



## Kurzanalysen und Informationen

Landshuter Str.4  
93047 Regensburg  
Telefon: 0941 943 54 10  
Telefax: : 0941 943 54 27  
E-Mail: [oei@oei-muenchen.de](mailto:oei@oei-muenchen.de)  
Internet: [www.oei-muenchen.de](http://www.oei-muenchen.de)

Nr. 37 Februar 2009

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

### Europäischer Steuerwettbewerb: Steuern und Sozialabgaben in Ostmitteleuropa

Michael KNOGLER, Wolfgang QUAISSER\*

*Osterweiterung und Globalisierung haben den Standortwettbewerb um den mobilen Produktionsfaktor Kapital verschärft. Sinkende Transportkosten, der Abbau von Handelsbeschränkungen und neue Technologien haben in den letzten zwei Jahrzehnten weltweit nicht nur dem Handel einen enormen Schub verliehen, sondern auch Produktionsverlagerungen in Form von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) begünstigt. Da maßgebliche Entscheidungsgrößen für kostenorientierte ADI in Mittel- und Osteuropa die Arbeitskosten (darin enthalten die Sozialversicherungsabgaben) sowie Art und Umfang der Unternehmensbesteuerung (Brandmeier, 2006) sind, werden auch von den neuen Mitgliedsländern (EU-10) Steuern und Abgaben als Instrument der Standortpolitik eingesetzt.*

*Die EU läuft damit Gefahr, in einen ruinösen Steuerwettbewerb hineinzugeraten, der strukturell wichtige Staats- und Sozialausgaben sowohl in den hochentwickelten Industrieländern der alten EU als auch in den nachholenden Ökonomien EU-10 unterminiert (Sinn, 2003). Wie schädlich dieser Wettbewerb sein kann, wurde in der jetzigen Finanzkrise deutlich. Das grundlegende Problem besteht darin, dass sich die EU in Kernbereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in einem schwer lösbaren Spannungsfeld zwischen Harmonisierung und Flexibilität befindet, in dem unterschiedliche Entwicklungsniveaus der jeweiligen europäischen Volkswirtschaften nur ungenügend berücksichtigt werden können. Deshalb bleiben Initiativen zur Steuerharmonisierung und zu einer europäischen Sozialpolitik weiterhin auf der Agenda.*

*Die vorliegende Kurzanalyse untersucht die Standortfaktoren Steuern und Sozialabgaben in Ostmitteleuropa. Schwerpunkt ist ein Vergleich zwischen Deutschland und wichtigen Zielländern deutscher Direktinvestitionen in Ostmitteleuropa d.h. Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei und Slowenien (EU-5). Daneben wird auch Irland mit einbezogen, das Steuern und Abgaben dezidiert als Instrument der Standortpolitik eingesetzt hat.*

\*Wir danken Barbara Dietz und Volkhart Vincentz vom Osteuropa-Institut Regensburg für hilfreiche Kommentare.

<sup>1</sup> Die verwendeten Daten stammen, soweit nicht anders vermerkt, aus der umfangreichen Publikation von Eurostat (2008). Die Daten zu den Einnahme- und Steuerquoten finden sich auch in der OEI-Datenbank zu Wirtschafts- und Sozialmodellen: <http://www.osteuropa-institut.de/oei-datenbank.html>.

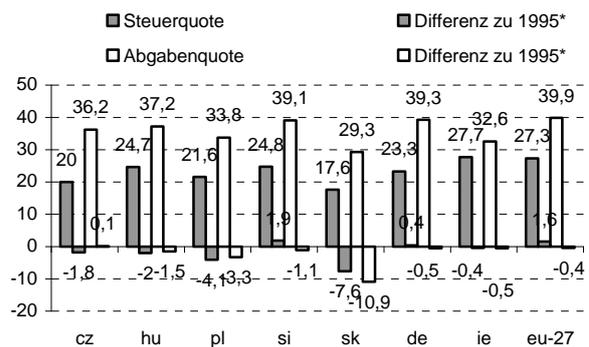
## 1. Steuer- und Abgabenquoten im Vergleich

Im internationalen Vergleich sind die EU-Mitgliedsländer durch hohe Steuerquoten gekennzeichnet. 2006 lag die Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben)<sup>2</sup> in den EU-27 (gewichteter Durchschnitt) mit 39,9% des BIP rund 12 Prozentpunkte höher als in den USA oder Japan. Auch von den größeren nichteuropäischen OECD-Mitgliedern weist nur Neuseeland eine Steuerquote über 35% des BIP auf. Hohe Steuer- und Abgabenquoten sind Merkmal der EU seit den 70er Jahren. Sie stehen in engem Zusammenhang mit dem Anstieg des öffentlichen Sektors in diesen Jahren. Die Steuerlast sank seit 2000 zwischenzeitlich, erreichte dann aber wieder das Niveau von Mitte der neunziger Jahre. Hohe Steuern und Abgaben, aber auch ein entwickelter öffentlicher Sektor können damit als Kennzeichen für ein europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell gelten.

Allerdings relativiert sich die Aussage hinsichtlich eines einheitlichen Modells, wenn man die erheblich voneinander abweichenden Abgabenquoten innerhalb der EU berücksichtigt. Sie liegen beispielsweise in Rumänien nur bei 28,6%, in Dänemark dagegen bei 49,1%. Generell weisen die Altmitglieder höhere Abgabenquoten auf. Ausnahmen sind Irland und Griechenland. Von den Neumitgliedern liegen die baltischen Staaten bei rund 30%, die hier näher behandelten Länder Slowenien, Ungarn und (mit Abstrichen) Tschechien befinden sich relativ nahe am EU-Durchschnitt (Abbildung 1). Während die Steuer- und Abgabenquoten in den Ländern der Altmitglieder meist seit 1995 unverändert blieben bzw. noch anstiegen (Spanien um 3,8 Prozentpunkte; Portugal um 4 Prozentpunkte), sanken sie tendenziell seit 1995 in der EU-5, besonders ausgeprägt um über zehn Prozentpunkte in der Slowakei.

<sup>2</sup> Um die nationale Belastung durch die in einer Volkswirtschaft gezahlten Steuern zu ermitteln, werden sog. Steuerquoten berechnet. Deren Aussagekraft wird dadurch eingeschränkt, dass in den hier berücksichtigten Ländern die staatlichen Sozialversicherungssysteme in unterschiedlichem Umfang über eigenständige Beiträge (die nicht in der Steuerquote enthalten sind) oder aus allgemeinen Steuermitteln und damit über höhere Steuern finanziert werden. Wir beziehen daher auch die Abgabenquote mit ein, die auch die steuerähnlichen Abgaben für das staatliche Sozialversicherungssystem berücksichtigt.

Abbildung 1: Steuer- und Abgabenquoten 2006



\*in Prozentpunkten.

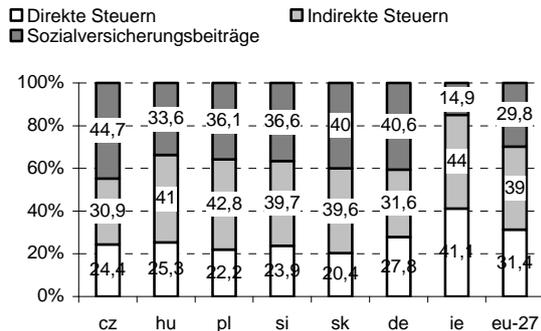
Quelle: Eurostat.

Die Struktur der Steuereinnahmen unterscheidet sich in den EU-5-Staaten von derjenigen der Altmitglieder. Während die meisten der EU-15-Länder eine annähernd gleiche Verteilung der Steuereinnahmen zwischen direkten und indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen aufweisen<sup>3</sup>, erreichen die direkten Steuern in der EU-5-Region einen geringeren Anteil am gesamten Steueraufkommen (Abbildung 2). Von den hier näher betrachteten Ländern erreicht die Slowakei den niedrigsten Anteil direkter Steuern, gefolgt von Bulgarien und Rumänien. Ein Grund dafür liegt in den generell niedrigeren Steuersätzen der Unternehmens- und Einkommensteuer. Auch die Steuerprogression ist hier weniger stark ausgeprägt. Einige der Neumitglieder - wie etwa die Slowakei - haben einen einheitlichen Steuersatz („Flatrate“) eingeführt.

Die Sozialabgaben sind in den EU-5-Ländern relativ hoch. Dies deutet darauf hin, dass sich ihre sozialen Sicherungssysteme am deutschen System der Beitragsfinanzierung orientieren. In Tschechien erreichen die Sozialversicherungsbeiträge knapp 45% des gesamten Steueraufkommens (plus 5,1 Prozentpunkte seit 1995). Die EU-5-Länder weisen damit zwar relativ niedrige direkte Steuern (in einigen Fällen auch höhere indirekte Steuern), jedoch meist höhere Sozialversicherungsbeiträge auf.

<sup>3</sup> Auch innerhalb der EU-15 sind jedoch markante Unterschiede erkennbar. Vor allem die nordischen Länder, aber auch England und Irland weisen einen relativ hohen Anteil direkter Steuern auf, während der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge niedriger liegt. In Dänemark ist dies darauf zurückzuführen, dass das soziale Sicherungssystem überwiegend steuerfinanziert wird. Deutschland stellt gewissermaßen den Gegenentwurf dar: Hier ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am höchsten innerhalb der EU-15.

Abbildung 2: Struktur der Steuereinnahmen nach Steuertypen 2006

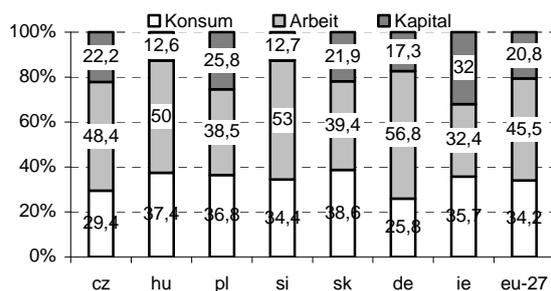


Quelle: Eurostat.

## 2. Kapitalbesteuerung

Die Kapital-, insbesondere die Gewinnbesteuerung von Kapitalgesellschaften, ist im Zuge der Globalisierung und der damit verbundenen Produktionsverlagerungen zunehmend in den Fokus der Politik gerückt, da sie ein Mittel ist, Kapital anzuziehen. Aus fiskalischer Sicht spielen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Sie erreichten 2006 im EU-Durchschnitt lediglich 3% des BIP. Auch unter Berücksichtigung aller anderen Kapitalsteuern<sup>4</sup> erreicht das Einkommen nur knapp 10% des BIP oder 23,4% der gesamten Steuereinnahmen und stellt damit die Steuerquelle mit den geringsten Zuflüssen im Vergleich zu denjenigen aus Konsum und Arbeit dar (Abbildung 3).

Abbildung 3: Struktur der Steuereinnahmen nach Wirtschaftsfunktionen 2006



Quelle: Eurostat.

In Slowenien und Ungarn liegt der Anteil der Kapitalsteuern an den gesamten Steuereinnahmen noch niedriger, ebenso wie in Deutschland. In Irland tragen bei einer sehr niedrigen Abga-

<sup>4</sup> Kapitaleinkommen der Selbständigen und Haushalte, Vermögensteuer.

benquote die Kapitalsteuern am stärksten zum gesamten Steueraufkommen bei, was auf den relativ geringen Anteil der Einnahmen aus der Besteuerung der Arbeit - wegen der niedrigen Sozialversicherungsbeiträge - zurückzuführen ist.

Trotz ihres hinsichtlich der Steuereinnahmen relativ geringen Stellenwerts steht die Unternehmensbesteuerung aus mehreren Gründen im Fokus der politischen Diskussion. Zunächst wird befürchtet, dass aufgrund der Mobilität des Kapitals (ausländische Direktinvestitionen und Gewinntransfers) eine hohe Besteuerung zu Kapitalabfluss führt. Niedrige Gewinnsteuersätze könnten die neuen EU-Mitgliedstaaten als Instrument des Steuerwettbewerbs einsetzen und damit einen unaufhaltsamen Steuersenkungswettbewerb („race to the bottom“) mit der Konsequenz einer nationalen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Sozialleistungen einleiten (Fuest, Fuest, 2004). Ein weiterer Grund für das große Interesse an der Unternehmensbesteuerung liegt darin, dass Unterschiede in der effektiven steuerlichen Belastung von Investitionen zwischen EU-Mitgliedstaaten möglicherweise die Kapitalallokation auf dem hoch integrierten europäischen Binnenmarkt verzerren.

Abbildung 4 zeigt den deutlichen Vorsprung der neuen Mitgliedsländer im Steuerwettbewerb etwa gegenüber Deutschland, wenn die Gewinnsteuersätze zugrunde gelegt werden. Im Vergleich zu Irland liegen die Gewinnsteuersätze in den EU-5-Ländern jedoch höher. Die einzelnen Staaten haben seit 1995 diese Steuersätze zum Teil erheblich um teilweise über 20 Prozentpunkte gesenkt. Deutschland hat (allerdings von einem höheren Niveau aus) mit der Unternehmenssteuerreform von 2008 reagiert und eine noch stärkere Reduzierung von 27 Prozentpunkten vorgenommen (Irland 27,5 Prozentpunkte). 2008 sank in Deutschland der Gewinnsteuersatz auf knapp 30% (Körperschaftsteuersatz 15% plus Gewerbesteuer).<sup>5</sup> In Irland beträgt seit 2003 der Gewinnsteuersatz 12,5% gegenüber 40% im Jahr 1995.

Seit ihrem EU-Beitritt haben einige mitteleuropäische Länder den Steuerwettbewerb nochmals forciert und ihre Gewinnsteuersätze weiter reduziert.<sup>6</sup> So sank der Steuersatz in Tschechien von 31% (2003) inzwischen auf 21% (2008). 2010 werden 19% anvisiert. Im Zuge der Refor-

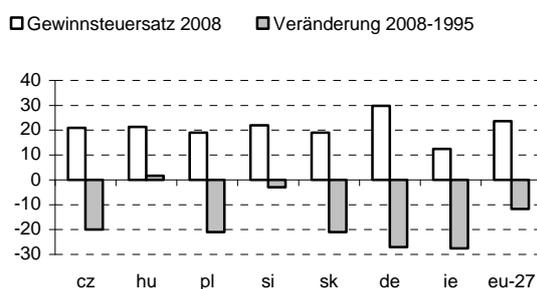
<sup>5</sup> Vgl. BMF (2008a). Aufgrund des hohen Anteils der kommunalen Gewerbesteuer an der gesamten nominalen Unternehmensbesteuerung in Deutschland (47% in 2008) ergibt sich in rund einem Viertel der Gemeinden eine Steuerbelastung von gut 26,33 % (BMF, 2008b).

<sup>6</sup> Vgl. Eurostat (2008), Part III: Developments in the Member States, S.108ff.

men reduzierte man die Quellensteuer auf 15% und führte eine Steuerbefreiung für Unternehmensbeteiligungen ein. Die Slowakei hat 2005 den Gewinnsteuersatz von 25% auf 19% vermindert und gleichzeitig Ausnahmeregelungen beseitigt. In Slowenien sank 2008 die Gewinnsteuer auf 22% (10% für Unternehmen in Sonderwirtschaftszonen und 0% für Pensionsfonds unter bestimmten Bedingungen). 2010 soll der Steuersatz nur noch 20% betragen. Verlustvorträge sind nunmehr unbegrenzt möglich. Unternehmen profitieren von Abschreibungsmöglichkeiten für Gebäude (Maximalsatz 3%) und Anlagen (Maximalsatz 20%) sowie von steuerlichen Anreizen für F&E. In Polen wurde 2004 der Gewinnsteuersatz ebenfalls deutlich von 27% auf 19% reduziert und die Steuerbasis verbreitert. Ungarn nimmt innerhalb der EU-5-Länder insofern eine Sonderrolle ein, als es bereits seit 1995 mit 19,6% den damals niedrigsten Gewinnsteuersatz innerhalb der EU aufwies. Mit Einführung einer Solidaritätssteuer stieg dieser 2007 allerdings auf 21,3%.

Abbildung 4: Unternehmensbesteuerung 2008

Tarifliche Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften 2008 (nominal) in %



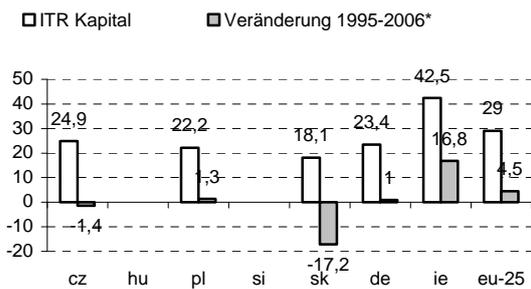
\*Veränderung in Prozentpunkten.  
Quelle: Eurostat.

Maßgeblich für konkrete Standortentscheidungen ist allerdings nicht nur die nominelle tarifliche, sondern auch die effektive Belastung, die u. a. von der Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuer abhängt. Wie oben bereits angedeutet, wurden in den neuen Mitgliedsländern (aber nicht nur dort) parallel zur Senkung der nominellen Steuersätze auch Ausnahmeregelungen und Steuerbefreiungstatbestände reduziert. Gleichzeitig verbreiterte man die Steuerbasis durch modifizierte Abschreibungsmöglichkeiten. Diese Veränderungen werden naturgemäß durch die nominellen Steuersätze nicht erfasst, da die nationalen Vorgaben für die Berechnung der Bemessungsgrundlage, auf die diese Steuersätze angewendet werden, stark differieren. Auch die oben angeführten BIP-Anteile der Einnahmen

aus der Kapitalbesteuerung geben keine Auskunft darüber, ob beispielsweise ein hoher BIP-Anteil der Kapitalsteuern das Ergebnis hoher Steuersätze oder einer breiteren Bemessungsgrundlage (hohen Kapitalbasis) ist.

Eurostat berechnet daher implizite Steuersätze der Kapitalbesteuerung (Implicit Tax Rates on Capital; im Folgenden ITR-Kapital abgekürzt), welche die Kapitalsteuern in das Verhältnis zu einer breiten Approximierung der jeweiligen Kapitaleinkommen der Unternehmen und Haushalte setzen und annähernd die effektive Steuerbelastung wiedergeben.<sup>7</sup> Der Vorteil des ITR-Kapitals liegt darin, dass alle Elemente der Besteuerung implizit berücksichtigt werden, wie u.a. die kombinierten Effekte der Steuersätze, Abschreibungsmöglichkeiten sowie mögliche Steuerbefreiungen. Allerdings weist dieser Indikator Schwachstellen auf, die bei der Interpretation zu berücksichtigen sind.<sup>8</sup>

Abbildung 5: Impliziter Steuersatz des Kapitals (ITR-Kapital) 2006



\* in Prozentpunkten.  
Anmerkung: Für Ungarn und Slowenien liegen keine Angaben vor; Polen: 2005.  
Quelle: Eurostat.

Abbildung 5 zeigt, dass in den EU-5-Ländern die effektive Steuerbelastung deutlich geringer ausfällt als im EU-Durchschnitt, in den hier nicht im Einzelnen behandelten baltischen Staaten sogar noch niedriger.<sup>9</sup> In Slowenien, für das keine Angaben zum ITR-Kapital vorliegen, haben

<sup>7</sup> Kapitalsteuern werden hier weit gefasst und beinhalten nicht nur die Gewinnsteuer, sondern auch Steuern und Abgaben, die als Voraussetzung für Gewinnerzielung betrachtet werden können, etwa Grundsteuer oder KFZ-Steuer für Betriebsfahrzeuge. Sie beinhalten auch Vermögenssteuern.

<sup>8</sup> Dazu gehört etwa die Sensitivität für Konjunkturschwankungen. Die im Zuge der boomenden Aktienmärkte steigenden Kursgewinne und die entsprechend steigenden Steuereinnahmen daraus führen zu einer Überschätzung der effektiven Steuerlast, da Kursgewinne nicht im Denominator des ITR-Kapital berücksichtigt werden. Vgl. Einzelheiten zur Berechnung des ITR-Kapital: Eurostat (2008) Annex C.

<sup>9</sup> Estland: 8,4%, Lettland: 9,6% (2005), Litauen: 14,1%.

sich die Einnahmen aus Kapitalsteuern seit 1995 mehr als verdoppelt, insbesondere aufgrund des starken Anstiegs der Einkommen aus der Gewinnsteuer für Unternehmen. Sie liegen aber noch markant unter dem EU-Durchschnitt. In Polen stieg der ITR-Kapital 2005 gegenüber dem Vorjahr um 3,7 Prozentpunkte, hauptsächlich aufgrund der effektiveren Erhebung der Unternehmenssteuern. Auch Deutschland schneidet in diesem Vergleich überraschend gut ab, denn hier liegt die effektive Steuerbelastung ebenfalls deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Zu berücksichtigen ist in Deutschland das geringere Aufkommen aus der Vermögenssteuer (1,1% des BIP gegenüber 2,0% des BIP in EU-27). Zudem ist wegen des geringeren Korporationsgrades das Steueraufkommen der Kapitalgesellschaften ebenfalls niedriger als im EU-Vergleich. Andererseits liegen die Steuereinnahmen aus dem Einkommen der Selbständig-Beschäftigten (self-employed) relativ höher als in der EU insgesamt. Diese Faktoren tragen in Deutschland vermutlich zum geringen ITR-Kapital von 23,4% bei.

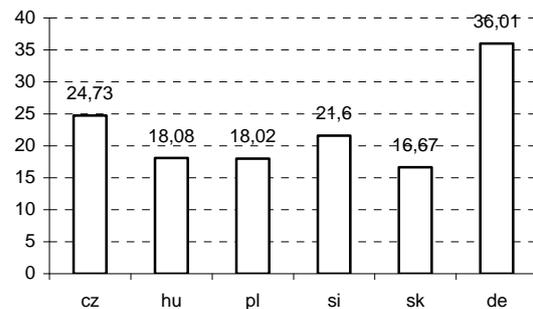
Zu dem sehr hohen Wert für Irland ist anzumerken, dass das beachtliche Wirtschaftswachstum der Jahre 1995 bis 2003 die Effekte der Senkung der Gewinnsteuersätze kompensiert hat (Anstieg der Kapitalsteuern von 6,6% auf 8,4% des BIP). Seit 2003 erhöhten sich die Einnahmen aus Kapitalsteuern schon deshalb weiter markant, weil die Zuflüsse aus den Steuern auf Kursgewinne sowie aus der Grunderwerbsteuer nach oben schnellten (2006 im Zuge des Baubooms erreichten sie 500% bzw. 337% ihres Niveaus von 2002). Der ITR-Kapital Index stieg dramatisch von 25,7% in 1995 auf 42,5% in 2006 und ist damit der höchste in der EU. Allerdings wird damit die effektive Steuerbelastung überzeichnet, da - wie oben angedeutet - Kursgewinne in der Basis des ITR nicht enthalten sind.

Neben dem von Eurostat berechneten ITR-Kapital wird häufig alternativ eine effektive Durchschnittssteuerbelastung ermittelt, die unter Zugrundelegung der nominellen Steuersätze einschließlich steuerlicher Gewinnermittlungsvorschriften wie Abschreibungsbedingungen und Vorratsbewertung die steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen simuliert.<sup>10</sup> Dieser Indikator zeigt für die neuen Mitgliedstaaten ähnliche Werte, während die effektive Steuerbelastung in Deutschland höher angesetzt wird (Abbildung 6). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass diese Angaben die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften im Fokus haben. In Deutschland sind

<sup>10</sup> Diese Berechnungen beruhen auf dem Ansatz von Deveureux und Griffith (2003). Der Ansatz wurde in einer Reihe von Studien verwendet. Vgl. Finkenzeller, Spengel (2004), S. 9 und die dort angegebene Literatur.

dagegen 84% aller Unternehmen Personengesellschaften, die (unter Zugrundelegung derselben Methodik) einer deutlich niedrigeren effektiven Steuerbelastung unterliegen.<sup>11</sup> Ähnliche Ergebnisse zeigt auch eine Berechnung von Fuest nach gleicher Methodik (Fuest, Fuest, 2004).

Abbildung 6: Effektive Durchschnittssteuerbelastung 2004



Quelle: ZEW, Ernst&Young (2004), S. 193.

### Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben

Der in den EU-5-Ländern generell hohe Anteil der Steuereinnahmen aus dem Faktor Arbeit an den gesamten Steueraufkommen (siehe oben) ist weniger auf die Einkommenssteuer als auf die Sozialversicherungsabgaben zurückzuführen (Tabelle 1). Die Spitzensätze der Einkommenssteuer liegen in diesen Ländern im EU-Vergleich am unteren Ende. Rumänien weist den niedrigsten Spitzensteuersatz von 16% auf, wogegen Dänemark mit 59% Spitzenreiter ist. Die hier behandelten Länder haben zudem in den letzten Jahren durch Steuerreformen die Einkommenssteuer zum Teil substantiell gesenkt. So gilt in Tschechien ab 2008 ein Pauschalsteuersatz von 15%, womit das Land nunmehr den geringsten Einkommensteuertarif in der EU aufweist. Bereits 2004 hatte die Slowakei eine Pauschalsteuer von 19% eingeführt. Relativ hoch werden die EU-5-Länder mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet, die mit Ausnahme von Slowenien auch

<sup>11</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2004), S. 308ff. Personengesellschaften, die bei der Einkommensteuer einem Nullsteuersatz unterliegen, weisen eine effektive Durchschnittssteuerbelastung von 13,3% auf. Bei Anwendung des Spitzensteuersatzes ergibt sich bei Personengesellschaften ein Vorteil von 4,4 Prozentpunkten bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung gegenüber Kapitalgesellschaften.

Tabelle 1: Besteuerung der Arbeitseinkommen

	Einkommensteuer	Sozialversicherungsbeiträge	
Tschechien	Bis 2007: progressive Einkommensteuer (12%-32%); ab 2008: 15% Flat rate:	Unternehmen: 12,5%	Arbeitnehmer: 35,0%
Ungarn	Ab 2007: 18% (bis 6800€), 36% (bis 2006: 38%) plus Solidaritätssteuer 4% (über 28000€)	Unternehmen: 32,0%	Arbeitnehmer: 13,5%
Polen	19% (bis 12200€), 30%, 40% (über 234000€)	Unternehmen: 18,12%	Arbeitnehmer: 22,71%
Slowakei	Ab 2004: Flat rate 19%	Unternehmen: 35,2%	Arbeitnehmer: 13,4%
Slowenien	16%-41% (ab 14375,20€)	Unternehmen: 16,1%	Arbeitnehmer: 22,1%
Deutschland	15%-42% plus Solidaritätszuschlag von 5,5%; ab 2007: „Reichensteuer“ 45% (über 250000€)	Unternehmen: 19,45%	Arbeitnehmer: 19,45% plus 0,9% für gesetzlich Krankenversicherte und 0,25% Zuschlag zur Pflegeversicherung für Alleinstehende
Irland	20%, 41%	Unternehmen: 10,75%	Arbeitnehmer: 6,0%

Quelle: Eurostat. MISSOC.

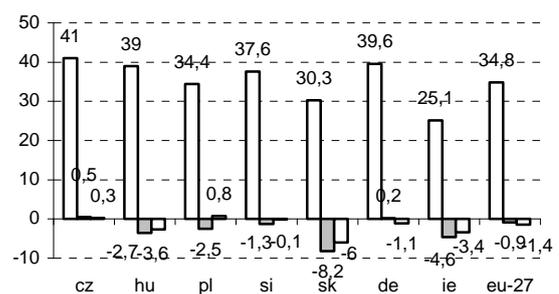
über denen in Deutschland<sup>12</sup> liegen. Irland weist dagegen außerordentlich niedrige Sozialversicherungsbeiträge auf.

Insgesamt wird die Belastung der Arbeitseinkommen durch Steuern- und Sozialabgaben durch die von Eurostat berechneten impliziten Steuersätze auf Arbeit (Incremental Tax Rates on Labour, im folgenden ITR-Arbeit abgekürzt) erfasst.<sup>13</sup> Sie zeigen, dass in den neuen EU-Ländern die Besteuerung des Faktors Arbeit sehr viel höher als im EU-Durchschnitt ausfällt (Abbildung 7). Insbesondere Tschechien und Ungarn belasten die Arbeitseinkommen sehr stark. Seit Ende der neunziger Jahre führten die hohen Arbeitskosten zu Initiativen, um sie steuerlich zu entlasten und damit die Beschäftigungsnachfrage sowie Arbeitsanreize zum Übergang in den offiziellen Arbeitsmarkt zu fördern. In den EU-5-Ländern führten diese Anstrengungen zu einem Rückgang der steuerlichen Belastung der Arbeit um rund drei Prozentpunkte, der

damit deutlicher als in den EU-27 ausfiel. Vor allem die Slowakei reduzierte diese steuerlichen Abgaben durch die oben bereits angesprochene Reform der Einkommensteuer, aber auch durch die Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber ganz erheblich.

Abbildung 7: Impliziter Steuersatz auf Arbeit (ITR) 1995-2006

Legend: ITR Arbeit (white bar), Veränderung 1995-2006 (grey bar), Veränderung 2000-2006 (black bar)



Quelle: Eurostat.

Der Indikator ITR-Arbeit gibt die durchschnittliche Belastung des Faktors Arbeit über alle Einkommensklassen hinweg an. Aber auch bei unveränderter Gesamtsteuerlast kann es zu Verschiebungen der steuerlichen Belastung von Niedrig- und Gutverdienern kommen. Dies würde sich auf die Einkom-

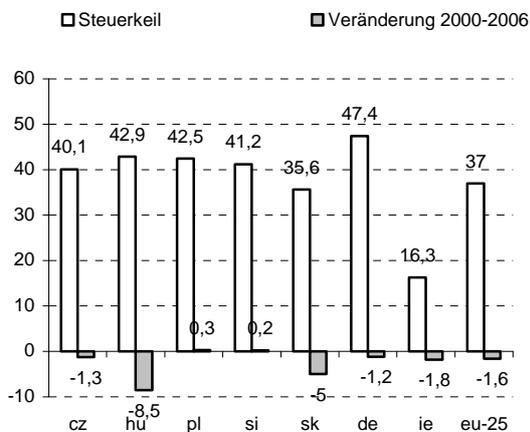
<sup>12</sup> Mit der Einführung einer Energiesteuer (Ökosteuer) wurde in Deutschland auch die Zielsetzung verbunden, die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit zu reduzieren, da ein Großteil der Einnahmen aus dieser Steuer in die Rentenkassen fließt und für stabile Beiträge sorgen soll.

<sup>13</sup> Der ITR-Arbeit ist definiert als die Summe aller direkten und indirekten Steuern und Sozialabgaben bezogen auf die Gesamtentlohnung der Beschäftigten einschl. Lohnsummensteuern. Genauer zur Methodik vgl. Eurostat (2008), Annex C.

mensverteilung, aber auch Beschäftigung auswirken. Angestrebt werden grundsätzlich geringere steuerliche Abgaben am unteren Einkommensende, um die Beschäftigungschancen vor allem gering Qualifizierter zu verbessern. Dies ist insbesondere für die EU-5-Länder, aber auch für Deutschland insofern von großer Bedeutung, als diese Länder außerordentlich niedrige Beschäftigungsquoten von gering Qualifizierten verzeichnen.

Der Steuerkeil, also die Belastung der Bruttoeinkommen durch Steuern und Sozialabgaben, in Abbildung 8 bezieht sich auf den Umfang der steuerlichen Belastung für einen Alleinstehenden mit zwei Drittel des Durchschnittseinkommens. Auch hier zeigen die EU-5-Länder sehr hohe Werte, die mit Ausnahme der Slowakei über dem EU-Durchschnitt aber noch unter dem Wert für Deutschland liegen. Irland weist hier wie schon beim Indikator ITR-Arbeit den niedrigsten Wert innerhalb der EU auf. Vor allem in Ungarn und der Slowakei sank seit 2006 der Steuerkeil beträchtlich.

Abbildung 8: Steuerkeil\* für Alleinstehende mit 2/3 des Durchschnittseinkommens (in %) 2000-2006



\*Steuerlast auf Arbeitskosten, definiert als Einkommenssteuer auf den Bruttoverdienst plus Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, ausgedrückt als Prozentsatz der Gesamtarbeitskosten des Einkommensempfängers (Ledige ohne Kinder mit 67% des Durchschnittslohns), definiert als Bruttoverdienst plus Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers plus ggf. Lohnsummensteuer.  
Quelle: Eurostat

## Schlussbemerkung

Im Zuge der Osterweiterung und Globalisierung ist der internationale Steuerwettbewerb verstärkt in die Diskussion geraten. Tatsäch-

lich unterscheiden sich die Steuersysteme in den neuen Mitgliedsländern zum Teil deutlich von denen der Altmitglieder. Charakteristisch ist eine niedrigere ertragssteuerliche Belastung von Kapitalgesellschaften, während die Belastung des Faktors Arbeit durch Sozialabgaben höher liegt. Gleichzeitig haben diese Länder jedoch die indirekte Besteuerung angehoben, so dass insgesamt, mit Ausnahme der Slowakei, die Steuer- und Abgabenquote weitgehend unverändert geblieben ist und sich dem EU-Durchschnitt annähert.<sup>14</sup> Die Gefahr eines Steuerwettlaufs nach unten ist damit nicht zu erkennen. Die neuen Mitglieder folgen eher einem Trend zur Umstrukturierung des Steuersystems in Richtung mehr indirekter und weniger direkter Steuern. Die Mehrwertsteuersätze liegen in den EU-5-Ländern alle (bis auf Tschechien) über dem deutschen Niveau.

Die Kritik am verschärften Standortwettbewerb richtet sich vor allem gegen einen angeblich „unfairen“ Steuerwettbewerb, insbesondere gegen die geringen Gewinnsteuern. Allerdings können niedrige Steuersätze in diesen Ländern nicht per se als unfair erachtet werden, zumal mit der Verringerung der Steuersätze auch eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen und die Beseitigung von Ausnahmeregelungen einhergehen. Zudem wirkt der Beitritt selbst einem „Steuerdumping“ entgegen, da sich, nicht zuletzt auf Bestreben Deutschlands, die EU-Mitgliedstaaten einem Verhaltenskodex zur Bekämpfung des unfairen Wettbewerbs unterworfen haben.<sup>15</sup>

Niedrigere Unternehmenssteuern sind in den EU-5-Ländern auch Teil der Bemühungen, zusätzliches Kapital in die Region zu leiten und positive Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Seitens der EU wird dies durch erhebliche Transfers zur Finanzierung von Infrastruktur, Ausbildung und anderen Investitionen gefördert, um den notwendigen Aufholprozess der neuen Mitgliedstaaten zu unterstützen. Eine Begrenzung des Steuerwettbewerbs etwa durch Mindeststeuersätze würde die neuen Mitgliedsländer

<sup>14</sup> Im Fall der Slowakei ist zu berücksichtigen, dass sich mit der Einführung einer kapitalgedeckten Säule im Rentensystem, die in der Slowakei eine wesentlich größere Rolle spielt als in allen anderen EU-10-Ländern, die Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen reduzieren, da die Beiträge in das Kapitaldeckungssystem nicht als Staatseinnahmen verbucht werden.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Code of Conduct Group (2000). Eine Zusammenfassung der Diskussion über Steuerwettbewerb findet sich bei: Büttner, Thiess (2007) und bei Kellermann et. al. (2007).

in ihren Bemühungen um wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum zurückwerfen.

Deshalb kann die Standortdiskussion nicht auf den Steuerwettbewerb verkürzt werden. Die nationalen Steuersysteme sind nur einer unter vielen Standortfaktoren. Bei einer Fokussierung auf Steuersenkungen fehlen die Mittel für Investitionen in weitere wichtige Standort-

faktoren wie Infrastruktur und Humankapital. Soweit die niedrige Kapitalbesteuerung über die hohe Besteuerung des Faktors Arbeit in den neuen Mitgliedsländern kompensiert wird, kann dies vor allem kapitalintensive Investitionen induzieren, die weniger zum notwendigen Beschäftigungsaufbau in diesen Ländern beitragen.

#### Literatur:

- BMF (2008a) Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Monatsbericht des BMF, April, S. 67-83.
- BMF (2008b) Steuerstandort Deutschland – attraktive Bandbreite der Unternehmensteuerbelastung für Kapitalgesellschaften in deutschen Gemeinden, Monatsbericht des BMF, Dezember, S.47-53.
- Brandmeier, Michael (2006) Impact of Corporate Tax Rates on German FDI Stock in the New Member States, IWW Discussion Paper No. 1-2006, Institute for Economic Policy Research, Division for Money and Banking, Universität Karlsruhe (TH), Research University.
- Büttner, Thiess (2007) Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs, in: C. Kellermann, J. Zitzler (Hrsg.): Steuern im Europäischen Wettbewerb, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2007, 45-51.
- Code of Conduct Group (2000) Report of the Code of Conduct Group to the ECOFIN Council, Press Release Nr. 4901/99, Brüssel 29.2.2000.
- Devereux, Michael P., Griffith, Rachel (2003) Evaluating Tax Policy for Location Decisions, International Tax and Public Finance, Vol. 10. No. 2, S. 107-126.
- Eurostat (2008) Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway, Eurostat Statistical Yearbooks 2008 Edition.
- Finkenzeller, Martin, Spengel, Christoph (2004) Measuring the Effective Levels of Company Taxation in the New Member States: A Quantitative Analysis, EU Taxation Papers, Working Paper No 7, December 2004.
- Fuest, Clemens, Fuest, Winfried (2004) Der Steuerwettbewerb und die Osterweiterung der EU, Wirtschaftsdienst Nr. 7/2004, S. 438-442.
- Kellermann, Christian, Rixen, Thomas and Uhl, Susanne (2007) Europeanizing Corporate Taxation to Regain National Tax Policy Autonomy, Friedrich Ebert Stiftung, July.
- Sachverständigenrat (2004) Jahrgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren.
- Sinn, Hans-Werner (2003) The New Systems Competition, Yrjö Jahnsson Lectures, Helsinki 1999, Basil Blackwell, Oxford.
- ZEW, Ernst&Young (2004) Company Taxation in the New Member States, Second Edition, Frankfurt a.M., Mannheim, July.