Die Gegenseite argumentiert, wie oben schon erwähnt, dass der schädliche Steuerwettbewerb zu wirtschaftlichen Verzerrungen im EU-Binnenmarkt und zu einer unerwünschten Mehrbelastung der Arbeit führe sowie den Sozialstaat durch sinkende Steuererträge unterminiere. Optimistische Prognosen zu den Erfolgchancen der EU-Bemühungen um eine Steuerharmonisierung basieren

28 Wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten sind meist auf Effizienzüberlegungen ausgerichtet und können kaum Antworten auf die in dieser Fallstudie interessierenden Fragen geben. Vito Tanzi (1995: 5) bemerkt, dass "[...] eine wachsende Kluft zwischen den Empfehlungen der modernen Steuertheorie und den realen Steuersystemen besteht".

denn auch just auf dem erwarteten Wachstum der Unzufriedenheit in den EU-Staaten mit den negativen Folgen des Steuerwettbewerbs (Economist, 25.10.1997: 48).

Auf abstrakterer Ebene wird der Steuerwettbewerb, wie oben dargelegt, oft als Gefangenendilemma betrachtet. Bei der Ausgestaltung ihrer Steuerpolitik interagieren Staaten mit ihrer Aussenwelt und versuchen dabei ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Die individuelle Rationalität deckt sich dabei jedoch nicht mit der kollektiven Rationalität, sodass als Ergebnis der Interaktion ein kollektiv gesehen suboptimales Ergebnis zustande kommt, bei dem alle Staaten Steuererträge verlieren.

Diese Erklärungen sind aus mehreren Gründen wenig griffig und plausibel. Erstens existieren verschiedenste Politikbereiche, die ebenfalls von starkem Souveränitätsdenken geprägt sind, in denen aber eine intensive internationale Zusammenarbeit stattfindet (zum Beispiel Exportkontrollen für sicherheitspolitisch relevante Güter). Die Einstimmigkeitsregel als solche kann kaum als Erklärung für mangelndes Vorankommen bei der Steuerharmonisierung gelten. Vielmehr ist sie ein Korrelat der Opposition gegen eine Steuerharmonisierung. In vielen anderen Politikbereichen findet internationale Kooperation unter Konsensbedingungen statt. Zweitens erklärt die Kapitalmobilität allein nur wenig: So existieren verschiedene Politikbereiche, in denen trotz hoher Kapitalmobilität eine Re-regulierung stattgefunden hat (vgl. die in Kap. 4 untersuchten Kapitalvorschriften für Banken). Die aufgeführten Differenzen zwischen liberalen und etatistischen Positionen beruhen mehr auf normativen Aussagen und Wunschen denn auf den dahinter stehenden materiellen Interessen. Der optimistische Prognose liesse sich, wie oben diskutiert, beispielsweise entgegenhalten, dass die Einführung des Euro und die damit verbundene Aufgabe einzelstaatlicher Geld- und Wechselkurspolitik die Flexibilität der Einzelstaaten im Bereich der Fiskalpolitik um so wichtiger werden lässt.

Die Modellierung des Steuerwettbewerbs als einfaches Gefangenendilemma ist wenig plausibel. Erstens sollte man, im Einklang mit der gängigen Literatur zu diesem Thema, annehmen, dass der Steuerwettbewerb ein Spiel mit vielen Runden ist. Dieser Umstand sollte es den Staaten eigentlich erlauben – dies ganz besonders in einem so hoch institutionalisierten Verhandlungsrahmen wie der EU – sich gegenseitig und glaubwürdig zu verpflichten (z. B. im Rahmen einer *tit-for-tat*-Strategie, vgl. Axelrod 1984) und durch ein Steuerkartell den Steuerwettbewerb zu stoppen. Zweitens reduziert der verfügbare institutionelle Rahmen die Transaktionskosten der Verhandlungen, ermöglicht *Junktime* zur Überwindung von Kooperationsproblemen, die von asymmetrischen Präferenzen verursacht sind, und reduziert nicht zuletzt durch supranationale Rechtsprechung und die rechtliche Unmöglichkeit eines Austritts aus der EU Durchsetzungs- und Sanktionsprobleme. Die Empirie zeigt allerdings, dass Kooperationsversuche bisher gescheitert sind. Wie wir

weiter unten sehen werden, hängt dieses Politikergebnis unter anderem damit zusammen, dass die beteiligten Akteure asymmetrische Präferenzen aufweisen und Drittparteien die Kooperation behindern. Im Folgenden untersuche ich, ob die in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen eine fundiertere Erklärung der beobachteten Politikergebnisse liefern können.

5.3.1. Hypothese 1

Aus den in Kapitel 3 diskutierten Gründen erwarten wir bei Produktregulierungen eher eine Intensivierung des staatlichen Zugriffs, oft verbunden mit erheblicher Varianz zwischen den einzelstaatlichen Standards. Bei auf Produktionsprozesse bezogenen Regulierungen kommt es eher zu einer Deregulierung und einer Angleichung nach unten.

Das beobachtete Politikergebnis – Scheitern der Re-regulierungsversuche; tendenziell Konvergenz nach unten – entspricht demjenigen, das wir für die Teilhypothese zu Produktionsprozessstandards erwarten. Somit wäre Hypothese 1 dann falsifiziert, wenn es sich bei der Besteuerung von Zinseinkünften um Produktregeln handeln sollte und wir protektionistische Motivationen auf Seiten der in den einzelnen Staaten unterschiedlich regulierten Produzenten beobachten.

Bei der Besteuerung von Zinseinkünften, seien diese grenzüberschreitend oder binnenwirtschaftlich, handelt es sich vorwiegend um eine Regulierung von Produktionsprozessen. Allerdings sind auch Elemente einer Produktregulierung sichtbar. Bei der Ausgestaltung von Finanzinstrumenten oder Anlageformen, bei Investitionen und bei der Entrichtung von Zinsen durch die Schuldner oder Zahlstellen sind die Beteiligten verpflichtet, bestimmte staatliche Vorschriften einzuhalten. Die Beschaffenheit oder Qualität der eigentlichen Produkte – zum Beispiel Staatsanleihen, Sparkonten, Obligationenfonds – wird durch die Besteuerung oder durch Informationsvorschriften, wie sie die Pläne der EU-Kommission vorsehen, jedoch kaum beeinträchtigt. Die wesentlichen Merkmale eines Obligationenfonds beispielsweise werden nicht grundsätzlich von den Quellensteuergesetzen geprägt, sondern von anderen Vorschriften und freien Entscheidungen der Gestalter. Gleichermassen hängt das mit einer Anlageform verbundene Risiko kaum von der Quellensteuer, sondern zum Beispiel von der Qualität des Schuldners und dem Verlauf der Finanzmärkte ab.

Elemente einer Produktregulierung lassen sich insofern feststellen, als sehr stark besteuerte Finanzinstrumente oder Investitionsformen, die einer Meldepflicht an Finanzämter und dadurch wiederum einem verstärkten fiskalischen Zugriff unterliegen, aus der Sicht des Anlegers ein schlechteres Risikoertrags-Verhältnis aufweisen können. Somit ist die Qualität des Produkts bis zu einem gewissen Grad von den Vorschriften über die Zinsbesteuerung beeinflusst.

Diese Unschärfe bezüglich Produkte- versus Prozessregulierung lässt sich beseitigen, wenn wir das der Regulierung innewohnende protektionistische Potential betrachten. Sofern die Besteuerung von Zinseinkünften einer Prozessregulierung entspricht, sollten sich gemäss Hypothese 1 auch keine Möglichkeiten für die einzelnen Staaten ergeben, ihren Markt durch einseitiges Anheben der Standards vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen.

In der Tat ist klar ersichtlich, dass eine unilaterale Anhebung der Quellensteuer oder eine Verschärfung der Meldepflichten weder für die Schuldner, noch die Finanzintermediäre (in unserem Fall die Produzenten), noch die Anleger direkte Vorteile bringt. Im Gegensatz zu anderen Regulierungsbereichen (zum Beispiel Kapitalstandards für Banken), schützt die Einführung oder Erhöhung der Quellensteuer oder die Verschärfung der Meldepflichten einheimische Produzenten nicht vor ausländischer Konkurrenz. Eher das Gegenteil tritt ein: Eine unilaterale Re-regulierung kann Anleger in die Arme ausländischer Finanzinstitute treiben. Um zu retten, was noch zu retten ist, tendieren die einheimischen Produzenten dann dazu, Teile ihrer Geschäftstätigkeit in Länder mit tieferen Steuern oder strengem Bankgeheimnis zu verlegen, um dort die steuerflüchtigen Kunden wieder aufzufangen. Diese Verlagerung der Geschäftstätigkeit birgt für diese Produzenten jedoch Kosten, zumal sie kaum alle flüchtenden Investoren in ihren neuen Filialen oder Tochtergesellschaften im Ausland wiedergewinnen können. Der massive Abfluss von Investitionen aus Deutschland und Belgien in ausländische Steueroasen (z. B. Luxemburg, Schweiz, Kanalinseln) sowie die Eröffnung vieler Filialen deutscher Banken an diesen Orten mögen als Beispiele dienen.

Indirekt – über die durch Steuererträge finanzierten Staatsausgaben – profitieren möglicherweise auch die Produzenten von einer Re-regulierung und der damit verbundenen Erhöhung der Steuererträge. Allerdings nur, wenn die Steuerzahler nicht in allzu grossen Scharen flüchten. Dieser Nutzen, sollte er überhaupt anfallen, ist jedoch sehr diffus und unterliegt dem Problem öffentlicher Güter. Bei der Produktion solcher Güter hat bekanntermassen jeder Akteur einen Anreiz, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten, wodurch das öffentliche Gut in suboptimalem Ausmass produziert wird. Dies nach dem Motto: "Besteuere nicht Dich, nicht mich, sondern den Kerl hinter dem Baum." (Vgl. Zitat am Anfang dieses Kapitels.)

Das grösste Interesse an einer Re-regulierung haben somit Regierungen und staatliche Verwaltungen. Steuererhöhungen sind allerdings politisch eher unpopulär und erfolgen bezeichnenderweise immer öfter über die weniger sichtbaren Konsumsteuern. Eine breitere politische Unterstützung für eine Erhöhung der Zinsbesteuerung wäre nur dann zu erwarten, wenn durch das Schrumpfen der Steuererträge auf Kapitaleinkommen die gesamten Steuererträge dramatisch sanken und wichtige öffentliche Leistungen dadurch in Frage gestellt würden.

Dass eine unilaterale Re-regulierung für Produzenten und Anleger eher Nachteile als Vorteile bringt, hängt mit der Kapitalmobilität zusammen. Diese wurde von den EU-Staaten gezielt gefördert, einerseits durch die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen, andererseits dadurch, dass Finanzintermediäre im EU-Binnenmarkt ohne grosse Probleme in anderen Mitgliedsländern Ableger eröffnen können. Die Kapitalmobilität wird im hier untersuchten Bereich auch durch die Struktur des betreffenden Geschäfts verstärkt. Die Entgegennahme von Investitionen ist aus Gründen der Infrastruktur viel einfacher zu tätigen als die Kreditvergabe. Erstere kann durch kleinste und sehr mobile Finanzintermediäre überall auf der Welt erfolgen. Die Kreditvergabe oder das Emissionsgeschäft hingegen erfordern eine viel grössere Infrastruktur und einen möglichst soliden Finanzplatz. Bei der Kreditvergabe beispielsweise sind Skaleneffekte allein schon aufgrund der Risikodiversifikation wichtig. Hier ergibt sich ein wesentlicher Unterschied zwischen der Besteuerung von Zinseinkünften und Kapitalvorschriften für Banken. In der Fallstudie zu den Kapitalvorschriften stellen wir fest, dass Staaten durch die Abhängigkeit der Banken von grossen Finanzplätzen starken Einfluss gewinnen konnten.

Folgerung: Die Zinsbesteuerung entspricht eher einer Prozess- als einer Produktregulierung. Im Einklang mit den kausalen Effekten, die der Prozessregulierung anhaften, bringt eine unilaterale Re-regulierung in diesem Fall keinen protektionistischen Nutzen für die Produzenten und schon gar nicht für ihre Kunden (das heisst die Anleger). Hypothese 1 hat somit dem Falsifizierungsversuch standgehalten und liefert einen Beitrag zur Erklärung der beobachteten Konvergenz nach unten.

5.3.2. Hypothese 2

Hypothese 2 erklärt Konvergenztendenzen: In Regulierungsbereichen, in welchen Produzenten mit standortgebundenen, internationalen Investitionen dominieren, erwarten wir eher eine Konvergenz einzelstaatlicher Standards als in Fällen, in denen binnenmarktorientierte oder nicht- beziehungsweise wenig standortgebundene Investitionen vorherrschen. Ob eine allfällige Konvergenz regulatorischer Standards nach oben oder unten verläuft, prognostiziert diese Hypothese nicht.

Bei der Besteuerung von Zinserträgen lässt sich, wie Abbildung 5 weiter oben andeutet, nur eine beschränkte Angleichung feststellen. Um Hypothese 2 falsifizieren zu können, müssten wir bei diesem Politikergebnis beobachten können, dass Firmen mit standortgebundenen, internationalen Investitionen den betreffenden Wirtschaftssektor dominieren und bei den Regierungen ein starkes Lobbying zugunsten einer Angleichung der Standards betreiben.

Tatsächlich sind viele Finanzintermediäre in mehreren bis vielen Ländern gleichzeitig tätig. Dieser Wirtschaftssektor wird somit von transnationalen Firmen geprägt. Andererseits haben wir oben festgestellt, dass die Kapitalmo-

bilität hoch ist, besonders bei der Entgegennahme von Finanzvermögen durch die Intermediäre. Diese Geschäftstätigkeit ist somit nur in geringem Masse standortgebunden. Im Einklang mit Hypothese 2 ist denn auch das Engagement der Produzenten (v. a. Finanzintermediäre) zugunsten einer Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU gering bis inexistent. Wenn es zu Einflusversuchen kommt, bestehen diese meist darin, einen Harmonisierungsbedarf zu verneinen. In Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Kommission von 1997 und 1998 haben verschiedene Verbände der Finanzwirtschaft eher negativ reagiert. Der Europäische Hypothekenverband kritisierte, dass eine Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen (in Form einer gemeinsamen Mindest-Quellensteuer) in der EU zu einer Kapitalabwanderung in Steueroasen führen würde. Die gleiche Ansicht vertrat die Vereinigung der Banken in der Europäischen Union in einer Stellungnahme vom Mai 1997. Die Europäische Vereinigung der Sparkassen anerkannte zwar die Notwendigkeit einer Harmonisierung, empfahl allerdings ein sehr behutsames Vorgehen und niedrige Quellensteuern.²⁹

Dass die meisten Produzenten und ihre Verbände wenig Interesse an einer Re-regulierung und Konvergenz haben, liegt wiederum in der Struktur der Situation begründet. Unterschiedliche Steuervorschriften mögen für die Anbieter von Finanzdienstleistungen einen gewissen Mehraufwand verursachen. Dieser Mehraufwand scheint jedoch nur wenige Produzenten zu stören. Die Vereinigung der Steuerberater-Verbände der EWG-Länder veröffentlichte im Mai 1997 eine Studie. Darin wurden die bestehenden Unterschiede in der Besteuerung von Zinsen und Dividenden identifiziert. Die Autoren vertraten die Ansicht, dass die Schaffung eines einheitlichen europäischen Kapitalmarkts die Beseitigung dieser Unterschiede erfordere. Allerdings wurde offen gelassen, ob eine Konvergenz nach oben oder unten wünschenswert sei. Da viele Produzenten einen grossen Verwaltungsaufwand befürchten³⁰, sollte der Vorschlag der Kommission akzeptiert werden, kann eher von einer Bevorzugung der Deregulierung ausgegangen werden.

Unterschiedliche Standards stossen bei Finanzintermediären und Anlegern eines Landes offensichtlich vor allem dann auf Kritik, wenn die Besteuerung im eigenen Land höher ist als in anderen Ländern. Aufgrund der Kapitalmobilität ist jedoch auch hier zu erwarten, dass die betroffenen Akteure eher die *exit-* als die *voice-*Option wählen (Hirschman 1970). So haben die deutschen Banken keinen allzu grossen Aufwand betrieben, um die Politiker zur Modifikation ihrer Quellensteuerpolitik zu bewegen, sondern haben ihre Ableger in Luxemburg und anderen Steueroasen ausgebaut, um die vor der Quellensteuer flüchtenden Investoren wieder aufzufangen.

29 Vgl. KOM (1998) 295: S. 26 vom 20.5.1998; KOM (1996) 546: 22.10.1996.

30 Die ISMA moniert beispielsweise, dass die vorgeschlagene EU-Richtlinie kaum zusätzliche Steuererträge bringen, aber einen enormen Verwaltungsaufwand für die Zahlistellen (meist Depotbanken) und staatliche Steuerbehörden verursachen würde.

Folgerung: Die vorgebrachte empirische Information ergibt keine Falsifikation von Hypothese 2. Die Investitionen der transnationalen Produzenten im hier interessierenden Wirtschaftssektor sind zwar oft multinational, jedoch nur in sehr geringem Masse standortgebunden. Somit haben die Produzenten, im Einklang mit der Hypothese, nur wenig Interesse an einer Angleichung der regulatorischen Standards, und schon gar nicht an einer Konvergenz in Richtung einer stärkeren Zinsbesteuerung.

5.3.3. Hypothese 3

Hypothese 3 besagt, dass dominante Firmen in Märkten mit hohem Konzentrationsgrad eher in der Lage sind, das regulatorische Umfeld nach ihren Wünschen zu beeinflussen. Diese Hypothese muss in Zusammenhang mit Hypothese 1 und 2 betrachtet werden. Das beobachtete Politikergebnis – kein Erfolg von Re-regulierungs-Versuchen, tendenziell Konvergenz nach unten – liesse sich dadurch erklären, dass die Zinsbesteuerung einer Regulierung von Produktionsprozessen entspricht (Hypothese 1), und dass der entsprechende Markt einen eher geringen Konzentrationsgrad aufweist (Hypothese 3). Die eher geringfügige Konvergenz liesse sich auch darauf zurückführen, dass internationale Investitionen in diesem Bereich wenig bis gar nicht standortgebunden sind (Hypothese 2) und die Marktkonzentration eher gering ist (Hypothese 3). Die Kombination von multinationalen, standortgebundenen Investitionen und hohem Konzentrationsgrad der Märkte, bei der wir eine starke Konvergenzbewegung erwarten würden, kann aufgrund der zu Hypothese 2 vorgebrachten empirischen Information vernachlässigt werden. Hypothese 3 liesse sich vor allem dann falsifizieren, wenn wir bei nur leichter Konvergenzbewegung eine hohe Konzentration des entsprechenden Marktes beobachten würden.

Trotz der Entstehung grosser Finanzkonglomerate in jüngerer Zeit ist der Finanzsektor, über den Investitionen natürlicher Personen einfließen, sehr kompetitiv und umfasst eine grosse Zahl von Produzenten. So existieren in Luxemburg allein über 200 Banken, in den USA sind es sogar über 7'000. Hinzu kommen unzählige Anlagefirmen. In den meisten Industriestaaten existieren jeweils wenige Grossbanken, die hohe Marktanteile besitzen. Ob diese Banken einen gewichtigen Einfluss auf die Ausgestaltung der Zinsbesteuerung gehabt haben, ist schwer zu beurteilen. Im Falle Deutschlands und Belgiens zum Beispiel ist es jedoch wahrscheinlich, dass sie zur Abschaffung beziehungsweise Senkung der Quellensteuern beigetragen haben, indem sie auf den Finanzabfluss hinwiesen und Ableger im Ausland gründeten, um die abfliessenden Investitionen aufzufangen. Solange die Finanzinstitute eine eher kostengünstige *exit-*Option besitzen, haben sie nur einen geringen Anreiz, konzentrierten Druck auf ihre Regierungen auszuüben, um eine Senkung der

Zinsbesteuerung zu erreichen. An einer Erhöhung der Steuern sind weder Finanzintermediäre noch Anleger interessiert.

Folgerung: Die oben formulierten Bedingungen für eine Falsifikation der Hypothese sind nicht erfüllt. Bei der Entgegennahme von Investitionen ist der Konzentrationsgrad der Märkte mittel bis gering. In Kombination mit Hypothesen 1 und 2 lässt sich dadurch erklären, weshalb Re-regulierungsbemühungen gescheitert sind, andererseits jedoch nur eine begrenzte Konvergenz nach unten feststellbar ist.

5.3.4. Hypothese 4

Hypothese 4 erklärt die Intensität staatlicher Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Re-regulierung – in unserem Fall eine Erhöhung der Quellensteuer beziehungsweise Verschärfung der Auskunftspflicht gegenüber Steuerbehörden – erwarten wir bei konzentriertem Nutzen und breit gestreuten Kosten der Re-regulierung. Ein Scheitern von Re-regulierungsversuchen oder eine Deregulierung treten dann auf, wenn der Nutzen breit gestreut ist, die (substanzialen) Kosten aber konzentriert sind und eine Kompensation der Kostenträgenden nicht möglich ist.

Um Hypothese 4 zu falsifizieren, müssten wir feststellen können, dass der Nutzen einer verstärkten Zinsbesteuerung konzentriert ist und die (substanzialen) Kosten breit gestreut, Re-regulierungsversuche aber trotzdem gescheitert sind. Die genannten Kosten-Nutzen-Strukturen müssten bei einer umfassenden Analyse für jedes EU-Mitglied eruiert und aggregiert werden. Der Einfachheit halber beschränke ich mich hier allerdings auf eine allgemein gehaltene Beurteilung von Kosten und Nutzen einzelner Interessengruppen in der gesamten EU.

Die Kosten-Nutzen-Strukturen im Bereich der Zinsbesteuerung entsprechen nicht denjenigen, die zur Falsifizierung der Hypothese vorhanden sein müssten (konzentrierter Nutzen, breit gestreute Kosten), andererseits auch nicht eindeutig den Bedingungen, unter denen eine Deregulierung zu erwarten ist (konzentrierte Kosten, breit gestreuten Nutzen).

Der Nutzen einer verstärkten Zinsbesteuerung beziehungsweise einer EU-weiten Harmonisierung derselben auf höherem Niveau würden einer grossen Gruppe von Akteuren zugute kommen. Diese Gruppe umfasst prinzipiell alle Empfänger verschiedenster staatlicher Leistungen, die über die Steuererträge finanziert werden. Am meisten profitieren die Nettoempfänger von Staatsausgaben, zum Beispiel vom Sozialstaat abhängige Personen sowie Beschäftigte im öffentlichen Sektor. Wenn sich diese Interessengruppen jedoch politisch mobilisieren und Einfluss auf Regulierungsprozesse nehmen, geschieht dies meist zur Verhinderung von Ausgabenkürzungen oder zur Verbesserung staatlicher Leistungen. Trotz evidentem Zusammenhang zwischen Staatseinnahmen und -ausgaben und trotz weitverbreiteter Empörung über "Millionäre, die

keine Steuern zahlen" gehen diese Interessengruppen kaum für höhere Steuern auf Zinseinkünfte auf die Strasse (vgl. auch Olson 1982).

Am meisten Interesse an der Verhinderung einer Konvergenz nach unten beziehungsweise an der Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU auf höherem Niveau haben in der Regel Politiker und der Verwaltungsapparat in denjenigen EU-Staaten, die höhere Steuern auf Zinserträgen aufweisen. Der Steuerwettbewerb ist für diese Akteure unvorteilhaft, weil er das Staatseinkommen reduziert. Deutsche Steuerexperten schätzen beispielsweise, dass ungefähr 300 Milliarden DM an un versteuerten Geldern auf ausländischen Konten in Europa liegen und so dem deutschen Fiskus jährlich über 25 Milliarden DM entgehen (Cash, 20.11.1998). Die Einbusse erfolgt einerseits durch die Abwanderung von Kapital gebietsansässiger Anleger, andererseits auch dadurch, dass in den meisten EU-Staaten Nichtgebietsansässige von der Zinsbesteuerung befreit sind. Die für Nichtgebietsansässige geltenden Ausnahmen zielen nicht zuletzt darauf ab, ausländische Anleger anzulocken oder deren Abwanderung zu verhindern. Der Nutzen des Status quo kommt somit weniger dem Staatsapparat zu, da er auf diese Einkommensquelle verzichtet, sondern vielmehr den Finanzintermediären und Anlegern und, vielleicht in indirekter Weise, auch der gesamten Wirtschaft des betreffenden Landes (z. B. durch tiefere Zinsen³¹). Bei steigender Kapitalmobilität und gleichgeschalteten Quellensteuersätzen in allen EU-Ländern könnte dieses System im Extremfall dahin tendieren, dass alles mobile Kapital nur noch in EU-Staaten angelegt wird, in denen der Anleger nicht gebietsansässig ist. Diese Situation würde wiederum den Staatsapparat gegenüber den Finanzintermediären benachteiligen. Letztere können in den anderen EU-Ländern Ableger einrichten, um das flüchtende Kapital aufzufangen, die Steuerbehörden können dies nicht. Auch wenn die heutige Situation noch weit von diesem Extrem entfernt ist (zumal auch die Quellensteuersätze für Gebietsansässige stark variieren), steigen mit zunehmender Kapitalmobilität die Kosten eines Scheiterns der Re-regulierung für den Staatsapparat viel stärker als für die Finanzintermediäre.

Kosten für Politiker und die öffentliche Verwaltung, die aus einer Deregulierung resultieren, fallen insofern an, als diese Akteure von der Öffentlichkeit für die Staatsverschuldung verantwortlich gemacht und dementsprechend sanktioniert werden – eine Standardannahme der *Public-Choice-Theorie* ist, dass Politiker nach einer Maximierung ihrer Wiederwahlchancen streben (Frey/Kirchgässner 1994). Sinkende Einnahmen aus der Zinsbesteuerung lassen sich nicht ohne weiteres über andere Steuerformen kompensieren (zum Beispiel Lohn- oder Konsumsteuern) und können zur Staatsverschuldung

31 Manche Ökonomen behaupten allerdings, dass dieser Effekt in der EU minim sei, da die Steueroasen in der Regel keine hinreichenden Investitionsmöglichkeiten in der Realwirtschaft bieten und das Kapital deshalb wieder in die Staaten zurückflüsse aus denen es zuerst abgeflossen sei. Das Hauptproblem (wenn man es überhaupt als Problem betrachtet) besteht somit in der Reduktion der Steuereinnahmen.

beitragen. Kürzungen der Ausgaben zur Anpassung an reduzierte Einnahmen sind erfahrungsgemäss schwierig zu bewerkstelligen. Besonders diejenigen Politiker und Teile des Verwaltungsapparates, die eine Senkung der Staatsausgaben ablehnen, werden sich somit für eine EU-weite Harmonisierung der Zinsbesteuerung zumindest auf dem eigenen Niveau einsetzen, um einer EroSION des Steueraufkommens Grenzen zu setzen.

Interesse an einer Unterbindung des Steuerwettbewerbs hat auch die EU-Kommission. Diese kann sich dadurch neue Kompetenzen erwerben und diese als Erfolg für die europäische Integration verbuchen. Dabei bedient sie sich beispielsweise der Gründe, die Mitgliedsstaaten für eine Harmonisierung vorbringen, und fügt, in Abstützung auf ihre Kompetenzen im Rahmen des Binnenmarktes, hinzu, dass der Status quo zu Wettbewerbsverzerrungen führe.³²

Die Kosten einer Re-regulierung sind weniger breit gestreut als der Nutzen. Die Lasten einer über den gesamten EU-Raum im Durchschnitt erhöhten Zinsbesteuerung würden allerdings immer noch auf eine recht grosse Akteursgruppe entfallen. Diese umfasst die im Finanzbereich tätigen Unternehmen und Personen sowie die Anleger, die meist der mittleren und oberen Einkommensschicht angehören. Für die Anleger verschlechtert sich die Ertragslage, sollte es ihnen bei einer EU-weiten Re-regulierung nicht möglich sein, ihr Kapital ausserhalb der Reichweite der vorgeschlagenen EU-Richtlinie anzulegen.

Die Kosten für die Unternehmen sind, folgt man der Meinung der EU-Kommission, gering und beschränken sich auf zusätzliche Verwaltungskosten für Zahlstellen, meist Finanzintermediäre. Die Kommission behauptet auch, dass in der Praxis nur selten Klein- oder Mittelunternehmen davon betroffen seien, da diese selten als Zahlstellen fungierten. Das gleiche gelte für die Mehrzahl der Emittenten von Wertpapieren und der Marktteilnehmer generell (KOM (1998) 295: 24f.). Insbesondere Finanzintermediäre in EU-Staaten, die von der höheren Zinsbesteuerung in anderen Staaten profitieren, teilen diese Ansicht nicht. Finanzkreise in Luxemburg finden beispielsweise leichtes Gehör bei der dortigen Regierung, die traditionell zu den Opponenten einer Harmonisierung der Zinsbesteuerung gehört.

Diese Opposition lässt sich mit einer Behauptung in Zusammenhang bringen, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Steuertheorie zu finden ist: Bei hoher Kapitalmobilität haben kleinere Länder grössere Mühe, ihre Steuersätze beizubehalten. Der Grund liegt in der geringeren Grösse der "realen" Binnenwirtschaft. Oft neigen kleine Staaten deshalb dazu, als Steueroasen eine

32 In ihrem Vorschlag vom 20.5.1998 argumentiert die Kommission: "Da eine Koordination der einzelstaatlichen Systeme fehlt, ist es [...] derzeit für natürliche Personen, die Gebietsansässige der Mitgliedsstaaten sind, möglich, jeder Form der Besteuerung ihrer in einem anderen als dem Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes eingenommenen Zinsen zu entgehen. Dies ist die Ursache von Verzerrungen der Funktion des Binnenmarktes sowie von Verlusten beim Steueraufkommen für die Mitgliedsstaaten." (KOM (1998) 295: S. 23)

Nischenfunktion zu übernehmen und davon zu profitieren. Da sie gegenüber dem Steuerwettbewerb empfindlicher sind, reagieren sie im Zweifelsfall eher mit Steuerensenkungen. Diese Reaktion wiederum verstärkt den allgemeinen Steuerwettbewerb und steht einer internationalen Harmonisierung im Wege (vgl. Tanzi 1996: 65f.). Aus diesem Grund ist auch zu erwarten, dass sich die Steueroasen innerhalb einzelner EU-Länder (z. B. Spanien, die Niederlande, Grossbritannien) gegen Steuervorschriften wehren werden, die denjenigen der vorgeschlagenen EU-Richtlinie entsprechen.

Auch in grösseren EU-Ländern findet der Vorschlag der Kommission bei den Finanzintermediären kaum Unterstützung. Besonders in Grossbritannien und Luxemburg haben Finanzmarktkreise heftige Kritik am Vorschlag der EU-Kommission geäussert. In Grossbritannien wird behauptet, bis zu 10'000 Arbeitsplätze würden aus der Londoner City abwandern (NZZ 27.1.1999:31, 8.6.98:19; Independent 1.12.1998: 19; Market News Service, 19.5.1998). Diese Ansicht wird von den grössten Verbänden der Primär- und Sekundärmärkte, vor allem der IPMA und ISMA, geteilt.³³ Finanzinstitute in Ländern mit hoher Zinsbesteuerung (zum Beispiel Deutschland, Frankreich) tendieren dazu, eher eine Senkung ihrer Zinsbesteuerung auf das Niveau der Länder mit geringeren Steuern zu verlangen als eine Angleichung auf höherem Niveau. Die Hauptkritik der europäischen Verbände der Finanzwirtschaft richtet sich vor allem darauf, dass bei einem stärkeren fiskalischen Zugriff auf Zinserträge die Geschäftstätigkeit aus dem EU-Raum abwandern würde. Nach einer weitverbreiteten Einschätzung würden die Obligationenmärkte vor allem nach New York und Zürich verlagert. Der Grund: Die geplante Steuer auf Zinserträgen würde die Renditen auf Obligationen senken. Investoren würden deshalb einen höheren Ertrag auf Obligationen verlangen, was die Schuldenaufnahme von Firmen und anderen Akteuren verteuern würde. Somit würden Obligationen vorzugsweise ausserhalb der Reichweite der neuen Steuer ausgegeben. Die EU-Kommission hingegen behauptet, dass mit der Einführung des Euro der europäische Finanzmarkt noch mehr an Dynamik gewinnen und Investoren anziehen werde. Sie argumentiert auch, dass ihr Vorschlag so angelegt sei, dass die Emissionstätigkeit europäischer Unternehmen nicht aus der EU hinausverlagert würde.³⁴

33 Im gleichen Sinne hat sich die Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe geäussert (European Report, 9.12.1998).

34 In ihrem Vorschlag vom Mai 1998 bemerkt die Kommission: "Die Berücksichtigung aller in der Gemeinschaft gezahlten Zinsen, ohne dem Niederlassungsort des Schuldners Rechnung zu tragen, führt dazu, dass in der Gemeinschaft niedergelassene Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus Drittländern nicht benachteiligt werden, wenn sie Geld leihen. Folglich werden auch die Gefahren der mit dem einzigen Ziel der Steuer- vermeidung erfolgten Verlagerung von Emissionstätigkeiten europäischer Unternehmen nach ausserhalb der Gemeinschaft vermieden [...] In bezug auf die Refinanzierungskosten von Unternehmen dürften die Folgen der Quellensteuer auf die Zinssätze folglich nur marginal spürbar sein." (KOM (1998) 295: 25)

Folgerung: Die Verteilung der Kosten und des Nutzens einer verstärkten Besteuerung von Zinseinkünften in den EU-Ländern deckt sich nicht eindeutig mit einer der beiden in Hypothese 4 genannten Grundkonstellationen. Sie tendiert jedoch in Richtung derjenigen Konstellation, die einer Re-regulierung abträglich ist. Der Nutzen einer Re-regulierung ist im Falle von Politikern und des Verwaltungsapparats in Ländern mit höherer Zinsbesteuerung eher konzentriert. Ansonsten profitiert aber auch eine äusserst breite Bevölkerungsschicht von der durch Steuereinnahmen finanzierten Staatstätigkeit. Die Kosten, die auf Seiten der Anleger und Finanzintermediäre anfallen, sind konzentrierter. Viele der kostentragenden Akteure besitzen allerdings eine *exit*-Möglichkeit. In den meisten EU-Staaten stehen somit auf der Nutzniesserseite vor allem diejenigen Politiker und Teile des Verwaltungsapparates, die den Steuerwettbewerb fürchten. Diesen Akteuren gegenüber auf der Seite der Kostentragenden finden sich die Finanzintermediäre und Anleger. Bei dieser Konstellation sind immer wieder Vorstösse zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung zu erwarten, die Erfolgsaussichten dieser Bemühungen sind jedoch sehr unsicher.

5.3.5. Hypothese 5

Hypothese 5 erklärt vor allem die Wahrscheinlichkeit, mit der eine internationale Harmonisierung der Zinsbesteuerung auf höherem Niveau zustande kommt. Die statische Variante der Hypothese besagt, dass bei hoher Kapitalmobilität eher eine Deregulierung auftritt, weil die k-Gruppe unter dieser Bedingung grösser und die Kooperation in grösseren Gruppen schwieriger ist. Die Grösse der k-Gruppe bezeichnet die Zahl der Akteure, die von einer gemeinsamen Re-regulierung in dieser Gruppe profitieren können, gleich ob die anderen Akteure ebenfalls re-regulieren oder nicht. Diese Effekte der Kapitalmobilität können abgeschwächt oder aufgehoben werden, wenn in einer bestimmten Gruppe Staaten (oder auch grosse Firmen) existieren, die einen sehr grossen privaten Nutzen aus dem kollektiven Gut ziehen, und/oder diese Staaten (Firmen) ein grosses Einkommen aufweisen und deshalb bereit sind, einen überproportionalen Beitrag an das kollektive Gut zu leisten. In der dynamischen Variante der Hypothese erwarten wir, dass, wenn die Arbitragegewinne (Nutzen des Trittbrettfahrens bzw. Nutzen der Nicht-Kooperation) mit zunehmender Zahl der re-regulierenden Akteure steigen, eher eine Deregulierung oder ein Scheitern der Re-regulierung zu beobachten ist.

Folgende reale Sachverhalte würden zur Falsifizierung dieser Hypothesen führen. Statische Variante: Das festgestellte Scheitern von Re-regulierungsversuchen und die Tendenz zur Konvergenz nach unten korrelieren mit einer geringen Kapitalmobilität, einer kleinen k-Gruppe und beträchtlichen Bemühungen gewichtiger Staaten zugunsten einer Harmonisierung auf höherem Niveau. Dynamische Variante: Die Arbitragegewinne für diejenigen Staaten,

die von der Re-regulierung nicht erfasst werden, sinken mit der Zahl der regulierenden Staaten.

Aufgrund der oben beschriebenen erheblichen Kapitalmobilität ist die Situationsstruktur bei der Zinsbesteuerung durch eine starke Interdependenz geprägt. In der Literatur zur Steuerproblematik wird diese Interdependenz meist als Steuerwettbewerb beschrieben und im Sinne einer strategischen Interaktion als Gefangenendilemma aufgefasst. Wie weiter oben ausgeführt sinken als Folge dieser Situationsstruktur die Steuererträge aller beteiligten Staaten unter den Ertrag, der durch eine internationale Harmonisierung hätte erreicht werden können. Wie beispielsweise Fritz Scharpf (1997:94f.) richtig bemerkt, ist der Steuerwettbewerb allerdings ein Spiel mit vielen Runden und wäre somit als wiederholtes Gefangenendilemma zu sehen. Gemäss Erkenntnissen der experimentellen Spieltheorie (Axelrod 1984) müsste es unter dieser Bedingung eigentlich zu einer internationalen Harmonisierung der Zinsbesteuerung kommen. Mit Blick auf das hier zu erklärende Politikergebnis ist diese Prognose aber offensichtlich falsch. Eine wichtige Erklärung für diese Fehlprognose liegt darin, dass die Situationsstruktur, je nach betrachteter Akteursgruppe, einem asymmetrischen Gefangenendilemma oder gar einem *deadlock*-Spiel entspricht. Bei letzterem profitiert mindestens ein Akteur so stark vom Status quo, dass er eine Re-regulierung ablehnt, gleich ob die anderen Akteure ihre Steuervorschriften koordinieren beziehungsweise harmonisieren oder nicht. Dieses Argument lässt sich unter Anwendung der Kollektivgüter-Theorie und der daraus abgeleiteten Hypothese 5 ausdifferenzieren und empirisch auf seine Plausibilität hin untersuchen.

Die Verhinderung von Kapitalabfluss und die Sicherstellung der Steuererträge aus der Zinsbesteuerung lassen sich als kollektives Gut bezeichnen. Dieses Gut entspricht insofern einer *common pool resource* (vgl. Ostrom 1990), als niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden (Nichtausschlussbarkeit), dass aber die Nutzung durch einen Staat die Nutzungsmöglichkeiten anderer Staaten einschränken kann (Rivalität). Die Nutzung des kollektiven Gutes kann hier im Sinne von Investitionen oder Zufluss von Kapital in ein bestimmtes Land und von damit verbundenen Steuererträgen und gesamtwirtschaftlichen Vorteilen (z. B. genügende Kapitalversorgung der Wirtschaft, tiefe Zinsen) begriffen werden. Die Beiträge an das kollektive Gut bestehen darin, dass ein Staat seine Besteuerung von Zinserträgen nicht über Gebühr senkt und damit einen Abfluss von Investitionen aus anderen Staaten verursacht. Nicht-Ausschlussbarkeit bedeutet, dass, wenn ein Staat seine Zinsbesteuerung beibehält oder gar verstärkt, er Staaten mit tieferen Steuern nicht daran hindern kann, aus dem Land mit höheren Steuern abgelenkte Investitionen aufzunehmen und damit auch höhere Steuererträge zu erwirtschaften. Rivalität bedeutet, dass Länder mit tieferen oder keinen Quellensteuern Investitionen und dadurch potenzielle Steuereinnahmen aus Ländern mit höheren Steuern abziehen.

Diese Beschaffenheit des zu produzierenden Kollektivgutes (vgl. oben) sowie die im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen hohe Kapitalmobilität bewirken, dass die k-Gruppe gross und eine hegemoniale Lösung nicht möglich ist. Beides sind ungünstige Voraussetzungen für eine Koordination oder gar Harmonisierung der Besteuerung von Zinserträgen.

Deutschland, Frankreich und andere grosse Mitgliedsstaaten der EU haben sich für eine Harmonisierung der Quellensteuern auf höherem Niveau eingesetzt. Allgemein ausgedrückt sind die stärksten Befürworter einer Harmonisierung diejenigen Länder mit dem stärksten staatlichen Zugriff auf die Zinseinkünfte ihrer Steuerpflichtigen (vgl. Abb. 5). Die institutionellen Strukturen der EU sind jedoch so beschaffen, dass eine Einigung, das heisst eine Regulierung im Rahmen der Union die Zustimmung aller Mitglieder voraussetzt.³⁵ Auch die stärksten Befürworter einer Harmonisierung lehnen die Einführung von Mehrheitsentscheiden in Steuerfragen ab. Anfang 1999 haben sich Deutschland und Frankreich in vager Form für die Einführung von Mehrheitsregeln in Steuerfragen ausgesprochen. Da eine solche Änderung der bestehenden Regeln wiederum Einstimmigkeit erfordert, sind die Chancen dafür äusserst gering. Nichtsdestotrotz sind eine kooperative Angleichung der Quellensteuersysteme im kleinen Kreis und ein schrittweiser Aufbau einer grösseren Koalition, ähnlich wie im Fall der Kapitalvorschriften für Banken, grundsätzlich denkbar. Wie weiter unten dargelegt, werden jedoch die Arbitragemöglichkeiten für nicht-kooperierende Staaten als so gross eingeschätzt, dass eine Harmonisierung in kleinerem Kreise bisher nicht angestrebt wurde. Somit haben selbst Kleinststaaten wie Luxemburg eine doppelte Möglichkeit, eine Konvergenz nach oben zu verhindern. Einerseits können sie EU-weite Anstrengungen durch ihr Veto blockieren. Andererseits ist es ihnen möglich, durch ihr Abseitsstehen und ihr Angebot von Arbitragemöglichkeiten andere EU-Staaten von einer Zusammenarbeit im kleinen Kreis abzuschrecken. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Besteuerung von Zinseinkünften grundlegend von der Frage der Kapitalvorschriften für Banken, die von einer hegemonialen Lösung geprägt ist, sowie der Unternehmensbesteuerung (vgl. Kap. 6), in der kleinere Staaten ihre Steuern teilweise im Schatten der höheren Steuern in grossen Staaten auf höherem Niveau halten können, als dies sonst der Fall wäre.

Der hohe Integrationsgrad der globalen Finanzmärkte und die starke Opposition gegen eine Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU werfen gar die Frage auf, ob die Gesamtheit der EU-Staaten eine k-Gruppe ist. Vor

35 Die Analyse der gescheiterten Bemühungen zur Harmonisierung der Quellensteuer zeigt auch, dass der allgemeine Institutionalisierungsgrad der Zusammenarbeit offenbar wenig Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Re-regulierung hat. So waren die Re-regulierungsbemühungen im Rahmen des Baseler Bankenausschusses und der Abkommen über den Handel mit Giftmüll erfolgreicher als die Versuche zur Steuerharmonisierung in der EU, obwohl die institutionellen Strukturen im EU-Rahmen weitaus stärker sind (vgl. auch Genschel/Plümper 1997).

allem diejenigen Staaten, die gegenwärtig von den heterogenen einzelstaatlichen Standards profitieren, aber auch ein grosser Teil der Finanzintermediäre und Anleger argumentieren, dass bei einem verstärkten staatlichen Zugriff auf Zinseinkünfte im EU-Raum das Anlagekapital in Drittstaaten abwandern werde – zum Beispiel die Schweiz, Liechtenstein sowie weitere Offshore-Zentren in und ausserhalb Westeuropas.³⁶ Wenn dies der Fall ist, erzeugt auch eine massive Erhöhung der Steuersätze keine Steigerung der Steuererträge. Der Independent (1.12.1998: 19) bringt diese Behauptung wie folgt auf den Punkt:

Die Welt ist heutzutage ein globales Dorf. Die Steuererträge errechnen sich aus den Steuersätzen multipliziert mit den besteuerten Vermögen und Einkommen. Es macht keinen Sinn, die Steuersätze anzuheben, wenn die besteuerten Werte dann einfach schrumpfen.

Bezeichnenderweise haben viele Marktteilnehmer allein schon auf das perzipierte "Aufweichen" der Opposition Luxemburgs gegen eine Steuerharmonisierung in der EU reagiert. Ein Frankfurter Vermögensverwalter behauptete gar: "Luxemburg ist out. Die neuen Ziele heissen Schweiz und Liechtenstein, Guernsey und Jersey" (Impulse, 1.4.1998). Immer wieder weisen Kritiker auf das Beispiel der USA hin, die 1963 eine *interest equalization tax* (eine 30-prozentige Quellensteuer auf Zinserträgen) eingeführt hatten und damit einen Boom der Eurobond-Märkte hervorriefen. Nicht umsonst fordert die Kommission in ihrem Vorschlag vom Mai 1998, dass mit EU-Staaten assoziierte oder von ihnen abhängige Gebiete, die bisweilen als Steueroasen fungieren, die Richtlinie nicht unterlaufen dürfen. Ebenfalls sind Bemühungen im Gange, Drittstaaten zur Angleichung ihrer Standards an diejenigen der EU zu bewegen; das heisst Drittstaaten sollen entweder die Zinserträge von in der EU ansässigen Personen mit einer Quellensteuer von mindestens 20% belegen oder den Steuerbehörden in EU-Ländern automatisch Auskünfte über die entsprechenden Zinserträge erteilen. Dies betrifft vor allem die Schweiz, die USA, Japan, Liechtenstein, Andorra und Monaco (NZZ 12./13.9.1998: 21, 10.11.1998: 13). Ob diese beiden Vorschläge realisierbar sind, war im Oktober 1999 mehr als fraglich.

Auch in Bezug auf die dynamische Variante von Hypothese 5 zeigt sich, dass die Möglichkeiten einer Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU sehr begrenzt sind. Wie das bereits mehrfach erwähnte Beispiel des Abflusses von Kapital aus Deutschland und Belgien nach Luxemburg und in andere Länder zeigt, verläuft die Arbitragedynamik in eine kooperationsfeindliche Richtung: Je mehr Staaten ihre Zinsbesteuerung unilateral oder kooperativ verstärken, desto mehr ziehen Länder mit tieferen oder gar keinen Steuern auf Zinserträgen und einem ausgeprägten Bankgeheimnis die Finanzströme an.

36 Vergleiche die weiter oben aufgeführten Stellungnahmen des Europäischen Hypothekenverbandes, der Vereinigung der Banken in der Europäischen Union, der Europäischen Vereinigung der Sparkassen, der IPMA und der ISMA.

Daraus resultieren vor allem Einbrüche bei den Steuererträgen von Ländern mit höheren Steuern.

Die EU-Staaten haben jeweils unilateral die Konsequenzen aus dieser Dynamik bereits gezogen und in den meisten Fällen die Besteuerung von Zinserträgern Nichtgebietsansässiger reduziert oder aufgehoben (vgl. Abb. 5). Im Extremfall könnten diese Ausnahmen dazu führen, dass in der ganzen EU ein grosser Teil des Kapitals natürlicher Personen jeweils in diejenigen EU-Länder fliesst, in denen die Kapitalbesitzer keinen Steuersitz haben. Diese Dynamik, die 1999 vom Extrem noch weit entfernt, in Ansätzen aber bereits erkennbar war, wird mit der Vollendung der europäischen Währungsunion wahrscheinlich zunehmen. Durch die einheitliche Währung sinken die Transaktionskosten und das Wechselkursrisiko verschwindet. Dadurch werden die Marktteilnehmer bei Investitionen noch mehr als bisher Unterschiede bei der Besteuerung in ihre Entscheidungen einbeziehen. Darunter leiden in besonderem Masse diejenigen EU-Staaten, deren Sparquoten relativ hoch sind und die eine relativ hohe Zins- und Vermögensbesteuerung sowie ein schwaches Bankgeheimnis aufweisen. Das heisst auch wenn alle EU-Staaten die Quellensteuer gegenüber Nichtgebietsansässigen aufheben und keine Informationen an ausländische Steuerbehörden weitergeben, wird es Gewinner und Verlierer geben. Beispiele auf der Verliererseite sind Belgien, Deutschland, Frankreich und Österreich.

Nur durch eine EU- oder OECD-weite oder sogar weltweite Harmonisierung der Zinsbesteuerung würde der Steuerwettbewerb in diesem Bereich entscheidend reduziert. Solange die Gewinne der Steueroasen mit der Zahl der re-regulierenden Staaten zunehmen, besteht für diese wenig Anreiz, einer Harmonisierung zuzustimmen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch zwischen Ländern mit niedrigen oder keinen Quellensteuern für Gebiets- und Nichtgebietsansässige der Steuerwettbewerb oft nicht zum Stillstand kommt, sondern meist in anderer Form weitergeht. So hat beispielsweise Irland seine Steuern auf Finanztransaktionen gesenkt. Luxemburg seinerseits reduzierte die Steuern auf neuen Fonds (Nikkei Weekly 12.5.1997). Wie oben erwähnt, sind es oft Kleinstaaten, die als Steueroasen eine profitable Nischenfunktion ausüben. Gleichzeitig sind kleine Staaten jedoch gegenüber dem Steuerwettbewerb empfindlicher und reagieren im Zweifelsfall eher mit Steuersenkungen. Diese Reaktion verstärkt den allgemeinen Steuerwettbewerb noch zusätzlich (vgl. Tanzi 1996: 65f.).

Diese Interessensymmetrien, die im Extremfall einem *deadlock*-Spiel gleichkommen, können in manchen Fällen durch positive oder negative Anreize zugunsten der kooperationsunwilligen Akteure ausgeglichen werden (Bernauer/Ruloff 1999). Bisher wurden im hier untersuchten Politikbereich jedoch noch keine bedeutenden Versuche in dieser Richtung unternommen. Die plausibelste Möglichkeit wäre ein Junktim. So hat Luxemburg ein grösseres Paket von EU-Massnahmen gefordert, das auch die Unterbindung des

schädlichen Steuerwettbewerbs bei den Körperschaftssteuern beinhaltet. Es forderte auch, dass mit den EU-Massnahmen vergleichbare Regeln in den Steueroasen der Mitgliedsstaaten eingeführt werden.³⁷ Beide Forderungen sind auf starke Opposition anderer EU-Staaten gestossen. Somit bleibt unklar, ob Luxemburg aus den geforderten Massnahmen wirklich einen Nutzen ziehen würde, oder ob es sich nur um einen Versuch zur Torpedierung der EU-Vorschläge handelt (vgl. Finanz und Wirtschaft, 15.10.1997: 39).

Bei der Arbitragedynamik im Falle der Zinsbesteuerung zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den Kapitalvorschriften für Banken: Im letzteren Fall ziehen nichtkooperierende Staaten mit zunehmender Zahl der kooperierenden Staaten einen immer kleineren Gewinn aus dem Absetzstehen. Diese Dynamik führte via "minilaterale" Re-regulierung durch die USA, Grossbritannien und Japan zum Aufbau einer grösseren Koalition. Eine vergleichbare Vorgehensweise, beispielsweise von Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, ist bei der Besteuerung von Zinserträgen aus den erwähnten Gründen kaum realisierbar. Somit ergibt sich deutlich das in Kapitel 3 geschilderte Dilemma: Eigentlich wäre aufgrund der starken Heterogenität der Interessen eine multilaterale Lösung und ein schrittweiser Aufbau einer grösseren Koalition wünschenswert. Dieses Vorgehen ist aber infolge des Arbitrageproblems nicht realisierbar.

Folgerung: Einer der beiden zur Falsifizierung der Hypothese nötigen Umstände, eine geringe Kapitalmobilität, ist im hier untersuchten Fall nicht gegeben. Hingegen haben sich einige grosse EU-Staaten für eine Steuerharmonisierung stark gemacht, allen voran Deutschland. Die wichtigste Ausnahme bildet allerdings Grossbritannien, wo sich der grösste Finanzplatz Europas befindet. Der Deregulierungstrend bei der Zinsbesteuerung kann somit darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund der hohen Kapitalmobilität und starken Interessensymmetrien die k-Gruppe sehr gross ist. Auch die Arbitragedynamik verläuft in einer kooperationsbehindernden Richtung.

5.4. Schluss

Re-regulierungsbemühungen der EU im Steuerbereich haben bereits eine längere Geschichte. Konzertierte Versuche zur Harmonisierung der Besteuerung von Zinserträgen natürlicher Personen kamen jedoch erst Mitte der 1980er Jahre in Gang. Ausgangspunkt dafür waren die als stagnierend bewerteten Steuererträge der EG-Staaten, eine Zunahme des Einsatzes von Steuerbegünstigungen im Standortwettbewerb sowie eine sichtbare Verlagerung der Steuerlasten von mobileren Produktionsfaktoren hin zur Arbeit. In einem

37 Vergleiche zum Beispiel Agence Europe, 2.4.1997.

ersten Anlauf schlug die EG-Kommission 1989 im Zusammenhang mit der Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen ein Massnahmenpaket vor, das unter anderem Mindestsätze für die Quellensteuer in allen EG-Staaten beinhaltete. Dieser Versuch scheiterte. Der Deregulierungsdruck auf EG-Länder mit höheren Quellensteuern und einem schwachen Bankgeheimnis nahm in der Folge weiter zu. Deutschland machte eine 1989 neu eingeführte Quellensteuer nach kurzer Zeit rückgängig. Andere Staaten sahen sich gezwungen, einen Kapitalabfluss und damit verbundene Einbussen bei den Steuererträgen durch eine Reduktion ihrer Quellensteuer zu bremsen. Als Resultat des Wettbewerbs um das mobile Kapital erheben viele EG-Staaten zudem keine Quellensteuern auf Zinserträge nichtgebietsansässiger Personen.

Von der Einführung der gemeinsamen Währung erwarten die meisten Regierungen im EU-Raum eine Verschärfung des Steuerwettbewerb. Diesen glauben sie sich nicht leisten zu können, zumal sie die EWU-Auflagen bezüglich der Defizite im Staatshaushalt erfüllen müssen und damit gegenüber Einbrüchen bei den Steuererträgen empfindlich sind. Aufgrund der trotz Konjunkturverbesserung Ende der 1990er Jahre weiterhin hohen Arbeitslosigkeit im EU-Raum rückte auch die fiskalische Entlastung des mobilen Kapitals zulasten der Arbeit zunehmend in den Vordergrund der Debatte. Daraus entspann sich ein zweiter Versuch der EU-Kommission, den Steuerwettbewerb zu reduzieren. Die 1996 lancierten Bemühungen, die im Mai 1998 in einen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie mündeten, sind weit weniger ambitioniert als diejenigen von 1989. Die EU strebt keine umfassende Harmonisierung der Quellensteuern mehr an, sondern eher eine Koordination auf der Basis eines "Koexistenzmodells". Allerdings hätte dieser Vorschlag, falls er von den Mitgliedsstaaten angenommen und vollumfänglich umgesetzt würde, sicherlich eine dämpfende Wirkung auf den Steuerwettbewerb im Bereich der Kapitalanlagen natürlicher Personen.

Keine der fünf in Kapitel 3 entworfenen und in diesem Kapitel analysierten Hypothesen bietet eine allumfassende beziehungsweise hinreichende Erklärung für das beobachtete Politikergebnis: Scheitern einer Re-regulierung auf EU-Ebene, Tendenz zur Deregulierung beziehungsweise Konvergenz in beziehungsweise zwischen den einzelnen Staaten. Die einzelnen Hypothesen beleuchten jedoch verschiedene Teilaspekte des Politikergebnisses. Sie konnten durch die vorgebrachte empirische Information nicht falsifiziert werden. Die daraus hervorgehenden Erklärungen lassen sich in ein Gesamtbild einordnen. Hypothesen 1-3 erklären in recht umfassender Weise, weshalb ein Trend zur Deregulierung beobachtbar, aber keine sehr starke Konvergenz nach unten oder oben zustande gekommen ist. Im Zentrum dieser Erklärungsversuche stehen die Interessen von Regierungen, Produzenten (v. a. Finanzintermediären), Konsumenten (v. a. Anlegern) und anderen Akteuren. Hypothesen 4 und 5 sind vornehmlich auf die Kapitalmobilität und Arbitragedynamik ausgerichtet. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Erklärung des

Deregulierungsdrucks und des bisherigen Scheiterns einer Re-regulierung auf EU-Ebene.

Bei der Analyse von *Hypothese 1* kamen wir zum Schluss, dass die Zinsbesteuerung eher einer Prozess- als einer Produktregulierung entspricht. In Übereinstimmung mit den kausalen Effekten, die der Prozessregulierung anhaften, konnten wir keinen protektionistischen Nutzen einer Re-regulierung ausmachen. Dieser Sachverhalt lässt eine Konvergenz nach unten erwarten, was sich tendenziell mit dem beobachteten Politikergebnis deckt.

Die Analyse von *Hypothese 2* ergab, dass die Investitionen der transnationalen Produzenten im untersuchten Wirtschaftssektor zwar oft multinational, jedoch meist wenig standortgebunden sind. Damit haben die Produzenten, in Übereinstimmung mit der Hypothese, kaum Interesse an einer regulatorischen Konvergenz, und schon gar nicht an einer Konvergenz, die sich in Richtung einer stärkeren Zinsbesteuerung bewegt.

Bei der Aufnahme von Investitionen ist der Konzentrationsgrad der Märkte mittel bis gering. Kombiniert man diese aus der Analyse von *Hypothese 3* hervorgehende Feststellung mit den Hypothesen 1 und 2, so lässt sich erklären, weshalb die Re-regulierungsbemühungen der EU-Staaten gescheitert sind, jedoch nur eine begrenzte Konvergenz nach unten beobachtbar ist.

Die Analyse von *Hypothese 4* ergab, dass die Verteilung der Kosten und des Nutzens einer verstärkten Besteuerung von Zinseinkünften in den EU-Staaten einer Re-regulierung abträglich ist. Der bei Politikern und dem Verwaltungsdienst in Ländern mit höherer Zinsbesteuerung anfallende Nutzen einer Re-regulierung ist konzentriert. Ansonsten profitiert eine breite Bevölkerungsschicht von der durch Steuerentnahmen finanzierten Staatstätigkeit. Die bei den Anlegern und Finanzintermediären anfallenden Kosten sind konzentrierter. Viele dieser Akteure haben allerdings eine *exit*-Möglichkeit. Unter diesen Bedingungen sind immer wieder Vorstösse zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung zu erwarten. Die Erfolgsaussichten dieser Bemühungen sind jedoch sehr ungewiss. Diese Prognose deckt sich mit dem beobachteten Politikergebnis.

Hypothese 5 leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der festgestellten Deregulierungsdynamik. Einige grosse EU-Staaten, vor allem Deutschland und Frankreich, haben sich für eine Steuerharmonisierung eingesetzt. Trotz dieser Bemühungen sind verschiedene Re-regulierungsversuche bisher gescheitert, weil aufgrund der hohen Kapitalmobilität und starken Interessenasymmetrien die k-Gruppe sehr gross ist. Auch die Arbitragedynamik verläuft in einer kooperationsbehindernden Richtung.

Aus der Analyse der fünf Hypothesen lässt sich schliessen, dass die Erfolgsaussichten des Vorschlages der EU-Kommission vom Mai 1998 gering sind. Allerdings ist es problematisch, aus einer Erklärung vergangener Politikergebnisse unmittelbar zu Prognosen für die Zukunft zu schreiten. Der Hauptgrund für diese Vorsicht liegt in der unsicheren Entwicklung einiger

zentraler Variablen. So ist beispielsweise noch unsicher, ob die Kapitalmobilität und damit auch der Steuerwettbewerb in der EU mit der Vollendung der Währungsunion tatsächlich weiter zunehmen werden, und welche Auswirkungen eine solche Entwicklung auf die allgemeinen Steuererträge und die Staatshaushalte haben könnte. Letztere beiden Grössen werden zum Beispiel auch von der Konjunktur stark beeinflusst. Sollte der Steuerwettbewerb stark zunehmen, und sollten die Steuererträge stark sinken, dürfte der Druck auf Luxemburg und andere Opponenten der Steuerharmonisierung weiter zunehmen. Manche Beobachter erwarten, dass unter verstärktem Druck der Harmonisierungsbefürworter zuerst Luxemburg, schliesslich die Schweiz und schliesslich die Kanarinseln sowie andere Steueroasen "austrocknen" könnten.

Ob eine Einigung zustande kommt, hängt natürlich auch stark von der Intensität des harmonisierten oder koordinierten staatlichen Zugriffs auf die Steuerzahler ab. In ihrem Vorschlag vom Mai 1998 hat die EU-Kommission im Vergleich zur Initiative von 1989 die Messlatte bereits deutlich tiefer angesetzt, jedoch nicht einmal die Zustimmung der Kritiker erkaufen können. Es ist denkbar, dass weitere Abstriche bei den Forderungen der Kommission schliesslich zu einer Annahme der vorgeschlagenen Direktive führen könnten. Vor allem bei der Höhe der Quellensteuer, der Definition von Zins sowie dem vorgeschlagenen Meldeverfahren liesse sich die Intensität des staatlichen Zugriffs nochmals erheblich reduzieren.³⁸ Einige Beobachter erwarten beispielsweise, dass Luxemburg einer tieferen als der vorgeschlagenen 20-prozentigen Mindestquellensteuer zustimmen könnte.³⁹ Bei einer tieferen Mindestquellensteuer und bedeutenden Ausnahmen, beispielsweise für Eurobonds wären der zu erwartende Kapitalabfluss und damit die Kooperationsprobleme wohl geringer. Andererseits würde eine solche Lösung den Steuerwettbewerb und die Steuererträge kaum beeinflussen – die Auswirkungen der Regulierung wären minimal.⁴⁰ Damit würde sich jedoch auch die Frage stellen,

38 Des Weiteren bleibt zu klären, ob die angestrebte Quellensteuer eine Sicherungs- oder eine Abgeltungssteuer sein soll. Für eine Sicherungssteuer könnten die vorgeschlagenen 20% zu tief, für eine Abschlagssteuer jedoch zu hoch liegen.

39 Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker bemerkte dazu: "Wenn man das Feld erweitert (das heisst auch andere Formen des Steuerwettbewerbs reduziert), werden wir uns in äusserst weiten Zonen für eine mögliche Harmonisierung wiederfinden." (Agence Europe, 28.1.1997) Dass Luxemburg die zweite Option des Koexistenzmodells wählt und sein Bankgeheimnis lockert, ist sehr unwahrscheinlich. Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker: "Ein grenzübergreifendes Grabchen nach Bankdaten findet mit uns nicht statt." (Reuters News Service, 21.2.1998)

40 In Blick durch die Wirtschaft wird beispielsweise behauptet: "Die Gefahr, dass Auslandskapital bei einer 'Ausländersteuer' von 15% sofort abwandern würde, wird zuweilen gar nicht so hoch eingeschätzt: Ob ein Deutscher, der ein paar hunderttausend DM 'schwarz in Zürich hat', nach Einführung einer Ausländersteuer sein Geld spontan auf die Bermudas oder nach Singapur verlagern würde, sei wohl zu bezweifeln. Die Ausländer würden vermutlich eine mässige Zinsbesteuerung ebenso schlucken wie die in Luxemburg." (Blick durch die Wirtschaft, 18.9.1997)

ob sich bei solch geringen Auswirkungen der hohe administrative Aufwand lohnt (vgl. auch NZZ, 27.1.1999: 31; 4.12.1998: 25).⁴¹ Trotz der Tatsache, dass Anfang 1999 in elf von 15 EU-Staaten einer hohen Staatsquote meist nicht abgeneigte sozialistische oder sozialdemokratische Regierungen am Ruder waren, könnte es selbst bis zu einer Minimallösung noch ein weiter Weg sein.⁴² Die anstehende Erweiterung der EU und die notwendigen Reformen der Union, vor allem im institutionellen und im Agrarbereich, werden vermutlich über die Jahrtausendwende hinaus die Aufmerksamkeit der Regierungen absorbieren, was die Wahrscheinlichkeit eines Kraftaktes im Steuerbereich gering erscheinen lässt.

Wie Abbildung 6 zeigt, sind die Bemühungen der EU zur Angleichung der Besteuerungssysteme für Zinserträge nur eines von mehreren Unterfangen in Steuersachen.

Bei den indirekten Steuern erreichten die EU-Staaten schon diverse Harmonisierungsvereinbarungen. So gilt beispielsweise ein Mindestsatz von 15% bei der Mehrwertsteuer. Allerdings variieren die tatsächlichen Steuersätze der einzelnen Mitgliedsstaaten beträchtlich, zumal der von der EU festgelegte Mindestsatz durch unterschiedliche Ausnahmebestimmungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterlaufen wird.⁴³ Versuche jüngeren Datums, die Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der Besteuerung von Energieträgern voranzutreiben, sind bisher gescheitert.

Bei den direkten Steuern ist noch weniger Kooperation beziehungsweise Konvergenz zu beobachten. Nebst der in dieser Fallstudie analysierten Harmonisierung der Zinsbesteuerung, der ja bisher kein Erfolg beschieden war, hat die EU versucht, dem schädlichen Steuerwettbewerb im Bereich der Körperschaftsteuern einen Riegel vorzuschieben. Diese Anstrengungen, welche im Dezember 1997 zu einem rechtlich nicht bindenden Verhaltenskodex führten, sind Gegenstand der Fallstudie zur Regulierung multinationaler Unternehmen in Kapitel 6. Auch hier ist eine wirkungsvolle Re-regulierung bislang ausgeblieben. Bei der Besteuerung von Arbeitseinkommen besitzt die EU (noch) keine konkreten Harmonisierungspläne. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass trotz freien Personenverkehrs und Niederlassungsfreiheit in der EU die Mobilität der Arbeitskräfte und damit auch der Steuerwettbewerb in diesem Bereich gering ist.

41 Der administrative Aufwand könnte sich noch zusätzlich erhöhen, falls, wie von einigen Staaten gefordert, ein Mechanismus zur Kompensation derjenigen Staaten eingeführt wird, deren Gebietsansässige im EU-Ausland Quellensteuern entrichten.

42 In einem Ende 1998 publizierten Arbeitspapier, "The New European Way" hat sich eine Gruppe sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien im EU-Raum für eine Harmonisierung der Steuersysteme ausgesprochen (vgl. NZZ, 4.12.1998: 25).

43 1998 variierte beispielsweise die Umsatzsteuer zwischen 25% (Dänemark, Schweden) und 15% (Luxemburg, Deutschland).

Abbildung 6: Steuern und ihre Harmonisierung in der EU

Steuer	EU-Politik 1999	EU-Politik in Zukunft
Aussenzölle	vollständig harmonisiert	Änderung unwahrscheinlich
Warensteuer (Excise)	teilweise harmonisiert; Beendigung des duty-free-Verkaufs 1999 geschlossen	weitere Re-regulierung unwahrscheinlich
Mehrwertsteuer (VAT)	teilweise harmonisiert; Minimalsteuern (15% VAT); viele Ausnahmen in Einzelstaaten keine Harmonisierung	Änderung unwahrscheinlich
Zinserträge	keine Harmonisierung	Harmonisierung auf kleinstem gemeinsamem Nenner möglich; sub- stanziale Re-regulierung unwahrscheinlich
Körperschaftsteuer	keine Harmonisierung	Reduktion selektiver Steueranreize (Steuer- subventionen) möglich; substanziale Re-regulie- rung unwahrscheinlich
Einkommenssteuer	keine Harmonisierung	Änderung sehr unwahr- scheinlich
Sozialabgaben	keine Harmonisierung	Änderung sehr unwahr- scheinlich

Aus dem Gesamtbild ist klar ersichtlich, dass trotz der aufgrund der hochgradigen Institutionalisierung der EU sehr vorteilhaften Kooperationsbedingungen die Handlungskapazitäten der EU-Staaten in denjenigen Politikbereichen stark eingeschränkt sind, in denen die Integration der Märkte am weitesten fortgeschritten und die Produktionsfaktoren am mobilsten sind. Die Reduktion einzelstaatlicher Handlungskapazitäten bei der Kapitalbesteuerung ist offensichtlich auch durch internationale oder supranationale Zusammenarbeit nur schwer rückgängig zu machen. Daraus auf eine generell wachsende Handlungsunfähigkeit der Staatenwelt zu schließen, wäre allerdings verfehlt. Die Analyse der Hypothesen in dieser und auch den anderen Fallstudien zeigt deutlich, dass nicht nur die Kapitalmobilität, sondern auch diverse anderen Variablen, zum Beispiel die Interessenkonstellationen auf Produzenten-, Konsumenten- und Regierungsseite, die beobachteten Politikergebnisse wesentlich beeinflussen. Es liesse sich hier argumentieren, dass es nicht die Kapitalmobilität per se ist, welche die Bemühungen der EU-Staaten zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung behindert, sondern dass die Kapitalmobilität bereits exi-

stierende kollektive Handlungsprobleme akzentuiert und dadurch die internationale Zusammenarbeit erschwert. Prinzipiell wären beispielsweise die G-7-Staaten wohl in der Lage, alle Steueroasen weltweit sowie davon profitierende Firmen und Individuen mit massiven Sanktionen zu belegen und damit den Steuerwettbewerb zu eliminieren. Dass diese Handlungsmöglichkeit bisher nicht in die Praxis umgesetzt wurde, hängt vorwiegend mit den existierenden Interessen- und Machtstrukturen zusammen, welche teilweise, aber bei weitem nicht ausschliesslich, von Prozessen der wirtschaftlichen Globalisierung beeinflusst sind.

Die Ergebnisse dieser Fallstudie legen auch nahe, dass trotz der nicht zu übersehenden Derogulierungsdynamik im Bereich der Zinsbesteuerung ein "Wettlauf nach unten" im Bereich der Besteuerung generell nicht zu erwarten ist. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dürften Firmen und Individuen beziehungsweise ihr Kapital aus Ländern mit hohen Steuern nicht abwandern, wenn ihnen diese Länder als Gegenleistung für hohe Abgaben gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen, eine hohe Lebensqualität, gute Infrastruktur, Ausbildung, saubere Umwelt, soziale Stabilität usw. bieten. Allerdings dürfte die Verlagerung der Steuerlasten weitergehen, vor allem in Richtung einer verstärkten Besteuerung des Konsums sowie des immobilien Besitzes. Ob Kapitalsteuern, und damit auch die Zinsbesteuerung, langfristig eine solide Einkunftsquelle für Staaten sein werden, ist fraglich.

