

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1431

Permalink: [www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1431](http://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1431)



### Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

### Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



LIBERALES INSTITUT

---

LI-Studie

# Das europäische Steuerkartell und die Rolle der Schweiz

**Pierre Bessard**

Vorwort von Professor Roland Vaubel

3. Auflage

November 2008

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>2</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>Unersättliche Staaten</b> .....	<b>7</b>
<b>I. In Richtung eines europäischen Steuerkartells</b> .....	<b>10</b>
Mehrwertsteuer, Abgaben und Zölle.....	10
Individuelle Steuerlast und Unternehmensbesteuerung.....	12
„Schädlicher Wettbewerb“ und „staatliche Beihilfe“ .....	15
<b>II. Die Mythen der Zentralisierung</b> .....	<b>19</b>
Der „faire Wettbewerb“ .....	19
Die Finanzierung der „öffentlichen Güter“ .....	20
Die „Markteffizienz“ .....	22
<b>III. Die Notwendigkeit der steuerlichen Vielfalt</b> .....	<b>24</b>
Ein grösserer Wohlstand.....	24
Eine Bedingung für die institutionelle Innovation .....	25
Ein Schutz der Freiheit.....	26
<b>Die Rolle der Schweiz</b> .....	<b>28</b>
<b>Quellenverzeichnis</b> .....	<b>30</b>

## Vorwort

Zu meinen erschreckendsten Erfahrungen gehört, dass die meisten meiner betriebswirtschaftlichen Kollegen für eine „Harmonisierung“ der Steuersätze in Europa eintreten, weil sie meinen, dass Unterschiede in der Besteuerung den Wettbewerb zwischen den Unternehmen verzerren. Aber nicht weniger erschreckend ist, dass selbst liberale Professoren der Volkswirtschaftslehre für eine „Europa-Steuer“ sind, weil diese die Kosten der Europäischen Union transparenter mache. Der Vorschlag kam ja sogar von einem „liberalen“ belgischen Premierminister.

Was alle diese Vertreter des bürgerlichen Lagers nicht zu verstehen scheinen, ist, dass die internationale Angleichung der Steuersätze einem Besteuerungskartell der Finanzminister gleichkommt und dass mit der Einheitssteuer sogar ein Besteuerungsmonopol etabliert würde. Beide – Kartell wie Monopol – erhöhen jedoch den Preis, den der Staat seinen Bürgern auferlegt. Dass die Steuerlast das notwendige Mass übersteigt, ist tatsächlich eine Verzerrung, die zu schweren volkswirtschaftlichen Schäden führt.

Internationale Unterschiede in der Besteuerung dagegen können durchaus effizient sein. Zum einen ist das benötigte Steueraufkommen – auch relativ zum Volkseinkommen – von Land zu Land verschieden. Zum anderen hängt die Art und Weise, wie dieses Steueraufkommen aufgebracht werden sollte, von den örtlichen Gegebenheiten ab.

Das benötigte Steueraufkommen wird vor allem durch den Umfang der gewünschten Staatsausgaben – sei es für öffentliche Güter oder für die Bekämpfung der Armut – bestimmt. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und die Freigiebigkeit der Wohltäter sind eine Frage des Einkommensniveaus. Weiter besteht ein Zusammenhang zwischen den Kosten der öffentlichen Güter (pro Kopf) und der Bevölkerungsdichte sowie den geographischen Gegebenheiten. Inwieweit die Staatsausgaben durch Steuern oder durch Staatsverschuldung finanziert werden sollten, kann vom Umfang der staatlichen Investitionen abhängen.

Bei der Entscheidung, was für Steuern erhoben werden sollen, kommt es unter anderem auf die Steuerehrlichkeit und die Effizienz der Steuerverwaltung an. Wenn zum Beispiel die Steuerzahler in Nordeuropa ehrlicher als in Südeuropa sind, ist die Einkommensteuer eher für Nordeuropa und die Mehrwertsteuer eher für Südeuropa geeignet. Im Rahmen einer optimalen Besteuerung ist auch zu berücksichtigen, dass die Elastizität der Steuerbemessungsgrundlage nicht überall die gleiche ist, sondern zum Beispiel von der Grösse des Landes abhängt.

Die optimale Besteuerung ist wie das Klima und die Ausstattung mit Bodenschätzen ein Standortmerkmal. Steuerliche Gleichmacherei bewirkt keine „Harmonisierung“, sie verzerrt und verstimmt.

Zwei Beispiele aus der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft/Union verdeutlichen das Problem.

Im Oktober 1992 verabschiedete der europäische Ministerrat eine Richtlinie, die für die Mehrwertsteuer einen Mindestsatz von 15 Prozent festlegte. Da der Mehrwertsteuersatz in drei Mitgliedstaaten – auch Deutschland – zuvor unter 15 Prozent gelegen hatte, musste er erhöht werden. Der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz in der Gemeinschaft nahm also zu. Wäre nur die Angleichung der Steuersätze das Ziel gewesen, so hätte es nahe gelegen, auch einen wirksamen Höchststeuersatz zu fixieren – oder nur einen Höchstsatz.

In Deutschland war die zweite Kammer des Parlaments zu einer Mehrwertsteuererhöhung nicht bereit gewesen. Die europäische Richtlinie, die ohne Zustimmung irgend eines Parlaments verabschiedet worden war, musste nun auch vom deutschen Parlament „umgesetzt“ – d.h., in deutsches Recht übertragen – werden. In der Geschichte der Demokratie hat die Besteuerungshoheit immer als das vornehmste Recht des Parlaments gegolten. In diesem Fall kontrollierten jedoch nicht die Parlamente die Regierungen, sondern die im Rat versammelten Regierungen ihre Parlamente.

Das zweite Beispiel ist die sogenannte Folgerechtslinie von 2001. Sie verpflichtet den Kunsthandel, einen Teil des Erlöses – zur Zeit 3,5 Prozent, aber in Zukunft ansteigend – abzuführen, den dann die Künstler oder ihre (auch weit entfernten) Erben erhalten. Da diese Abgabe an Private weitergeleitet wird, galt sie nicht als Steuer und konnte – anders als die Mehrwertsteuerrichtlinie – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Treibende Kraft war Frankreich, welches das „droit de suite“ schon in den zwanziger Jahren eingeführt hatte. Es folgten Belgien und Deutschland, dann die meisten anderen Mitgliedstaaten. Zwar versuchten Grossbritannien, Irland, Österreich und die Niederlande, die über einen florierenden Kunsthandel verfügen und bisher keine Folgerechtsabgabe erhoben hatten, die Richtlinie zu stoppen. Aber es gelang ihnen nicht, eine Sperrminorität zusammenzubekommen.

Während die Mehrwertsteuerrichtlinie, die ja einstimmig angenommen werden musste, als Beispiel für ein Regierungskartell dienen kann, handelte es sich im Fall der Folgerechtsrichtlinie um die sogenannte „strategy of raising rivals' costs“ – den Versuch, die Kosten der Konkurrenten zu erhöhen. Beide Varianten der Zentralisierung spielen in der Europäischen Union eine grosse Rolle – auch im Bereich der Regulierung.

Es ist daher mehr als dankenswert, dass Pierre Bessard in der vorliegenden Studie das europäische Steuerkartell gründlich unter die Lupe nimmt. Sie ist vorzüglich recherchiert und bietet viele interessante Details, die mir bisher unbekannt waren. Zugleich wird das Problem der internationalen Regierungskartelle in den Kontext der klassisch-liberalen Literatur gestellt.

**Roland Vaubel**  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre  
Universität Mannheim

## Zusammenfassung

- Aufgrund der Trägheit bestehender staatlicher Programme ist für die Mehrheit der europäischen Länder mit einem hohen Anstieg der Staatsausgaben zu rechnen. Die Erschöpfung der Steuerpflichtigen bringt Mitgliedsstaaten dazu, sich der Europäischen Union zu bedienen, um das Steuerwesen zu zentralisieren und zu vereinheitlichen. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit jener Länder verringert werden, welche privates Vermögen effektiver schützen. Selbst der physische Entzug der Steuerpflichtigen – die „Abstimmung mit den Füßen“ – soll zunehmend behindert werden.
- Die steuerliche Zentralisierung auf der Ebene der EU findet in viel stärkerem Ausmass statt, als gemeinhin wahrgenommen. Beispiele wie die Minimalsteuersätze der Mehrwertsteuer, vereinheitlichte Abgaben und Zölle, die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen oder das Projekt der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage zeigen auf, wie sehr das europäische Steuerkartell bereits heute Realität ist. Die EU verwendet abenteuerliche Begriffe, wie jene des „schädlichen“ Steuerwettbewerbs oder der „staatlichen Beihilfe steuerlicher Art“, um weniger gierige Staaten anzugreifen, wie im Fall der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit der Schweiz.
- Die Argumente für eine steuerliche Vereinheitlichung beruhen auf einer falschen Auffassung der Funktionsweise von Märkten und vernachlässigen die negative Wirkung des Staatsgewichts und die positive Rolle der Steuerplanung in der internationalen Kapitalallokation. Der Steuerwettbewerb ist weit davon entfernt, die Finanzierung der vom Staat bereitgestellten „öffentlichen Güter“ zu gefährden – er verbessert vielmehr das Verhältnis zwischen den Staatseinnahmen und -ausgaben und erhöht die Effizienz der internationalen Kapitalmärkte. Letztlich ist der „faire Wettbewerb“, wie er von der Europäischen Union im Zuge der steuerlichen Vereinheitlichung angepriesen wird, nichts anderes als eine Form von Protektionismus.
- Der Steuerwettbewerb setzt einer exzessiven Steuerbelastung Grenzen und fördert die Akkumulation des Kapitals an der Quelle der Innovation und des wirtschaftlichen Fortschritts. Daraus ergibt sich ein höherer Wohlstand als unter einem zentralisierten Steuerregime. Der Wettbewerb ist überdies notwendig für die institutionelle Innovation der Staaten, da er den Vergleich alternativer Modelle und den Wettstreit um die besten Praktiken erst ermöglicht. Der Wettbewerb ist schliesslich ein unabdingbarer Schutz für die Freiheit und die legitimen Rechte der Menschen – er schränkt das Missbrauchspotenzial des staatlichen Macht- und Gewaltmonopols ein, indem er die „Abstimmung mit den Füßen“ ermöglicht.
- Angesichts der von einem europäischen Steuerkartell ausgehenden Gefahr, spielt die Schweiz weiterhin eine Schlüsselrolle. Die aufgeklärte Dissidenz der Schweiz trägt massgeblich zur Wahrung und Vermehrung des produktiven Kapitals unter Schutz der individuellen Rechte und Wahlfreiheit im Interesse ganz Europas und seiner Zukunft bei.



# Das europäische Steuerkartell und die Rolle der Schweiz

Pierre Bessard\*

## Unersättliche Staaten

Es ist eine unangenehme, aber kaum von der Hand zu weisende Tatsache: Der Grossteil der europäischen Länder rechnet aufgrund der Eigendynamik, ja Trägheit bestehender staatlicher Programme mit einem erheblichen Anstieg ihrer Staatsausgaben. Mit Blick auf die demografische Entwicklung ist es vor allem die Altersvorsorge, welche zu dieser Prognose Anlass gibt. Während sich die Steuerlast in der Europäischen Union mit leicht steigender Tendenz auf nunmehr 40,8% des Bruttoinlandsprodukts<sup>1</sup> (verglichen mit 30,0% in der Schweiz<sup>2</sup>) beläuft, wird der zusätzliche Finanzbedarf der EU-Mitgliedsstaaten auf 3,5% des BIP im Jahre 2025 und auf 8,9% im Jahre 2050 geschätzt.<sup>3</sup>

Angesichts dieser Herausforderung besteht offenkundig eine dringende Notwendigkeit, die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen wiederherzustellen<sup>4</sup>. Bis jetzt sind diesbezüglich allerdings nur wenige Fortschritte erzielt worden. Die *politischen* Kosten einer Steuerkonsolidierung, von Reformen also, die das Ausmass der Staatsprogramme verringern, scheinen derart hoch, dass sie die politischen Entscheidungsträger zur Untätigkeit verleiten.<sup>5</sup> Aus wahltaktischem Kalkül erweist sich die Infragestellung wohlfahrtsstaatlicher Programme als zu brisant.

Gleichzeitig wird immer offensichtlicher, dass zahlreiche Europäer einen Zustand erreichen, den man als steuerliche Erschöpfung bezeichnen könnte. Weitere Steuererhöhungen sind daher kaum beliebter als die Umgestaltung der staatlichen Altersvorsorgesysteme und führen zu immer ausgefeilteren Methoden

---

\* Der Autor ist Direktor des Liberalen Instituts.

<sup>1</sup> Quelle: Eurostat.

<sup>2</sup> Ohne Zwangsversicherungen wie berufliche Vorsorge und Krankenversicherung. Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement.

<sup>3</sup> Boris Cournède, „The political economy of delaying fiscal consolidation“, Economics Department Working Paper No. 548, OECD, 2007, S. 12.

<sup>4</sup> Siehe insbesondere den Bericht der von Ignazio Visco, Direktor für internationale Angelegenheiten der Bank von Italien, präsierten Expertenkommission, der an der Jahrestagung der G10 vom 25. September 2005 präsentiert wurde, „Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies“, veröffentlicht durch die OECD.

<sup>5</sup> Cournède, a. a. O., S. 5.

der Steuerumgehung. Ein Beispiel ist hier ironischerweise die vereinheitlichte europäische Mehrwertsteuer – welche ja als optimale Lösung der Staatsfinanzierung angepriesen wurde, da die Steuerpflichtigen diese indirekte Steuer vermeintlich nicht vergegenwärtigen würden. Tatsächlich wird heute das Ausmass der Mehrwertsteuerumgehung in der Europäischen Union auf jährlich 60 Milliarden Euro geschätzt.<sup>6</sup> Sie umfasst dabei Falschdeklarationen und unrechtmässige Abzüge, die Schattenwirtschaft und auch betrügerische Massnahmen („Karussellbetrug“). Erwartungsgemäss reagiert die Europäische Kommission auf diese beachtliche Steuerumgehung nicht mit der Forderung nach einer Senkung der Steuersätze – sie empfiehlt vielmehr „leistungsfähigere Methoden zum Austausch von Informationen ins Auge zu fassen, die dem technischen Fortschritt sowie dem Ausstattungsniveau der Unternehmen Rechnung tragen“. Ebenfalls sei die „Möglichkeit einer generellen Ausweitung der Steuererklärungspflichten“ zu untersuchen.<sup>7</sup>

Im Hinblick auf solche Massnahmen kann es nicht verwundern, dass es eine der ersten Amtshandlungen der aktuellen deutschen Regierung (Deutschland ist der grösste Geldgeber der EU-Fonds) war, mittels der Mehrwertsteuer die stärkste Erhöhung der Steuerlast seit Kriegsende umzusetzen. 2007 wurde ihr Satz von 16% auf 19% angehoben, was einem Anstieg von 23 Milliarden Euro entsprach (durch eine gleichzeitige Senkung der Lohnabgaben um ca. ein Drittel abgeschwächt<sup>8</sup>). Das erklärte Ziel dieser Erhöhung war es, die jährliche Nettoverschuldung Deutschlands zu senken. Es wäre jedoch falsch, zu glauben, dass diese Erhöhung zu einer tieferen Verschuldung führen oder es dem deutschen Staat erlauben würde, für seine laufenden Ausgaben von einer weiteren Verschuldung abzusehen: Die Nettoverschuldung sollte auch im Jahr 2007 um 20 Milliarden Euro ansteigen (gegenüber 30 Milliarden im Vorjahr).<sup>9</sup> Insgesamt beläuft sie sich gegenwärtig auf rund 1'500 Milliarden Euro.

Es wurde prognostiziert, dass die deutsche Schattenwirtschaft als direkte Folge der Mehrwertsteuererhöhung im Jahr 2007 ein Wachstum zwischen 1,6 und 3,5 Milliarden Euro verzeichnen und damit 14,7% des Bruttoinlandsprodukts erreichen würde (verglichen mit 8,2% in der Schweiz).<sup>10</sup> Folgerichtig nimmt auch die Flucht der deutschen Steuerpflichtigen immer bemerkenswertere Ausmasse an: Während der letzten vier Jahre (2004 bis 2007) haben nicht weniger als 68'000 Personen die südliche Grenze überschritten, um in der Schweiz wohnhaft zu werden. Allein im Jahr 2007 haben sich 29'309 Deutsche in der Schweiz niedergelassen – ein historischer Rekord.<sup>11</sup> Gemeinsam mit den privaten

<sup>6</sup> Lázsló Kovács, europäischer Steuerkommissar, Vorbemerkungen anlässlich der Annahme einer Mitteilung der Europäischen Kommission zum Steuerbetrug, 31. Mai 2006.

<sup>7</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission vom 31. Mai 2006 an den Europäischen Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs.

<sup>8</sup> Zur Analyse der Mehrwertsteuer und dem Irrtum, sie als Ersatz für andere Abgaben zu betrachten, siehe Murray N. Rothbard, „The Consumption Tax: A Critique“, *Review of Austrian Economics*, Vol. 7, No. 2, 1994, S. 75-90.

<sup>9</sup> Quelle: Deutsches Bundesministerium der Finanzen.

<sup>10</sup> Friedrich Schneider, „Erstmals wieder steigende Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2007: Fluch oder Segen?“, Universität Linz, April 2007.

<sup>11</sup> Quelle: Bundesamt für Migration (2008).

Kapitalflüssen ins Ausland und der steueroptimierenden Organisation privater Unternehmen zeigen diese Wohnsitzwechsel deutlich, dass die fiskalische Belastungsgrenze der produktiven Teile der deutschen Gesellschaft bereits weit überschritten wurde. Dies erklärt jedoch zugleich auch, warum die deutsche Regierung Angriffe gegen jede Form von Steuervielfalt und -wettbewerb von vornherein unterstützt. Das Vorgehen der Bundesrepublik gegen Liechtenstein Anfang 2008 – unter Einsatz des Geheimdienstes und mittels gestohlenen Bankdaten – hat die Grenzenlosigkeit des deutschen Steuerstaats noch eindrücklicher verdeutlicht, und dabei auch die rechtsstaatliche Zuverlässigkeit der EU ernsthaft in Frage gestellt.<sup>12</sup>

Die EU empfiehlt und fördert derweil nicht nur einen immer intensiveren Informationsaustausch zwischen den europäischen Steuerbehörden, sie verstärkt darüber hinaus auch die Bargeldkontrollen: jeder Reisende, der die EU-Grenze mit 10'000 Euro oder mehr in bar (oder einer gleichwertigen Summe in anderen Devisen oder leicht konvertierbaren Werten wie Barschecks) überquert, muss sich von nun an bei den Zollbehörden anmelden.<sup>13</sup> Hierbei handelt es sich offensichtlich um eine fast schon verzweifelte Massnahme der EU-Staaten, angesichts der Steuererschöpfung ihrer Bürger, die vielleicht markanteste Form der Steuerumgehung, die „Abstimmung mit den Füßen“, zu erschweren. Einmal mehr dient dabei die EU als geeignete politische Institution, um die Steuerbelastung europaweit zu „harmonisieren“, also zu zentralisieren und zu vereinheitlichen. Eine solche Harmonisierung richtet sich aber notwendigerweise stets auch gegen die Wettbewerbsfähigkeit attraktiverer Wirtschaftsstandorte – zu Lasten der Steuersubjekte.

---

<sup>12</sup> Tony Barber und Haig Simonian, „EU backs tax havens clampdown“, *Financial Times*, 5. März 2008; Reinhold Gemperle, „Bedenkliche Relativierung der EU als Rechtsgemeinschaft“, *Neue Zürcher Zeitung*, 15. März 2008.

<sup>13</sup> Quelle: Europäische Kommission.

## I. In Richtung eines europäischen Steuerkartells

Die steuerliche Zentralisierung auf der Ebene der Europäischen Union findet bereits heute in viel stärkerem Ausmass statt, als gemeinhin wahrgenommen. Obwohl die EU vorgeblich keinen Einfluss auf die Steuersätze ihrer Mitgliedsstaaten ausübt, verfolgt die Europäische Kommission offen den Schutz des Steuersubstrats der Mitgliedsstaaten vor „schädlichem Wettbewerb“, fördert die „Koordination“ der Steuerpolitik und strebt einen möglichst weitreichenden automatischen Austausch von Steuerinformationen an. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beibehaltung der Einstimmigkeit für alle steuerlichen Entscheidungen behindert, dass eine angestrebte Steuerkoordination verwirklicht werden kann. Sie hat folglich mehrere Vorschläge unterbreitet, bei Abstimmungen zu fiskalischen Fragen zum Erfordernis der qualifizierten Mehrheit überzugehen.<sup>14</sup> Gleichzeitig verabschiedet sie mit Vorliebe rechtlich nicht verpflichtende, aber politisch einflussreiche „Empfehlungen“ zu Fragen der Steuerpolitik, womit eigentliche legislative Vorstösse umgangen werden können. Nicht zuletzt werden auch engere Formen der Zusammenarbeit zwischen Gruppen von Mitgliedsstaaten geprüft, welche steuerpolitisch ähnliche (expansive) Positionen vertreten.

### Mehrwertsteuer, Abgaben und Zölle

In Wahrheit gehört die steuerliche Zentralisierung schon seit langem zu den Ambitionen der Europäischen Union. Bereits 1967 bildete die Mehrwertsteuer einen ersten Ansatzpunkt und wurde dabei zu einer Finanzquelle der EU. Die Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer ist keineswegs insignifikant – diese Abgabe stellt mehr als ein Drittel der Steuereinnahmen der EU-Staaten dar<sup>15</sup> und liefert 15% des EU-Budgets.<sup>16</sup> Die EU setzte nun den minimalen normalen Satz auf 15% fest, den minimalen reduzierten Satz auf 5% (zum Vergleich: In der Schweiz beläuft sich der normale Satz auf 7,6%, der reduzierte auf 2,4%). Besorgnis sollte dabei erregen, dass die EU ausgerechnet eine der kostspieligsten und am stärksten in den Wirtschaftskreislauf eingreifenden Abgaben auf hohem Niveau verfestigt.<sup>17</sup>

Die EU engagiert sich weiter bei der Verwaltung der Mehrwertsteuer für einen spitzfindigen bürokratischen Prozess: Jeder Mitgliedsstaat liefert der Kommission zum 31. Juli des auf das Steuerjahr folgenden Jahres einen Jahresauszug, der die gesamten Mehrwertsteuereinnahmen aufführt. Darin inbegriffen sind Anpassungen, welche den Unterschiedlichkeiten der nationalen Erhebungspraktiken Rechnung tragen. Dieser Auszug enthält nicht nur die reinen Zahlen, sondern auch weitere

<sup>14</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über einen Verfassungsvertrag für die Europäische Union, 17. September 2003.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission, „Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995-2004“, 2006.

<sup>16</sup> Quelle: Europäische Kommission.

<sup>17</sup> Vgl. oben, Fn. 7.

Informationen zu den Angaben, den Quellen, den Methoden und den zur Feststellung und Anpassung der Steuergrundlage verwendeten Formeln. Nach einer ersten, der Feststellung der Glaubwürdigkeit und Plausibilität der Zahlen dienenden Prüfung übermittelt die Kontrollinstanz der Kommission die Angaben an diejenige Abteilung, die mit den budgetierten Einnahmen betraut ist. Anschliessend erfolgt aufgrund des eingereichten Auszugs ein Kontrollbesuch vor Ort im entsprechenden Mitgliedsstaat. Durchgeführt wird diese Kontrolle durch Beamte der Generaldirektion Haushalt, in der Regel unterstützt durch Beamte der Generaldirektion für Steuern und das statistische Amt der EU (Eurostat).<sup>18</sup> Die EU stellt überdies ein Informationssystem zur Mehrwertsteuer, das es den Steuerverwaltungen erlauben soll, den Handel innerhalb der Gemeinschaft zu überwachen und zu steuern. Unter dem Deckmantel der Bekämpfung des Steuerbetrugs droht der Fiskus so auf elektronischem Wege dauerhaft in Unternehmen ab einer bestimmten Grössenordnung einzudringen.

Neben der Mehrwertsteuer hat die EU auch die Abgaben auf alkoholische Getränke, Tabakwaren und Energieerzeugnisse vereinheitlicht. Die europäische Gesetzgebung setzt nicht nur die minimalen Steuersätze fest, welche die Mitgliedsstaaten für jede Produktgattung zu befolgen haben, sondern auch die Ausgestaltung der Steuer je nach Produkttyp sowie die Auflagen betreffend die Produktion, die Lagerung und den Kreislauf der von den Abgaben betroffenen Produkte zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten. Stets im Sinne einer vollständigen Kontrolle entwickelt zur Zeit die Europäische Kommission das EMCS (Excise Movement and Control System), ein Informationssystem, in dem ein Austausch von Gütern zwischen zwei Vertragspartnern in den verschiedenen Phasen aufgezeichnet und in Form eines elektronischen Dokuments gespeichert wird – von der Ausfuhr beim Lieferanten bis hin zum Erhalt durch den Empfänger.<sup>19</sup>

Gleichzeitig hat die EU im Rahmen der Zollunion die europäischen Zollrechte und Landwirtschaftsbestimmungen vereinheitlicht, die direkt ihrem Budget zugute kommen. Diese Art von Vereinheitlichung hat schon häufig zu Rückschritten im internationalen Freihandel geführt. Das Beispiel Estlands ist in dieser Hinsicht besonders illustrativ: Nachdem aus eigener Initiative weitgehende marktwirtschaftliche Reformen, selbst in der Landwirtschaft, eingeführt worden waren, musste die estnische Regierung nach dem EU-Beitritt des Landes die 10'794 Zollbestimmungen, welche in der EU gelten, einführen und in der Folge die Preise, hauptsächlich im Bereich der Nahrungsmittel und der Energie, erhöhen.<sup>20</sup> Diese Vereinheitlichung stellt somit ein wirksames Mittel dar, um die Mitgliedsländer davon abzuhalten, eine liberalere Handelspolitik zu verfolgen und so einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen. Auch hierfür führen die Beamten der Kommission – ganz im Sinne eines bürokratischen Zentralstaates – Kontrollen vor Ort und andere Dokumentkontrollen durch, um sicherzustellen, dass die Mitgliedsstaaten die

<sup>18</sup> Quelle: Europäische Kommission.

<sup>19</sup> Quelle: Europäische Kommission.

<sup>20</sup> Marian L. Tupy, „EU Enlargement: Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries“, Policy Analysis No. 489, Cato Institute, 2003.

Zollrechte und Landwirtschaftsbestimmungen so schnell wie möglich umsetzen und die Verfahren zur Erhebung der Abgaben korrekt übernommen werden. Auch hier stützt sich die Kommission auf die Überwachung der Steuererhebungen sowie auf ein jährliches Konformitätsprüfungsprogramm.<sup>21</sup> Auch in diesem Bereich zielt sie darauf ab, eine ausgedehnte elektronische Überwachung der nationalen Zollverwaltungen einzuführen.

## Individuelle Steuerlast und Unternehmensbesteuerung

Die EU vereinheitlicht jedoch nicht nur die Mehrwertsteuer und weitere Abgaben – in immer stärkerem Masse greift sie auch in die direkte Besteuerung der Mitgliedstaaten ein. Entgegen aller Lippenbekenntnisse der Nichtzuständigkeit, ruft sie hier zu einer stärkeren „Koordination“ auf, vor allem um die grenzüberschreitende „Steuerflucht“ zu bekämpfen.

### Das „trojanische Pferd“ der Zinsbesteuerung

Das augenfälligste Beispiel für die Vereinheitlichung direkter Steuern ist zweifellos die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen, die seit Juli 2005 in Kraft ist. Im Zuge dieser Richtlinie müssen alle Mitgliedsstaaten zu einem bestimmten Termin am automatischen Informationsaustausch über die an natürliche Personen in anderen Mitgliedsstaaten geleisteten Zinszahlungen teilnehmen. Nur Belgien, Luxemburg und Österreich profitieren momentan noch von einer Übergangsperiode, während der sie lediglich eine Quellensteuer erheben. Die EU hat parallele Übereinkommen mit fünf Nichtmitgliedsstaaten, darunter der Schweiz, unterzeichnet. Letztere ist, ohne sich allerdings am automatischen Informationsaustausch zu beteiligen, dem politischen Druck gewichen und erhebt nunmehr für die europäischen Staaten auf die Erträge der Sparkapitalien von EU-Bürgern eine Steuer. Die durch diese neue Steuer hervorgerufene Steuerlast erweist sich als relativ hoch: Im Jahr 2006 belief sie sich auf 536,7 Millionen Franken.<sup>22</sup> Als Mittelsmann behält der schweizerische Staat beim Transfer 25% der Einnahmen als Inkassogebühr ein, was vielleicht den Reiz dieses Übereinkommens mit der EU teilweise erklärt. Dennoch zahlt die Schweiz einen hohen Preis: den Verlust an Glaubwürdigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes, einem der innovativsten und produktivsten Sektoren des Landes und weltweiter Mittelpunkt der privaten Vermögensverwaltung.<sup>23</sup>

Die Europäische Kommission versucht angesichts der weltweiten Mobilität des Kapitals auch Hong Kong und Singapur in ihre internationale Verfolgung der EU-Sparer einzuschliessen, bislang ohne Erfolg. Die asiatischen Länder sind nicht

---

<sup>21</sup> Quelle: Europäische Kommission.

<sup>22</sup> Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement.

<sup>23</sup> Vgl. Swiss Bankers Association, „Wealth Management in Switzerland: Industry Trends and Strategies“, Januar 2007.

bereit, zu einem verlängerten Arm des europäischen Fiskus' zu werden.<sup>24</sup> Auch in den USA, wo die Einlagen europäischer Einwohner gemäss einer offiziellen Erhebung rund 1'615 Milliarden Dollar betragen,<sup>25</sup> war die Regierung nicht bereit, auf die Vorstösse der EU-Kommission einzugehen und sich der Richtlinie anzuschliessen. Die Kommission lässt sich dadurch aber nicht entmutigen, da sie die Hoffnung hegt, in Zukunft Bahrain, die Bahamas, Kanada, Dubai, Macao und Japan in ihre Pläne einzubeziehen.<sup>26</sup> Die logische Folge dieser Bestrebungen wird so offenbar: Die Errichtung eines weltweiten Steuerkartells zum Zweck der Verfolgung jener Bürger, welche eine Flucht aus dem – der Analogie entsprechend – „Steuergefängnis“ der EU gewagt haben.

Heute beschränkt sich die Richtlinie über die Einführung der Zinsbesteuerung noch auf Zinszahlungen, Dividenden werden also nicht erfasst. Dies wurde aber wiederholt als „Lücke“ charakterisiert, da die Steuerpflichtigen in der Folge die Möglichkeit haben, ihre Geschäfte entsprechend anzupassen. Nun ermahnt die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten unter dem Deckmantel der Verhinderung steuerlicher Diskriminierung ausländischer Dividenden auch in diesem Bereich zu einem „koordinierten Ansatz“.<sup>27</sup> Was allerdings genau unter einem „koordinierten Ansatz“ zur Dividendenbesteuerung zu verstehen ist, bleibt, beispielsweise im Hinblick auf einen systematischen Informationsaustausch zwischen einzelnen Steuerbehörden, eine offene Frage. Das Übereinkommen zur Zinsbesteuerung mit europäischen Drittstaaten ist aus heutiger Sicht als „trojanisches Pferd“ einer noch weitergehenden Reglementierung zu betrachten. Die Vereinheitlichung der direkten Besteuerung in Europa, zu der im Übrigen auch der Europäische Gerichtshof massgeblich beiträgt, scheint bereits ein Ausmass erreicht zu haben, das es unmöglich macht, sie aufzuhalten.<sup>28</sup>

## Die gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmen

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung gehört das Projekt der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage zu den durch die Europäische Kommission mit grösster Inbrunst vorangetriebenen Initiativen. Die Kommission plante, 2008 ein entsprechendes legislatives Projekt vorzustellen. Die Einsprache der wettbewerbsfähigsten Mitgliedsstaaten und andere EU-politische Herausforderungen haben die Kommission allerdings dazu gezwungen, das Projekt aufzuschieben und die Anwendung der gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage „vorerst“ freiwillig zu gestalten (unter den Mitgliedsstaaten haben sich Irland, das Vereinigte Königreich, die baltischen Staaten und Zentraleuropa am stärksten gegen das Projekt gewehrt, während die

<sup>24</sup> Tom Mitchell, John Burton und George Parker, „Hong Kong set to reject EU tax disclosure demands“, *Financial Times*, 13. Oktober 2006.

<sup>25</sup> Quelle: US-Schatzamt (Dezember 2007).

<sup>26</sup> Dan Bilefsky, „EU looks to Asian havens for taxes on savings“, *International Herald Tribune*, 4. September 2006.

<sup>27</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss, „Besteuerung von Dividenden natürlicher Personen im Binnenmarkt“, 19. Dezember 2003.

<sup>28</sup> Pasquale Pistone, „The Impact of European Law on the Relations with Third Countries in the Field of Direct Taxation“, *International Tax Review*, Vol. 34, No. 5, S. 234-244.

deutsche Regierung es energisch unterstützte<sup>29</sup> – was angesichts der jeweiligen Sachlagen kaum eine Überraschung darstellt). So kann es auch nicht überraschen, dass die Vereinheitlichung der Steuerbemessungsgrundlage der Unternehmen einen jener Bereiche darstellt, in welchen die Kommission das Einstimmigkeitsprinzip durch das der qualifizierten Mehrheit ersetzen möchte. Es ist offensichtlich, dass ein derartiges Projekt einen wichtigen Schritt in Richtung der Steuerzentralisierung darstellt. Der europäische Steuerkommissar Lázsló Kovács, ein ehemaliger kommunistischer Funktionär aus Ungarn,<sup>30</sup> beharrt darauf, dass „steuerliche Hindernisse“ durch einen einheitlichen Ansatz beseitigt würden.<sup>31</sup> Diese Begründung folgt der oberflächlichen „Logik“ der Planwirtschaft: So wie die sozialistische Planung die kostspieligen Doppelspurigkeiten, die durch den Wettbewerb vermeintlich entstehen, hätte beseitigen sollen, ist es der erklärte Zweck der gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage, die bei der Einhaltung der Bestimmungen von 27 Steuerhoheiten anfallenden Kosten zu ersparen. In beiden Fällen werden die Vorzüge der Zentralisierung überzeichnet und die Vorzüge des Wettbewerbs unterschätzt. Nach Ansicht der Projektgegner wird die gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage für Körperschaften auf einheitliche Minimalsteuersätze hinauslaufen – was einige der weniger kompetitiven Mitgliedsstaaten tatsächlich bereits offen einfordern.<sup>32</sup>

Auf geradezu symptomatische Art und Weise bringt Lázsló Kovács das Steuerwesen mit der Lissabon-Strategie in Verbindung, die zum Ziel hat, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der EU zu verbessern, ohne aber je die Mitgliedsstaaten dazu aufzufordern, das Steuerniveau zu *senken* – als ob Steuern keine Wettbewerbshindernisse, keine Kosten wären. 2006 reichte eine Koalition von 23 unabhängigen europäischen Forschungsinstituten bei der Kommission, den nationalen Regierungen sowie den Medien eine Petition gegen die gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage ein.<sup>33</sup> Der Text beschrieb die drohenden administrativen Kosten und den Verlust steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit. Er schlug vor, dass die Nationalstaaten zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation die Mängel ihrer jeweiligen Systeme beseitigen, und dass die am wenigsten wettbewerbsfähigen Staaten sich anstrengen sollten, ihre Attraktivität zu steigern, anstatt jene der anderen Staaten zu senken.

---

<sup>29</sup> Robert Goulder, „EU’s Kovács Promotes Common Tax Base Despite Opposition“, *Tax Analysts*, 3. Mai 2007 ; vgl. auch die Rede des deutschen Bundesfinanzministers Peer Steinbrück anlässlich einer internationalen Konferenz zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, Berlin, 15. Mai 2007.

<sup>30</sup> Kovács machte seine gesamte Karriere seit 1975 in der Ungarischen Sozialistischen Arbeitspartei und ist gegenwärtig Vizepräsident der Sozialistischen Internationale.

<sup>31</sup> Lázsló Kovács, „Modernising and harmonising European Corporate Tax through a Single Tax Base“, Diskussion am European Tax Summit, Montreux, 12. Februar 2007.

<sup>32</sup> Rainer Buergin und Claudia Rach, „Europe Needs ‘Fair’ Competition, Steinbrueck Says“, *Bloomberg*, 3. Juli 2007.

<sup>33</sup> „Petition against the efforts of the European Commission to create a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)“, Coalition for a Free Europe, 11. April 2006.

## „Schädlicher Wettbewerb“ und „staatliche Beihilfe“

Im Fall der Unternehmensbesteuerung hat die Europäische Kommission das von der OECD, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, eingeführte Konzept des „schädlichen Wettbewerbs“ übernommen. Die Kommission empfiehlt zur Beseitigung dieses Wettbewerbs erneut, den Informationsaustausch zu verstärken, damit die Steuerhoheiten „besser gewappnet“ seien. Die Kommission wünscht des Weiteren die Koordination der EU-Politik mit den Offshore-Finanzzentren, um diese Länder dazu aufzufordern, sich ebenfalls an einem „tatsächlichen Informationsaustausch“ mit der EU zu beteiligen. Wieder soll die Technologie dazu beitragen, die Unternehmen gegenüber den Steuerbehörden „transparenter“ zu machen. Die Kommission bemerkt, dass „zur systematischen Rückverfolgbarkeit unter Umständen geprüft werden muss, ob elektronische Zahlungen aufgezeichnet und aufbewahrt werden sollten“.<sup>34</sup>

### Ein Verhaltenskodex gegen den Wettbewerb

In diesem Zusammenhang wendet die EU ferner einen „Verhaltenskodex“ zur Unternehmensbesteuerung an, welcher jene Massnahmen betrifft, die den „Standort für wirtschaftliche Aktivitäten in der Gemeinschaft spürbar beeinflussen oder beeinflussen können“.<sup>35</sup> Offensichtlich soll dieser Kodex vor allem die „Abstimmung mit den Füßen“ des Kapitals innerhalb der EU unterbinden. Erneut handelt es sich bei dem Kodex um ein Instrument welches nicht rechtlich verpflichtend ist, aber unbestreitbar einen grossen politischen Einfluss ausübt. Durch die Annahme des Kodex verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, die bestehenden Steuerpraktiken, welche „schädlichen Steuerwettbewerb“ verursachen, zu beseitigen und von jeglichen neuen Massnahmen, die diesen bewirken könnten, abzusehen. In einem 1999 angenommenen Bericht hat die Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex“ 66 Steuerpraktiken zusammengefasst, die „schädliche“ Elemente aufweisen (40 in den EU-Mitgliedsstaaten, drei in Gibraltar und 23 in den abhängigen oder assoziierten Gebieten). Seither widmet sich die Gruppe „Verhaltenskodex“ der Zerschlagung dieser Praktiken und erstattet darüber regelmässig Bericht an den ECOFIN-Rat, den EU-Ministerrat der Wirtschafts- und Finanzminister, was einen beträchtlichen Druck auf die betroffenen Regierungen ausübt.

Paradoxerweise versteht sich die Europäische Kommission trotz ihrer Bekämpfung der steuerlichen Vielfalt der Staaten als Hüterin des Wettbewerbs auf den europäischen Märkten. Dagegen machen die Logik und auch die Erfahrung deutlich, dass bürokratische Wettbewerbsregeln zwar zeitweise einige Wettbewerber zu schützen vermögen, nie aber den Wettbewerb als solchen – dieser erfordert schliesslich die *Abwesenheit* von gesetzlichen bzw. staatlichen Eintrittsbarrieren. Auf Basis ihrer eigenwilligen Auffassung von „Wettbewerb“ erlässt

<sup>34</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten“, 27. September 2004, S. 13.

<sup>35</sup> Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 6. Januar 1998.

dagegen die Kommission regelmässig substanzielle Bussen, sie bestraft gewisse Handelspraktiken, was offensichtlich den Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern einschränkt, nicht fördert.<sup>36</sup>

### Die „staatlichen Beihilfen steuerlicher Art“

Zahlreiche Steuerregime wurden bereits im Sinne des Kampfs gegen den „schädlichen Steuerwettbewerb“ aufgehoben. Daneben verfügt die Europäische Kommission aber über ein weiteres Instrument, um den Steuerwettbewerb zu unterbinden: das abenteuerliche Konzept der „staatlichen Beihilfen steuerlicher Art“. Dieses Konzept stellt in vielfacher Hinsicht eine besonders perfide Gefahr für die Freiheit der Steuersubjekte dar. Die Kommission verwischt den entscheidenden Unterschied zwischen „nicht nehmen“ und „geben“, indem sie eine günstige Besteuerung einer Subvention gleichstellt. Das Absehen von einer Belastung stellt also bereits eine Vergünstigung dar, was impliziert, dass die Einkommen und Vermögen der Bürger grundsätzlich dem Staat zustehen. Folgerichtig ist der Staat dazu berechtigt, über die Allokation des Kapitals zwischen Privat- und Staatssektor zu bestimmen. Diese – die europäische Rechtstradition auf den Kopf stellende – politische Aneignung von Ressourcen wird offenbar, wenn die Kommission staatliche Beihilfen, darunter jene steuerlicher Art, als „*staatliche Ressourcen* gleich welcher Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“, definiert.

Ein aktuelles Beispiel stellt hier das Verbot jener luxemburgischen Holdings durch ein „förmliches Verfahren“ der Europäischen Kommission dar, welche auf einem nationalen Gesetz von 1929 beruhen und von Familien aus ganz Europa für die Verwaltung und den Schutz privaten Vermögens geschätzt wurden. Luxemburg musste in der Folge diese Rechtsform abschaffen, sie wurde jedoch durch ein neues Instrument, die Gesellschaft zur Verwaltung von Familienvermögen, ersetzt, deren Zinszahlungen aufgrund der Zinsbesteuerung einer Quellensteuer unterworfen werden können. Anders als für die Holdings von 1929 gelten ausserdem gewisse Beschränkungen, die sicherstellen sollen, dass die Guthaben, welche die Gesellschaft von ihren Beteiligungen erhält, vorab einer lokalen Steuer von mindestens 11% unterworfen werden.<sup>37</sup>

Gleichermassen hat die Europäische Kommission die belgischen „Koordinationszentren“ als „mit dem gemeinsamen Markt inkompatible staatliche Beihilfen“ qualifiziert. Ein solches Koordinationszentrum ist eine Einheit einer multinationalen Gruppe, welche Unternehmen der gleichen Gruppe Dienstleistungen anbietet (Finanzierung, Finanzverwaltung, Forschung und Entwicklung, etc.). In einer Entscheidung aus dem Jahr 2003 hat die Kommission die Errichtung von

<sup>36</sup> Valentin Petkantchin, „Five myths about the dearth of competition in presence of “dominant firms”: The Microsoft example“, Institut économique Molinari, Mai 2007.

<sup>37</sup> Jean Schaffner, „Luxembourg Replaces 1929 Holding Company Regime“, *Tax Analysts*, 9. Mai 2007.

Koordinationszentren untersagt sowie ein Auslaufen der bereits bestehenden bis 2010 verfügt.<sup>38</sup>

Sicher ist davon auszugehen, dass die Kreativität in der Gestaltung der Steuersysteme, entgegen der Bemühungen der Kommission, sowohl in Europa als auch und gerade im Rest der Welt nicht unterdrückt werden kann. Es wäre gleichwohl falsch, die Initiativen der EU als gutartig oder harmlos anzusehen. Sowohl die Kommission, als auch der Europäische Gerichtshof, der sich zunehmend mit Fragen des Steuerwesens befasst, streben eine Vereinheitlichung der nationalen Steuersysteme an, und wirken auf eine Unterbindung von Kapitalabflüssen aus der Union hin.<sup>39</sup> In Europa deuten alle politischen Zeichen heute in Richtung eines verstärkten fiskalischen Protektionismus – zu Lasten grundlegender individueller Freiheiten.

### **Die Scheinheiligkeit am Werk: der aktuelle Steuerstreit mit der Schweiz**

Keine steuerliche Auseinandersetzung offenbart die protektionistischen Absichten und vor allem die Scheinheiligkeit der Europäischen Union deutlicher als die aktuelle mit der Schweiz. Nach Ansicht der Kommission stellen gewisse für Verwaltungs-, Holding- und gemischte Gesellschaften anwendbare schweizerische Steuerpraktiken eine Form von staatlicher Beihilfe dar, die mit der Anwendung des Freihandelsabkommens, welches 1972 zwischen der EU und der Schweiz abgeschlossen wurde, unvereinbar sei.

Das Freihandelsabkommen stellt hier jedoch nicht mehr als einen Vorwand dar: Es enthält keine Klausel zum Steuerwesen, und es besteht zwischen der Schweiz und der EU auch keine vertragliche Vereinbarung in Bezug auf eine Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung. Diese Steuerpraktiken enthalten keinerlei diskriminierenden Elemente, zumal sie für schweizerische und ausländische Gesellschaften gleichermaßen gelten und nichts anderes tun, als eine mehrfache Besteuerung der ausserhalb der Schweiz und sich im Kreis der gleichen Gruppe befindenden Erträge zu verhindern. Sie stehen überdies allen Marktteilnehmern zur Verfügung, unabhängig von Nationalität, Branche oder Tätigkeit.

Bezeichnenderweise ist es nur aufgrund der Beschwerden gewisser Mitgliedsstaaten, Parlamentarier und Unternehmen dazu gekommen, dass die Kommission diese seit langer Zeit bewährten Steuerregimes kritisierte. Es gibt keinen Zweifel daran, dass das Vorgehen gegen die Schweiz allein dazu dient, den Kartellschutz der Steuereinnahmen der am wenigsten wettbewerbsfähigen Mitgliedsstaaten auszudehnen und – im Falle der Unternehmen – die Produktionskosten in den Konkurrenzländern zu erhöhen. Einmal mehr ist damit die

---

<sup>38</sup> „Staatliche Beihilfen: Kommission weitet förmliches Prüfverfahren für belgische Koordinationszentren aus“, Communiqué der Europäischen Kommission, 21. März 2007.

<sup>39</sup> Armin Marti und Robert P. Desax, „Europäisches Steuerrecht: Chancen und Hürden für Schweizer Unternehmen“, *Der Schweizer Treuhänder*, April 2007, S. 291-296.

EU das Gegenteil einer „Hüterin des Wettbewerbs“. Ganz im Stile eines Kartells, das am Rande der Legalität operiert, verwendet die Europäische Kommission das Mittel der Einschüchterung, um ihre fiskalischen Zielen zu erreichen. Sie verkündet, dass die Steuerregimes der schweizerischen Kantone „die für unsere Partnerschaft erforderlichen gleichen Ausgangsbedingungen untergräbt und den Handel zwischen der Schweiz und der EU beeinträchtigt“.<sup>40</sup> Angesichts der Tatsache, dass die schweizerischen Unternehmen 80% ihrer Importe und 60% ihrer Exporte im Gebiet der Europäischen Union tätigen,<sup>41</sup> verfügt die Kommission über erhebliche Druckmittel und verlässt sich offensichtlich auf die schweizerische Angst vor Repressalien in Form administrativer Hürden oder Handelshemmnisse.

Eine Rolle mag hier auch spielen, dass die Kommission, sollte sich die Schweiz je zu einem EU-Beitritt genötigt sehen, mit jährlichen Mehreinnahmen von geschätzten 4,9 Milliarden Franken zu Lasten der Schweizer Steuerzahler rechnen kann (gegenüber nur 439 Millionen Franken, welche heute auf Basis der bilateralen Abkommen fließen).<sup>42</sup>

Der schweizerische Bundesrat hat sich in der Vergangenheit als nachgiebiger Verhandlungspartner der EU erwiesen – sei es bei der Frage der Quellensteuer auf die Erträge von Sparkapitalien, beim Beitrag einer „Kohäsionsmilliarde“ der EU, bei der problematischen Assoziierung an Schengen<sup>43</sup> oder beim Bau von überriessenen Eisenbahntransversalen durch die Alpen. Diese Kompromisse zeigen meist eine hastige Unterwürfigkeit, die der Europäischen Kommission weitere Anreize gibt, ihre Ansprüche zu erhöhen. Der aktuelle Steuerstreit zeigt, dass die EU hier mit zunehmender Dreistigkeit, ja unter Einsatz handfester Unaufrichtigkeiten vorzugehen bereit ist – was nun selbst die Schweizer Regierung einräumen musste.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> „EU-Schweiz: Beihilfeentscheidung zu Unternehmensteuerregelungen“, Communiqué der Europäischen Kommission, 13. Februar 2007.

<sup>41</sup> Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung.

<sup>42</sup> Quelle: Bundesrat, Europabericht 2006, 28. Juni 2006.

<sup>43</sup> „Schengen: Besorgnis über Datenschutz“, Swissinfo, 11. Oktober 2006.

<sup>44</sup> „Schweiz beurteilt Entscheid der Europäischen Kommission als unbegründet – Keine Verletzung des Freihandelsabkommens durch kantonale Steuerbestimmungen“, Communiqué des Eidgenössischen Finanzdepartements, 13. Februar 2007.

## II. Die Mythen der Zentralisierung

Paradoxerweise scheint das europäische Steuerkartell auf politischen Grundsätzen zu beruhen, die das reibungslose Funktionieren einer freien Marktwirtschaft zum Ziel haben. Dazu gehören etwa die Beseitigung „steuerlicher Hindernisse“ und Verzerrungen in der Kapitalallokation, die Markteffizienz oder aber der „faire Wettbewerb“. Man kommt jedoch nicht umhin festzustellen, dass die Europäische Kommission diese Grundsätze einseitig so interpretiert, dass die negative Wirkung des Staatsgewichts und die Rolle der Steuerplanung in der internationalen Kapitalallokation systematisch vernachlässigt werden. In Deutschland, dessen Regierung, wie wir gesehen haben, einer der erbittertsten Streiter für die Zentralisierung und steuerliche Vereinheitlichung ist, halten Schweizer Unternehmen Investitionen in der Höhe von 31 Milliarden Franken und beschäftigen nicht weniger als 220'000 Personen, was etwa 5% aller Arbeitskräfte der Schweiz entspricht.<sup>45</sup> Angesichts belastender Standortbedingungen, wie politisch erhöhter Produktionskosten oder der reglementarischen Rigiditäten des Arbeitsmarkts, wären Investitionen in dieser Grössenordnung kaum möglich, würden die Muttergesellschaften dieser Unternehmen in Deutschland besteuert. Die steuerliche Vielfalt ausserhalb der EU erlaubt es also knappem Kapital, *innerhalb der EU* für produktive Zwecke eingesetzt zu werden.

### Der „faire Wettbewerb“

Einer der hartnäckigsten Mythen im Zusammenhang mit der Zentralisierung des Steuerwesens, der Vereinheitlichung von Regeln oder Minimalsteuersätzen beruht auf der Idee eines Wettbewerbs nach „fairen“ Spielregeln: Die in einem gegebenen Markt tätigen Unternehmen sollen demzufolge alle von identischen Produktionsbedingungen „profitieren“. Es handelt sich jedoch um einen fundamentalen Irrtum, dass ein freier Wettbewerb gleicher Rahmenbedingungen bedarf. Die Vorteile des Wettbewerbs beruhen gerade auf der Unterschiedlichkeit der Produzenten und deren Bedingungen – insbesondere, wenn der Wettbewerb infolge der Liberalisierung der Märkte auf das europäische oder weltweite Niveau ausgedehnt wird. Es ist die Aufgabe des Unternehmers, die lokalen Gegebenheiten, steuerliche inbegriffen, den eigenen Kapazitäten entsprechend bestmöglich zu nutzen, um gegenüber anderen wettbewerbsfähig zu sein.<sup>46</sup>

Die Besteuerung ist nichts anderes als ein Faktor unter vielen, welche in Investitions- und Produktionsentscheidungen einfließen; würde man der Logik eines „fairen Wettbewerbs“ folgen, wäre es notwendig eine grosse Zahl weiterer lokaler Ungleichheiten zu kompensieren. Diese „Inkonsequenz“ der Europäischen

<sup>45</sup> Quelle: Vereinigung Schweizer Unternehmen in Deutschland (VSUD).

<sup>46</sup> Pascal Salin, *Libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2000, S. 458-459.

Union wurde treffend mit der Analogie des „unfairen“ Wettbewerbsvorteils spanischer Tomatenproduzenten ins Lächerliche gezogen, welche im Vergleich zu ihren holländischen Wettbewerbern von deutlich längerer kostenloser Sonneneinstrahlung profitieren. Gemäss der EU-Logik des „fairen Wettbewerbs“ müssten die spanischen Bauern ihre Produktionsbedingungen durch Beschattungsmassnahmen den holländischen anpassen.<sup>47</sup>

In der realen Welt sehen sich Unternehmer also niemals mit identischen Produktionsbedingungen konfrontiert – und sei es nur wegen der natürlichen Unterschiede zwischen individuellen Menschen. Es ist genau diese Unterschiedlichkeit der Ausgangsbedingungen, die zu Innovationen und Wettbewerbsvorteilen führen. Die holländischen Tomatenbauern konnten ihre Position etwa durch innovative Produktionsverfahren stärken. Im Gegensatz zur Gleichmacherei im Sinne eines „fairen Wettbewerbs“ sind Innovation, Differenzierung, Spezialisierung und Arbeitsteilung aufgrund lokaler Unterschiede unumgängliche Charakteristiken der Globalisierung der Weltmärkte.

Damit soll nicht verkannt werden, dass lokale Steuerpraktiken erhebliche Belastungen für Bürger und Unternehmen darstellen können. So behindern Steuern auf Vermögen und Kapital deren Akkumulation und bremsen die Innovation und die Produktion von Gütern, welche den Bedürfnissen der Konsumenten besser und auf kostengünstigere Weise entsprechen. Diese Konsequenzen sind jedoch jeder Form der Besteuerung inhärent, eine Vereinheitlichung kann hier also keine Entlastung bewirken. Offenbar scheint eine Entlastung auch nicht das Ziel des „fairen Wettbewerbs“ zu sein – dieser impliziert nämlich stets eine Vereinheitlichung auf dem Niveau des schwächsten Teilnehmers. Es geht primär darum, die Kosten der Unternehmen in steuerlich attraktiveren Ländern zu erhöhen, um diese weniger wettbewerbsfähig zu machen. Der „faire Wettbewerb“, wie er von der EU mittels der Steuervereinheitlichung angestrebt wird, ist somit nichts weiter als eine Form des Protektionismus.

## Die Finanzierung der „öffentlichen Güter“

Ein weiteres beliebtes Argument zu Gunsten der Steuerzentralisierung ist die Behauptung, dass die Steuer- oder Kapitalflucht die staatliche Bereitstellung „öffentlicher Güter“ und Umverteilungsmassnahmen gefährden würde. Diese Ansicht weist jedoch mindestens zwei erhebliche Schwachstellen auf: Einerseits setzt sie voraus, dass die Finanzierung einer möglichst grossen Anzahl an „öffentlichen Gütern“ per se etwas Wünschenswertes sei, andererseits suggeriert sie, dass Steuern die einzig denkbare Finanzierungsform für „öffentliche Güter“ darstellt.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Salin, a. a. O., S. 460.

<sup>48</sup> Richard Teather, *The Benefits of Tax Competition*, London, Institute of Economic Affairs, 2005, S. 43.

Die deutlichste Schwäche der konventionellen Analysen der „öffentlichen Güter“ besteht darin, ausschliesslich die positiven Effekte der Staatsausgaben zu betrachten, die klar sichtbar sind und gemessen werden können – ob es sich nun um Schulen, Strassen, Spitäler oder soziale Subventionen handelt. Was in dieser Rechnung jedoch übersehen wird, sind die Steuerkosten und die Eigenheiten der Ausgabenpolitik.

Ohnehin verblasst die vermeintlich beeindruckende Bereitstellung „öffentlicher Güter“ durch den Staat gegenüber den Leistungen des Marktes. Naturgemäss folgt das staatliche Angebot, da es nicht auf freien Märkten erbracht wird, nicht der durch Preise und Gewinne signalisierten Nachfrage der Bürger – sie gleicht also einem „Tappen im Dunklen“.<sup>49</sup> Der Staat ist – in Abwesenheit zuverlässiger Informationen zu den Präferenzen der Konsumenten – auf blinde Planung oder blosser Schätzungen angewiesen. Dieser Zustand gewinnt an Brisanz durch die Orientierung politischer Massnahmen an wahltaktischen Überlegungen. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die staatliche Bereitstellung „öffentlicher Güter“ deren tatsächlichen Nachfrage entspricht. Hinzu kommt, dass das unternehmerische Scheitern des Staates in der Regel keine negativen Konsequenzen nach sich zieht. Dem Staat fehlen schlicht der disziplinierende Rahmen des Wettbewerbs sowie die personale Verantwortung für Verluste und Misserfolge. Häufig werden Fehlallokationen sogar noch durch die Erhöhung bürokratischer Budgets „belohnt“.

Der Steuerwettbewerb erfüllt hingegen eine orientierende Funktion. Er ermöglicht, vor allem im Falle kleiner politischer Einheiten, den Systemvergleich und gegebenenfalls die „Abstimmung mit den Füßen“. Er erhöht damit die Zielgenauigkeit der Bereitstellung „öffentlicher Güter“. Steuerwettbewerb und institutionelle Vielfalt können also als ein notwendiges Korrektiv zur Besteuerungshoheit lokaler Gewaltmonopolisten (Staaten) betrachtet werden. Die Demokratie alleine kann diese steuernde Funktion nicht erfüllen, sie hält in der Regel keine ausreichend vielfältige Auswahl bereit, ja mündet meist in programmatischen „Oligarchien“ weniger Parteien und Ideologien.<sup>50</sup>

Faktisch muss davon ausgegangen werden, dass die staatliche Produktion „öffentlicher Güter“ in Demokratien von politischen Anreizen organisierter Interessengruppen und anderer Subventionsjäger gesteuert werden – zum Nachteil der Gesamtheit der Steuerpflichtigen.<sup>51</sup> Obwohl dabei die Kosten für jeden einzelnen Steuerzahler relativ gering bleiben können, besteht die Gefahr, dass die aggregierten Begünstigungen bevorzugter Gruppen durch den Staat zu erheblichen ökonomischen Fehlsteuerungen führen können. Die Anreizstrukturen der Politik sind hier in der Regel kurzfristig ausgerichtet (im Allgemeinen bis zur nächsten Wahl), was den stetigen Reformbedarf der meisten Staatsprogramme erklärt. Politiker,

<sup>49</sup> Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Grove City, Libertarian Press, [1944] 1996, S. 49-58.

<sup>50</sup> Teather, a. a. O., S. 54. Für eine detaillierte Analyse der Funktionsweise der zeitgenössischen Demokratie, siehe auch Bertrand Lemennicier, *La Morale face à l'économie*, Paris, Éditions d'Organisation, 2006, S. 171-226.

<sup>51</sup> Vor allem die Public-Choice-Schule hat dieses Phänomen untersucht, Vgl. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

welche an der Macht bleiben möchten, neigen dazu, Massnahmen zu unterstützen, die gegenwärtige Vorteile für gewisse Gruppen erbringen und dafür Kosten in der Zukunft verursachen, die jedoch schwierig zu überblicken sind und ohnehin in Form der Verschuldung auf zukünftige Steuerzahler abgewälzt werden können.<sup>52</sup> Vor diesem Hintergrund kann die EU-Steuerzentralisierung aus Sicht der Politik sicherlich den Anschein eines Glücksfalls erwecken, sie verlängert das verantwortungslose Spiel mit dem Eigentum und der Zukunft der Bürger. Sie entzieht dabei aber auch die relevanten fiskalischen Entscheidungen zunehmend der demokratischen Kontrolle der betroffenen Bürger.<sup>53</sup> Ganz sicher verbessert sie nicht eine den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechende Bereitstellung „öffentlicher Güter“.

## Die „Markteffizienz“

Ein weiteres Argument für die Vereinheitlichung der Besteuerung besteht in der Behauptung, dass homogene Steuern die effiziente Funktionsweise von Märkten erhöhen könnten. Konformitätskosten und wirtschaftliche Verzerrungen würden durch sie reduziert. Vor allem multinationale Unternehmen erliegen aus verständlichen Gründen dem Reiz dieser Argumentation. Sie blendet jedoch einmal mehr die vorteilhafte Rolle der institutionellen Konkurrenz zwischen einzelnen Ländern vollständig aus. Auch wenn es stimmen würde, dass die Unterdrückung der Vielfalt in einem ersten Schritt die Kosten senkt, so entfacht sie jedoch gleichzeitig eine monopolistische Dynamik, welche bekanntlich stets zu Lasten der Tauschpartner des Monopolisten geht. Das Steuermonopol verunmöglicht den Vergleich unterschiedlicher Steuerpraktiken, die Identifikation der besten Systeme und die institutionelle Innovation. Es hebt damit auch den Druck zu einer gewissen Budgetdisziplin auf und schafft die Grundlage für weitere Steuererhöhungen.

Die Erfahrung widerspricht damit vollständig den Behauptungen der Europäischen Kommission. Es ist eben genau die steuerliche Vielfalt und die Verwendung von „steuerlichen Refugien“ durch multinational agierende Unternehmen, welche die Effizienz der Märkte erheblich steigert, nicht deren Beseitigung.<sup>54</sup> Namentlich führen sie zu höheren Investitionen und damit einer Steigerung der Wohlfahrt, sie reduzieren Verzerrungen der Steuersysteme, wie beispielsweise die Besteuerung von Kapital oder die mehrfache Besteuerung identischer Erträge auf verschiedenen Organisationsstufen. Die steuerlichen Refugien dienen nicht zuletzt als Kanal für Gelder, welche wiederum der Finanzierung von Direktinvestitionen in EU-Ländern dienen. Vielfältige und flexible internationale Kapitalmärkte vermeiden auch, dass sich Unternehmen auf lokal

---

<sup>52</sup> Geoffrey Brennan und James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, [1980] 2000, S. 99-128.

<sup>53</sup> Noel Malcolm, „The Case Against ‚Europe‘“, *Foreign Affairs*, März/April 1995.

<sup>54</sup> Teather, a. a. O., S. 30-34. S. auch Daniel J. Mitchell, „Tax Havens: Myth versus Reality“, *Prosperitas*, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VII, Issue IV, Mai 2007.

„gefangenen“ Kapitalpools ausruhen können und ermuntern einen Wettbewerb um die effiziente Allokation von Ressourcen – zu Gunsten der Konsumenten.

Entgegen der eigentümlichen EU-Interpretation muss zusammenfassend also festgehalten werden, dass effiziente Märkte und Liberalisierung eben nicht eine Vereinheitlichung, sondern die Vielfalt institutioneller Rahmenbedingungen implizieren. Tatsächlich ist die EU mit ihrem Konzept der „Harmonisierung“ selbst das dringendste Argument gegen eine vereinheitlichende „Liberalisierung“ von oben. Regelmässig transferiert die EU die Protektionismen ihrer Mitgliedsstaaten auf die Ebene des Kontinents und potenziert so deren schädlichen Wirkungen. Der Prozess der „europäischen Einigung“ untergräbt damit zusehends die ihm zugrunde liegenden vier Grundfreiheiten des Vertrags von Rom von 1957. Der „gemeinschaftliche Besitzstand“ („Acquis communautaire“, die Gesamtheit der europäischen Regelungen) beläuft sich auf ungefähr 90'000 Seiten, zu denen noch die 15'000 Seiten Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofs hinzukommen.<sup>55</sup> Eine europäische Steuervereinheitlichung stellt vor diesem Hintergrund eine weitere, enorme protektionistische Gefahr dar.

---

<sup>55</sup> Quelle: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

### III. Die Notwendigkeit der steuerlichen Vielfalt

Es ist nicht banal, sich in Erinnerung zu rufen, dass Europa seinen historischen Aufschwung vor allem auch der Vielfalt und Zersplitterung der politischen Macht verdankt. Die Konkurrenz der politischen Systeme und die Abwesenheit einer Zentralisierung waren entscheidende Faktoren in der Entwicklung der Renaissance, der Aufklärung, der Industriellen Revolution und damit auch der enormen Wohlfahrt, die sich in Europa in der Folge entwickelte.<sup>56</sup> Nach dem Fall Roms erlaubte die politische Zersplitterung Europas den Individuen, „mit den Füßen abzustimmen“ und ihr Kapital mit sich zu nehmen. Dies förderte auch die politische Mitbestimmung der Bürger und förderte die Entstehung von Parlamenten und freien Städten. Zugleich wurde so auch die raubartige Besteuerung durch die jeweiligen territorialen Herrscher begrenzt. Die gegenwärtigen Anstrengungen der Europäischen Kommission, diese Fortschritte rückgängig zu machen, müssen als geradezu *antieuropäisch* bezeichnet werden. Sie stehen im Widerspruch zum ausserordentlichen geschichtlichen Erfolg und Vorsprung, den Europa gegenüber anderen, selbst technologisch weiter fortgeschrittenen, Regionen erzielt hat.<sup>57</sup>

#### Ein grösserer Wohlstand

Indem die Möglichkeit des Staates, die Steuerlast beliebig zu erhöhen, begrenzt wird, trägt die Vielfalt der Gesetzgebungen und der Steuersysteme notwendigerweise zu grösserem Wohlstand in Europa bei. Die umfassendsten empirischen Untersuchungen, die über einen langen Zeitraum und eine grosse Anzahl an Ländern durchgeführt wurden, zeigen eine klare negative Beziehung zwischen der Last des Staates und dem Wohlstand.<sup>58</sup> Die augenfälligste Wirkung des Steuerwettbewerbs ist somit der positive Einfluss auf die privaten Ersparnisse. Niedrigere Steuern machen die Akkumulation von Kapital attraktiver. Dies führt zu mehr Investitionen, Beschäftigung und Wohlstand. Auch aus diesem Grund ist die Richtlinie zur Zinsbesteuerung der Europäischen Union als schädlich zu betrachten.

Auch die Besteuerung von Unternehmensgewinnen hat eine unmittelbar negative Wirkung auf die gesellschaftliche Wohlfahrt. Zahlreiche Investitionen werden durch die Zurückbehaltung von Gewinnen realisiert – je höher ihre Besteuerung ausfällt, desto weniger Kapital verbleibt folglich zur Investition. Hinzu kommt, dass Unternehmen sich aufgrund höherer Dividendenbesteuerungen gezwungen sehen können, ihren Aktionären höhere Dividenden auszuzahlen, um als

<sup>56</sup> Vgl. David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York, Norton, 1998, S. 36-39 sowie Nathan Rosenberg und L.E. Birdzell, Jr., *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York, Basic Books, 1986, S. 136-139.

<sup>57</sup> Beispielsweise in Bezug auf China; vgl. Rosenberg und Birdzell, a. a. O., S. 137-138.

<sup>58</sup> Vgl. zu diesem Thema Patrick Minford und Jiang Wang, „Public Spending and Growth“, Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF), 2005.

Investitionsobjekt interessant zu bleiben. Die Kombination aus tieferen Gewinnen nach Steuern und höheren Dividendenzahlungen begrenzt die Fähigkeit der Unternehmen, Kapital zu akkumulieren und Innovationen zu finanzieren.<sup>59</sup>

Die steuerliche Belastung von freiwilligen Transaktionen vermindert zugleich die Attraktivität der gesellschaftlichen Arbeitsteilung – ein Grundpfeiler unseres ökonomischen Wohlstandes. Sie wirkt damit auch der Spezialisierung und Kompetenzbildung potentieller Tauschpartner entgegen, während die – in einem freien Markt relativ ineffiziente – Eigenversorgung gefördert wird.<sup>60</sup> Besonders restriktiv auf wirtschaftliche Effizienz wirken progressive Steuern, welche systematisch Anreize zu höherer Wohlstandgenerierung vernichten.

Zusammenfassend ist eine höhere Steuerlast nicht nur schädlich für die unmittelbar Betroffenen, sondern für alle Teilnehmer an einem Marktsystem. Sie behindert die Arbeitsteilung, ökonomische Effizienz, Investitionen und Innovationen – also letztlich die Bereitstellung besserer Produkte und Dienstleistungen zu günstigeren Preisen. Allzu oft wird dabei übersehen, dass diese Effekte vor allem auch Menschen mit geringem Einkommenspotential besonders hart treffen: Durch eine Reduktion attraktiver bezahlbarer Produkte ebenso wie durch eine Reduktion attraktiver Arbeitsstellen.

## Eine Bedingung für die institutionelle Innovation

Wettbewerb kann aufgefasst werden als ein Entdeckungsprozess unvorhersehbarer Resultate, er erlaubt es, zu neuen Kenntnissen zu gelangen, neue Praktiken einzuführen und neue Massnahmen auszuprobieren. Verstreutes, dezentrales Wissen führt nur in einem vielfältigen Prozess des Wettbewerbs zu Fortschritt, neuen und erfolgreichen Ideen. Diese Möglichkeiten, die durch den Wettbewerb entstehen, sind von besonderer Bedeutung in einer Gesellschaft, die durch komplexes Wissen geprägt ist und auf Netzwerken beruht, welche die nationalen Grenzen häufig überschreiten. In einer solchen Welt nimmt die Notwendigkeit individueller, vorübergehender und „massgeschneiderter“ Lösungen zu, wohingegen die Rolle einheitlicher, bindender Regeln abnimmt.<sup>61</sup>

Die grosse Bedeutung des Wettbewerbs beinhaltet kritische Implikationen für die Funktion und Rolle des Staates. Grosse, einheitliche Institutionen werden zunehmend zu einem Fortschrittshemmnis, die allgegenwärtige Rolle des Staates wird zunehmend in Frage gestellt. Auch in der Politik werden sich flexible, dezentrale und vielfältige Strukturen als die effizienteren erweisen. Gerade auch der

<sup>59</sup> Teather, a. a. O., p. 26.

<sup>60</sup> Richard Teather verwendet das folgende Bild: Angesichts der erhöhten Steuern, kann es effizienter sein, zu Hause zu bleiben und den Rasen zu mähen, als sich der Arbeit hinzugeben (deren Entschädigung besteuert wird) und einen Gärtner zu bezahlen (der aus Steuergründen einen höheren Lohn erhalten müsste). Die Besteuerung äussert sich in diesem Fall zu einer Verminderung ökonomischer Aktivität, zu einem Gärtner ohne Arbeit und zu schlecht geschnittenem Gras. Vgl. Teather, a. a. O., S. 45.

<sup>61</sup> Robert Nef, *Lob des Non-Zentralismus*, Sankt Augustin, Academia Verlag, 2002, S. 62-63.

Steuerwettbewerb erlaubt also eine durch technischen und kulturellen Fortschritt bedingte evolutionäre Entwicklung der Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund kann nicht verwundern, dass die Vorstellung „positiver Skaleneffekte“ ausgerechnet im Steuerwesen angesichts erfolgreicher kleingliedriger politischer Einheiten wie den Schweizer Kantonen oder wohlhabenden Staaten wie Dubai, Hong Kong, Liechtenstein, Monaco oder Singapur einen blossen Mythos darstellt. Kleine, dezentrale politische Einheiten garantieren politische Massnahmen welche näher an den wahren Bedürfnissen und Präferenzen der Bürger sind. Dubai etwa, einer der trotz seiner wenig vorteilhaften geografischen Situation ökonomisch dynamischsten Orte der Welt, kennt keine Steuern, sondern bloss Abgaben für erbrachte Dienstleistungen. Manche Schweizer Kantone haben degressive Steuertarife eingeführt, deren Sätze also mit steigendem zugrunde liegenden Betrag abnehmen.<sup>62</sup>

Die steuerliche Vielfalt der Schweiz erlaubt im Falle der angrenzenden Halbkantone Nidwalden und Obwalden den unmittelbaren Vergleich unterschiedlicher Steuerpolitiken. In Nidwalden, wo man seit Jahren eine der attraktivsten Steuerpolitiken verfolgt, ist das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner um 44% höher als in Obwalden,<sup>63</sup> das bis 2006 die höchste Besteuerung der Schweiz aufwies und finanziell auf Subventionen des Bundes angewiesen war. Nur aufgrund einer Vielfalt, die es ermöglichte, dass sich die Steuerlast in zwei angrenzenden Tälern so bedeutend unterscheidet, konnte also die fehlerhafte Politik Obwaldens erkannt werden. Konsequenzen solcher Fehler beschränken sich entsprechend auf ein relativ kleines Gebiet, dem sich die Bürger verhältnismässig leicht auch entziehen können. Fehlerhafte Staatssysteme lassen sich im Falle grosser und zentralisierte politischer Strukturen nicht nur deutlich schwieriger vergleichen, auch das Ausmass ihrer schädlichen Wirkungen ist deutlich verhängnisvoller.

## Ein Schutz der Freiheit

Steuerliche Vielfalt und Wettbewerb sind aber vor allem auch eine grundlegende Bedingung für die Wahrung der individuellen Freiheit. Zu einem gewissen Ausmass sind die Bürger ihrem territorialen Gewaltmonopolisten stets ausgeliefert. Das Vertrauen auf die Gutmütigkeit der Staatslenker kann dabei nicht als eine historisch erfolgreiche Abwehrstrategie betrachtet werden. Nur der Wettbewerb dämmt das konfiskatorische Potenzial des Staates. Wir hatten gesehen, dass der Staat sich mit seinen Tätigkeiten nicht dem disziplinierenden Druck von Angebot und Nachfrage aussetzen muss. Die Existenz kleiner, offen im Wettbewerb stehender Gebiete stellt also die beste Garantie dafür dar, die inhärente

<sup>62</sup> Die degressive Besteuerung wurde allerdings durch das Bundesgericht als illegal erklärt. Einer der überstimmten Bundesrichter deutete an, dass das Gericht wohl gegenüber den Einsichten der betroffenen Kantone eine Generation hinterherhinke.

<sup>63</sup> Quelle: Schweizerisches Bundesamt für Statistik.

Tendenz des staatlichen Machtmissbrauchs zu beschränken. Wie das dramatische vergangene Jahrhundert eindrücklich belegt, haben Staaten in der Vergangenheit regelmässig ihr Machtmonopol missbraucht – nicht nur zum Zwecke der Bereicherung, sondern auch durch Kriegen, Vertreibungen oder Hungersnöte.<sup>64</sup> Es scheint nicht ersichtlich, warum grössere staatliche Strukturen diese der Institution Staat inhärente Gefahr reduzieren sollten. Dabei ist auch in modernen, demokratischen und rechtsstaatlichen Systemen eine zunehmende Ausweitung der Kompetenzen und Interventionen einerseits, und der entsprechenden fiskalischen Gefrässigkeit andererseits zu beobachten. In manchen europäischen Ländern ist es heute zu einer Herausforderung geworden, ausreichend Kapital anzusparen und über die Generationen weiterzugeben, um die persönliche finanzielle Unabhängigkeit zu erhalten. Dieser Entwicklung steht ausserdem ein zunehmendes Versagen des Staates selbst in seinen Grundfunktionen gegenüber. Schiedsgerichte und private Sicherheitsdienste können als Indiz der Enttäuschung der Nachfrager mit staatlichen Angeboten selbst im Kernbereich der Verwaltung der Justiz und inneren Sicherheit betrachtet werden.<sup>65</sup>

Der Steuerwettbewerb schützt vor diesem Hintergrund die legitimen Rechte eines Individuums an den Früchten seiner Arbeit, er schützt damit die persönliche Freiheit der Bürger. Ihm liegt auch die Erkenntnis zugrunde, dass jedes Vermögen, jeder Wohlstand stets erst durch individuelle Initiative geschaffen werden muss – selbst jeder vermeintlich teure Rohstoff erhält erst in den Händen der produktiven Individuen seinen Wert. Die gesellschaftliche Wertschöpfung erfordert aber die Zurückhaltung, ja die institutionelle Zügelung der Steuermacht des Staates.<sup>66</sup> Wirksam wird der Steuerwettbewerb hier vor allem, wenn er zwischen kleinen politischen Einheiten spielt. Staaten beanspruchen stets territoriale Monopole, systematischen Wettbewerb kann es also nur zwischen Staaten, nie in ihnen geben.<sup>67</sup> Je grösser die Vielzahl der politischen Einheiten, desto wirksamer schützt der Steuerwettbewerb letztlich die Freiheit und das Eigentum der Bürger – und damit die Wohlfahrt der Gesellschaft.

---

<sup>64</sup> Vgl. zu diesem Thema insbesondere das wichtige Werk von R. J. Rummel, *Death by Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1997.

<sup>65</sup> Das internationale Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer hat seit der Gründung 1923 beispielsweise mehr als 14'000 internationale Schiedsverfahren behandelt, in die Staatsbürger von mehr als 170 Ländern und Gebieten einbezogen wurden. Die Nachfrage nach derartigen Dienstleistungen wächst Jahr für Jahr. Auch im nationalen Zusammenhang machen die Kunden mehr und mehr von seinem kompetitiven Angebot Gebrauch. Das Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer garantiert die Vertraulichkeit und die Freiheit der Parteien, die Schiedsrichter zu wählen, den Ort des Schiedsgerichtsverfahrens, die anzuwendenden Gesetze und selbst die Sprache der Prozedur festzulegen, im deutlichen Widerspruch zu den staatlichen Gerichten.

<sup>66</sup> Vgl. Friedrich A. von Hayek, „Social' or Distributive Justice“, in: Chiaki Nishiyama und Kurt R. Leube, Hg., *The Essence of Hayek*, Stanford, Hoover Institution Press, 1984.

<sup>67</sup> Pascal Salin, „The Case Against ‚Tax Harmonisation‘: The OECD and EU Initiatives“, Liberales Institut, 2008.

## Die Rolle der Schweiz

Es ist nicht übertrieben, in den zentralisierenden Trend der Europäischen Union *eine der grössten Bedrohungen für die Freiheit und den Wohlstand des europäischen Kontinents* der Neuzeit zu sehen. Noch ist die politische Vielfalt in Europa nicht zerstört worden, die nötige Einstimmigkeit der Mitgliedsstaaten in Abstimmungen zu vielen steuerpolitischen Belangen stellt noch eine grosse Hürde für die Vereinheitlichung der Systeme dar. Allzu grosser Optimismus wäre allerdings unangebracht: Die Erfahrung der Bundesstaaten, wie beispielsweise Deutschlands, der Vereinigten Staaten, der Schweiz und auch der Europäischen Union selbst, deuten an, dass auf die Dauer eine Mehrheit der Bundesstaaten den Zentralstaat dazu verwenden, die Wettbewerbsfähigkeit von anderen, kompetitiveren Mitgliedern zu senken (auch, indem Mittel zu den eigenen Gunsten umverteilt werden). Gerade aufgrund ihrer kontinentalen Spannweite beherbergt die Europäische Union hier eine enorme Gefahr – sie verunmöglicht nahezu die „Abstimmung mit den Füßen“. Nicht nur die Eigendynamik der europäischen Bürokratie, vor allem auch die finanziellen Engpässe zahlreicher Mitgliedsstaaten lassen dabei den Sirenenengesang des Steuerkartells immer verführerischer klingen. Es gilt sich in Erinnerung zu rufen, dass die EU auch im Fall der Mehrwertsteuer-Vereinheitlichung nur langsam und schrittweise vorging, bevor sie auf Drängen der deutschen Regierung hohe Mindeststeuersätze einführte. Es wäre folglich unüberlegt, die gegenwärtigen Anstrengungen der kartellbildenden Staaten zur Vereinheitlichung zu unterschätzen.

Vor allem auch dank ihrer einzigartigen demokratischen Institutionen ist die Schweiz bis anhin weitgehend unabhängig von den Instanzen der Europäischen Union geblieben. Dabei ist sie eines der offensten Länder der Welt: Im jüngsten Globalisierungsindex von A.T. Kearney/Foreign Policy, der auf Basis von 12 unterschiedlichen ökonomischen, politischen, kulturellen und persönlichen Variablen berechnet wurde, rangierte die Schweiz auf dem *weltweit vierten Platz*, hinter Singapur, Hongkong und den Niederlanden.<sup>68</sup>

Bemerkenswerterweise werden 10% des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts durch ausländische Unternehmen erwirtschaftet, welche sich in der Schweiz niedergelassen haben. Wenn der Beitrag jener multinationalen Schweizer Unternehmen hinzugerechnet wird, die mindestens ein Viertel ihrer Umsätze im Ausland erzielen, so werden ganze 34% des schweizerischen BIP im internationalen Sektor geschaffen. Ausländischen Unternehmen stellen einen der wichtigsten Wachstumsfaktoren der Schweiz dar und beschäftigen gegenwärtig beinahe 210'000 Personen. In den acht vergangenen Jahren waren sie für rund ein Viertel des wirtschaftlichen Wachstums der Schweiz verantwortlich, wobei ihre Personalbestände um ungefähr 6% pro Jahr anwuchsen. Besonders aktiv zeigten

---

<sup>68</sup> Quelle: A.T. Kearney/Foreign Policy Globalization Index 2007.

sich hier Konzerne aus dem europäischen Ausland.<sup>69</sup> Die offene Volkswirtschaft der Schweiz kommt jedoch nicht nur den eigenen Bürger zu Gute. Auf Basis des in der Schweiz geschaffenen und erhaltenen Kapitals beschäftigen Schweizer Unternehmen zurzeit über zwei Millionen Menschen im Ausland, was mehr als der Hälfte der Erwerbstätigen in der Schweiz entspricht.<sup>70</sup>

Angesichts dieser Verhältnisse ist es doch verwunderlich, dass der aktuelle Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, ehemaliger Premierminister Portugals (einem der zweifellos am schlechtesten geführten und wohlstandsärmsten Ländern des Kontinents), hinsichtlich der Schweiz die Ansicht vertritt, dass sie als ein einzelnes Land in der globalen Wirtschaft „verloren“ sei.<sup>71</sup> Ironischerweise stellen die Portugiesen nach den Deutschen das zweitgrösste Kontingent europäischer Auswanderer in die Schweiz. Was für Deutschland und Portugal gilt, trifft jedoch auch auf weitere Länder der Europäischen Union zu. Seit der Einführung des freien Personenverkehrs mit der EU erreicht die Immigration aus der EU in die Schweiz jedes Jahr neue Höhen. Die (Netto-)Erhöhung im Jahr 2007 betrug 5,1% alleine für Bürger der 15 alten Mitgliedsstaaten, gegenüber einer Erhöhung von 3,2% der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung.<sup>72</sup>

Nun kann die Schweiz auf ihrem begrenzten Gebiet nicht eine unendlich hohe Anzahl an überlasteten EU-Bürgern aufnehmen – die Bedeutung der Schweiz als Ausweichoption scheint damit begrenzt. Auf Basis ihrer Unabhängigkeit und steuerlichen Selbstbestimmung (zu der auch das Bankgeheimnis gehört), trägt die Schweiz jedoch auch darüber hinaus zur Erhaltung des Wohlstands des restlichen Europas bei. Aufgrund ihrer institutionellen Ordnung und der steuerlichen Dynamik einiger Kantone kann die Schweiz weiterhin, gemeinsam mit anderen Ländern der Welt, einen gewissen Schutz des Eigentums und der Freiheit der europäischen Bürger vor der europäischen Vereinheitlichung der Steuersysteme bieten. Dabei geht es wohlgerne um die Bewahrung und Vermehrung produktiven Kapitals, um Innovation, Wohlstand und Beschäftigung, ja letztlich die Wahrung des hohen Lebensstandards und der individuellen Rechte in Europa. Die Schweiz trägt als aufgeklärte Aussenseiterin eine moralische Verantwortung dem erdrückenden Steuerkartell zu widerstehen. Im Interesse aller Europäer hat sie das Vorbild für das Modell des Steuerwettbewerbs zu bleiben.

<sup>69</sup> Swiss-American Chamber of Commerce und Boston Consulting Group, „Foreign Companies in Switzerland: The Forgotten Sector“, Januar 2006.

<sup>70</sup> Quelle: Schweizerische Nationalbank.

<sup>71</sup> „Barroso: ‚Der Alleingang hat keine Zukunft‘“, Swissinfo, 12. April 2007.

<sup>72</sup> Quelle: Bundesamt für Migration.

## Quellenverzeichnis

- Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.  
 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.  
 A.T. Kearney/Foreign Policy Globalization Index 2007.  
 Barber, Tony, und Haig Simonian, „EU backs tax havens clampdown“, *Financial Times*, 5. März 2008.  
 Bilefsky, Dan, „EU looks to Asian havens for taxes on savings“, *International Herald Tribune*, 4. September 2006.  
 Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, [1980] 2000.  
 Buergin, Rainer, und Claudia Rach, „Europe Needs ‘Fair’ Competition, Steinbrueck Says“, *Bloomberg*, 3. Juli 2007.  
 Bundesamt für Migration.  
 Bundesamt für Statistik.  
 Cournède, Boris, „The political economy of delaying fiscal consolidation“, Economics Department Working Paper No. 548, OECD, 2007.  
 Deutsches Bundesministerium der Finanzen.  
 Eidgenössisches Finanzdepartement.  
 Eidgenössische Zollverwaltung  
 Europäische Kommission.  
 Eurostat.  
 Gemperle, Reinhold, „Bedenkliche Relativierung der EU als Rechtsgemeinschaft“, *Neue Zürcher Zeitung*, 15. März 2008.  
 Goulder, Robert, „EU’s Kovács Promotes Common Tax Base Despite Opposition“, *Tax Analysts*, 3. Mai 2007.  
 Hayek, Friedrich A. von, „Social’ or Distributive Justice“, in : Chiaki Nishiyama et Kurt R. Leube, éd., *The Essence of Hayek*, Stanford, Hoover Institution Press, 1984.  
 Internationale Handelskammer.  
 Kovács, László, „Modernising and harmonising European Corporate Tax through a Single Tax Base“, Diskussion am European Tax Summit, Montreux, 12. Februar 2007.  
 Landes, David S., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*, New York, Norton, 1998.  
 Lemennicier, Bertrand, *La Morale face à l’économie*, Paris, Éditions d’Organisation, 2006.  
 Malcolm, Noel, „The Case Against ‚Europe‘“, *Foreign Affairs*, März/April 1995.  
 Marti, Armin und Robert P. Desax, „Europäisches Steuerrecht: Chancen und Hürden für Schweizer Unternehmen“, *Der Schweizer Treuhänder*, April 2007.  
 Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, Grove City, Libertarian Press, [1944] 1996.  
 Mitchell, Daniel J., „Tax Havens: Myth versus Reality“, *Prosperitas*, Center for Freedom and Prosperity Foundation, Vol. VII, Issue IV, Mai 2007.  
 Mitchell, Tom, John Burton und George Parker, „Hong Kong set to reject EU tax disclosure demands“, *Financial Times*, 13. Oktober 2006.  
 Nef, Robert, *Lob des Non-Zentralismus*, Sankt Augustin, Academia Verlag, 2002.  
 Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.  
 Petkantchin, Valentin, „Five myths about the dearth of competition in presence of “dominant firms”: The Microsoft example“, Institut économique Molinari, Mai 2007.  
 Pistone, Pasquale, „The Impact of European Law on the Relations with Third Countries in the Field of Direct Taxation“, *International Tax Review*, Vol. 34, no 5.  
 Rosenberg, Nathan, et L.E. Birdzell, Jr., *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*, New York, Basic Books, 1986.  
 Rothbard, Murray N., „The Consumption Tax: A Critique“, *Review of Austrian Economics*, Vol. 7, No. 2, 1994.  
 Rummel, R. J., *Death by Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1997.  
 Salin, Pascal, *Libéralisme*, Paris, Odile Jacob, 2000.  
 ———, „The Case Against ‚Tax Harmonisation’: The OECD and EU Initiatives“, Liberales Institut, 2008.  
 Schaffner, Jean, „Luxembourg Replaces 1929 Holding Company Regime“, *Tax Analysts*, 9. Mai 2007  
 Schneider, Friedrich, „Erstmals wieder steigende Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2007: Fluch oder Segen?“, Universität Linz, April 2007.  
 Schweizerische Nationalbank.  
 Schweizerischer Bundesrat.  
 Swiss-American Chamber of Commerce.  
 Swiss Bankers Association, „Wealth Management in Switzerland: Industry Trends and Strategies“, Januar 2007.  
 Teather, Richard, *The Benefits of Tax Competition*, London, Institute of Economic Affairs, 2005.  
 Tupy, Marian L., „EU Enlargement: Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries“, Policy Analysis No. 489, Cato Institute, 2003.  
 US-Schatzamt.  
 Verband schweizerischer Unternehmen in Deutschland (VSUD).  
 Visco, Ignazio, et. al., „Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies“, Paris, OECD, 2005.



## Impressum

Liberales Institut  
Seefeldstrasse 24  
8008 Zürich, Schweiz  
Tel.: +41 (0)44 364 16 66  
Fax: +41 (0)44 364 16 69  
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter [www.libinst.ch](http://www.libinst.ch).

## Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie widerspiegeln die Meinungen der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.  
Copyright 2008, Liberales Institut.