

müsste steuerliche Kompetenz an die EU abgetreten werden bzw. das Einstimmigkeitsprinzip zumindest im Bereich der Unternehmensbesteuerung gelockert werden, um die EU in Fragen der Steurgerechtigkeit handlungsfähiger zu machen. Hierfür braucht es letztlich eine Änderung der EU-Verträge, was wiederum von den politischen Kräfteverhältnissen innerhalb der EU abhängt. Denn es muss hier nicht nur Druck auf einzelne Steueroasen ausgeübt werden, damit sich diese dem Gemeinschaftsinteresse fügen, sondern es müssen eben auch jene politischen Kräfte wieder an Bedeutung verlieren, die sich eine Schwächung der EU und mehr nationalstaatliche Souveränität herbeisehnen.

3 AUSMASS UND KONSEQUENZEN DES SYSTEMS

Der Steuerwettbewerb ist jedenfalls kein klassischer Wettbewerb. Das gilt umso mehr für den virtuellen Steuerwettbewerb. Er führt in letzter Konsequenz zu einer Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung bzw. dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dem mangelnden Engagement der EU gegen Steuerwettbewerb jeglicher Art liegt eine Marktgläubigkeit zugrunde, die auch vor den Toren öffentlicher Güter nicht haltmacht. Wie in klassischen Marktmechanismen wird unterstellt, dass sich über Preise (im Falle von öffentlichen Gütern sind das Steuern) ein effizientes Marktergebnis, also die beste Allokation der Nachfrage nach öffentlichen Gütern (Gesamtheit der Standortbedingungen), einstellt. Die Umlegung klassischer Marktbedingungen auf öffentliche Güter ist bereits an sich problematisch. Vor allem aber die Tatsache, dass ein Großteil des Steuerwettbewerbs virtueller Natur ist, dass also reale Standorte in der Regel gar nicht verlegt werden, sondern lediglich buchhalterische Gewinne, macht den Steuerwettbewerb zu keinem klassischen Wettbewerb (vgl. Rixen 2016). Er stellt vielmehr ein gravierendes Problem für jene Staaten dar, in denen die realen Standorte bleiben. Denn diese Staaten finanzieren weiterhin die öffentlichen Güter, die den Unternehmen als Grundlage für deren Wirtschaften dienen. Sie stellen den Unternehmen wertvolle Infrastruktur zur Verfügung, z. B. Industrie- und Gewerbeflächen sowie Verkehrsanbindungen, finanzieren öffentliche Bildungssysteme und sorgen so für qualifizierte Arbeitskräfte und schaffen Rechtssicherheit, um nur einige staatliche Aufgaben zu nennen. Durch die Steuervermeidungsstrategien erhalten sie für diese Vorleistungen aber immer weniger Gegenleistung von international agierenden Unternehmen – ein Geschäft ohne Gegenleistung bzw. ein klarer Fall von Trittbrettverhalten.

Aber auch das Leistungsfähigkeitsprinzip wird durch Steuerhinterziehung und Steuertricks verletzt, denn es sind immer diejenigen, die tricksen, die es sich eigentlich leisten könnten, einen fairen Beitrag zu leisten. Die Leidtragenden sind allen voran die ArbeitnehmerInnen, die den Steuerausfall in den Ländern, die um ihre Einnahmen gebracht werden, kompensieren müssen. Auch in Österreich wird das Steueraufkommen immer mehr auf den Faktor Arbeit verlagert (vgl. Gerhartinger 2017). Gleichzeitig sind ArbeitnehmerInnen von staatlichen Ausgabenkürzungen überproportional betroffen, wenn die Kompensation nicht gelingt – das bei nur minimalen Möglichkeiten, auf ihre eigenen Steuerleistungen Einfluss zu nehmen, denn über den Lohnzettel wird alles automatisch abgezogen.

Aber auch KonsumentInnen müssen die Ausfälle oft durch höhere Konsumsteuern kompensieren, und selbst Klein- und Mittelunternehmen sind negativ von den Tricks der Großen

betroffen, denn ihnen fehlen oft die Möglichkeiten, Steuervermeidung in großem Stil zu betreiben. Spektakuläre Einzelfälle wie beispielsweise Apple, Starbucks, Google, McDonald's oder IKEA sind allerdings nur die Spitze des Eisberges. Transnationale Unternehmen zahlen im Schnitt 30 % weniger Gewinnsteuern als national agierende (vgl. European Commission 2016). Letztere können deswegen oft mit den großen Konzernen nicht mehr mithalten.

Insgesamt wird das Ausmaß des Problems von der Europäischen Kommission mit einem jährlichen Einnahmenverlust (innerhalb der EU) von einer Billion Euro beziffert (vgl. Europäische Kommission 2012a). Das ist ca. das dreifache Bruttoinlandsprodukt Österreichs. Die OECD geht in ihren Berechnungen davon aus, dass durch die Steuertricks multinationaler Unternehmen den Staaten jährlich bis zu 240 Mrd. US-Dollar an Körperschaftsteuerentnahmen entgehen, das entspricht bis zu 10 % des jährlichen weltweiten Körperschaftsteueraufkommens (vgl. OECD 2015). Durch die fortschreitende Digitalisierung der Wirtschaft hat sich diese Entwicklung noch verstärkt. Die Europäische Kommission verweist auf aktuelle Untersuchungen, die deutlich zeigen, dass die effektive Körperschaftsteuerbelastung für Unternehmen der digitalen Wirtschaft mit 9 % nur halb so hoch ist wie in der traditionellen Wirtschaft, wo die effektive Steuerbelastung rund 18 % beträgt (vgl. Europäische Kommission 2017).

Mit den steuerlichen Schieflagen zwischen und innerhalb von Staaten steht darüber hinaus natürlich eine ganze Reihe an Folgeerscheinungen in Verbindung. So ergeben sich dadurch direkte und indirekte Verschärfungen in der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Aber auch Legitimationskrisen staatlicher Institutionen, wie auch der EU, stehen damit in Verbindung. All das macht die aktuelle Dimension des Problems deutlich und zeigt auf, dass im Bereich der Steuerpolitik der Europäischen Union dringender Handlungsbedarf herrscht.

4 DIE STEUERPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Konsequenzen von Steuerwettbewerb und Steuervermeidung wurden bereits im vorigen Abschnitt dargestellt. In den letzten Jahren ist vieles in Bewegung geraten. Mögliche Lösungsansätze werden bereits diskutiert. Es ist erfreulich, dass in wichtigen Teilbereichen bereits einiges umgesetzt wurde, was vor einigen Jahren noch undenkbar war. Bis dato hat in wesentlichen Bereichen allerdings die Bereitschaft zahlreicher Regierungen im Rat zur Umsetzung der notwendigen großen Reformen gefehlt – bei einigen Regierungen aufgrund deren neoliberaler Ausrichtung, bei anderen wiederum aufgrund der Angst vor dem Verlust der Souveränität in Steuerangelegenheiten.

4.1 Unternehmensbesteuerung: Systemumstellung vs. Reparatur

Die Kommission beschäftigt sich seit Anfang 2000 intensiver mit Harmonisierungsüberlegungen zur Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union. Anfänglich argumentierte die Kommission, dass eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU insbesondere für die Unternehmen ein Vorteil sei, weil die Befolgungskosten gesenkt und Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden (vgl. Europäische Kommission 2001b). Die Eindämmung