

Die europäische Integration zwischen Deregulierung der Finanzmärkte und gemeinsamer Steuerpolitik

Tajalli, Erik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tajalli, E. (2005). Die europäische Integration zwischen Deregulierung der Finanzmärkte und gemeinsamer Steuerpolitik. *SWS-Rundschau*, 45(1), 97-116. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-164750>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die europäische Integration zwischen Deregulierung der Finanzmärkte und gemeinsamer Steuerpolitik

Erik Tajalli (Wien)

Der Artikel versucht der Frage nachzugehen, warum es im Zuge der europäischen Integration relativ schnell möglich war, große wirtschafts- und sozialpolitische Bereiche wie etwa den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu deregulieren, es gleichzeitig aber kaum Fortschritte gibt, die negativen Konsequenzen eines deregulierten Kapitalmarktes – wie zum Beispiel die verschärfte Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten – mittels gemeinsamer europäischer Steuerpolitik zu beseitigen. Eine mögliche Erklärung dieses Phänomens liegt in der These der »Regulierungslücken«, die im Zuge der europäischen Integration in verschiedenen Bereichen entstanden sind. Im Folgenden soll diese These auf den Bereich der Finanzmärkte und des Kapitalverkehrs angewendet werden, um so eine mögliche Erklärung für die schleppende steuerpolitische Integration zu geben.

1. Einleitung, Fragestellung und Methode

1.1 Einleitung und Fragestellung

Die Bilanz europäischer Integrationsbemühungen sieht je nach Politikfeld (und je nach Zugangsweise und Fragestellung) recht unterschiedlich aus. In gewissen Bereichen wurden große Integrationserfolge erreicht, andere Bereiche wiederum sind durch zähe Verhandlungen ohne erkennbare Fortschritte geprägt. Zweifelsohne sind die Etablierung eines einheitlichen Binnenmarktes, die Herstellung der vier Freiheiten (des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs) und die Errichtung einer gemeinsamen Währungsunion – unabhängig von der Bewertung ihrer Ergebnisse – integrationspolitisch als große Erfolge zu betrachten. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einem der erfolgreichen Integrationsfelder der Union: der Herstellung eines freien Kapitalverkehrs im europäischen Binnenmarkt. Obwohl nicht von Anfang an auf der Prioritätenliste der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, hat der freie Kapitalverkehr, ausgelöst durch die Integrationsschübe der 80er- und 90er-Jahre (Einheitliche Europäische Akte und Vertrag von Maastricht), eine integrationspolitische Dynamik entwickelt. Dies war auch auf die globalen ökonomischen Veränderungen zurückzuführen, die eine Politik der Liberalisierung der Finanzmärkte forcierten.

Die Liberalisierung der Finanzmärkte und die Deregulierung nationaler Kapitalverkehrsvorschriften haben den nationalstaatlichen Einfluss auf die Kapitalmärkte verändert, vielleicht sogar zurückgedrängt. Damit stellen sich folgende Fragen: Wie hat sich die nationalstaatliche Regulierung verändert? Hat staatliche Politik den regulativen Zugriff auf den Finanzsektor völlig verloren? Oder haben sich neue Formen der (Re-)

Regulierung, also der erneuten Regulierung vorher deregulierter Bereiche, auf der Ebene der Europäischen Union herauskristallisiert?

Verlassen wir den engen Rahmen der Kapitalmarkt- und Bankensektor-Regulation und richten wir den Blick auf die Auswirkungen liberalisierter Finanzmärkte auf die staatliche Steuerpolitik, lässt sich argumentieren, dass der Nationalstaat sehr wohl an Regulierungsautonomie eingebüßt hat, ohne dass er diese Autonomie auf der europäischen Ebene zurückgewinnen konnte. Der Bereich der Steuerpolitik ist damit ein Beispiel für bisher gescheiterte Integrationsbemühungen in der EU. Während das Deregulierungsziel der Liberalisierung der Kapitalmärkte erreicht werden konnte, ist die Re-Regulierung der Kapitalmärkte mit den Mitteln einer harmonisierten Kapitalbesteuerungspolitik bisher nicht erreicht worden. Eine derartige Harmonisierung soll den schädlichen Steuerwettbewerb innerhalb der EU verhindern. Scharpf spricht in einem solchen Fall von einer »Regulierungslücke« (Scharpf 1996, 15).

Die zentrale Fragestellung dieses Artikels ist, ob das Scheitern einer harmonisierten Zinsbesteuerungspolitik in der Union bei gleichzeitig erfolgreicher Liberalisierung des Kapitalmarktes als eine derartige Regulierungslücke angesehen werden kann. Falls es sich tatsächlich um eine Regulierungslücke handelt, ist zu fragen, wie deren Entstehen erklärt werden kann. Falls es hingegen keine Regulierungslücke gibt, stellt sich die Frage, welche neuen Regulierungsformen sich in einem liberalisierten Kapitalmarkt entwickeln.

1.2 Methode und Gliederung

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es in einem ersten Schritt in Kapitel 2 erforderlich, sich genauer mit der These der Regulierungslücke und der damit verbundenen Unterscheidung von positiver und negativer Integration auseinander zu setzen. Diese These stellt die theoretische Basis für diesen Artikel dar, an der sich auch die Auswahl der Fallbeispiele (Kapitalmarkt und Zinsbesteuerung) orientiert hat.

In Kapitel 3 werden die Rechtsgrundlagen des freien Kapitalverkehrs in der EU präsentiert. Diese Grundlagen des Primärrechts bilden die Basis für alle weiteren Verordnungen und Richtlinien des Sekundärrechts, welche die Herstellung eines freien Kapitalverkehrs zum Ziel haben (Kapitel 4.2). Diese Darstellung erfolgt nach der Schilderung der ökonomischen Veränderungen auf den globalen Finanzmärkten, ohne die – meines Erachtens – die weitere dynamische Entwicklung der Liberalisierungsbemühungen nicht ausreichend verstanden werden kann (Kapitel 4.1).

Der nächste Schritt umfasst eine Untersuchung der staatlichen Regulierung des Kapitalverkehrs und der Art und Weise, wie nationale Regulierungsformen auf die ökonomischen Veränderungen auf den globalen Finanzmärkten reagiert haben (Kapitel 5). Kapitel 6 befasst sich mit der Re-Regulierung der Finanzmärkte durch eine gemeinsame Steuerpolitik. Die Folgen der Liberalisierung der Kapitalmärkte für den Nationalstaat und für seine Entscheidungs- und Handlungsautonomie im Bereich der Wirtschafts- und Steuerpolitik behandeln die Kapitel 6.1–6.3. Kapitel 6.4 widmet sich der Frage, warum eine Re-Regulierung der Kapitalmarktliberalisierung im Sinn einer harmonisierten Steuerpolitik bisher nicht erreicht wurde.

Das abschließende Kapitel »Zusammenfassung und Schlussfolgerungen« umfasst einen Überblick über die gefundenen Ergebnisse, die mit der These der »Regulierungslücke« in Beziehung gesetzt werden.

2. Negative und positive Integration – Regulierungslücke

Trotz der Herausforderung, gemeinsame Problemlösungskapazitäten zu entwickeln, scheinen die Institutionen der Europäischen Union nicht fähig zu sein, den Kompetenzverlust der Nationalstaaten aufzufangen. Zwar werden Politikbereiche auf der nationalstaatlichen Ebene dereguliert, es erfolgt allerdings keine Re-Regulierung auf europäischem Niveau. Dies bedingt auch die institutionelle Ausgestaltung der EU, welche die »negative Integration« auf Kosten der »positiven Integration« bevorzugt. Die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration basiert auf den folgenden Aspekten (Scharpf 2003, 219–220): Negative Integration hat die Marktintegration (Marktschaffung, Marktöffnung und Herstellung von Wettbewerbsgleichheit) zum Ziel und versucht diese durch das Verbot all jener nationaler Regelungen zu erreichen, die dem Funktionieren eines gemeinsamen Marktes hinderlich sein könnten. Sie setzt der Regelungskapazität der Nationalstaaten Grenzen. Es kommt zu einer Deregulierung nicht marktkonformer Regelungen.

Positive Integration dagegen beschreibt eine gemeinsame europäische Regulierung des Marktes mittels neuer, einheitlicher und gemeinsam gesetzter Regeln. Wichtigstes Ziel der positiven Integration ist nicht die Marktschaffung, sondern die Marktkorrektur.¹

Aufgrund der institutionellen Ausgestaltung der EU ist negative Integration leichter zu erreichen als positive: Negative Integration ist einfacher mit dem Bestreben der Mitgliedstaaten zu vereinbaren, nationale Souveränität zu erhalten. Positive Integration hängt dagegen vom Einverständnis der Mitgliedstaaten im Ministerrat ab, sie zeichnet sich durch ihren zwischenstaatlichen Charakter aus. Entscheidungen können nur getroffen werden, wenn alle Staaten zustimmen. Ein Veto (in Fällen der Einstimmigkeit) ist gegen gemeinsame Regulierung möglich und ein Einverständnis zwischen den einzelnen Staaten meist nur schwer und aufwändig zu erreichen. Negative Integration wiederum kann schon allein durch die EU-Kommission (etwa im Wege von Vertragsverletzungsklagen) oder den Europäischen Gerichtshof auf supranationalem Weg vorangetrieben werden. Ein Beispiel ist hier seine Entscheidung über die gegenseitige Anerkennung: In einem Mitgliedstaat der Union legal erzeugte Produkte dürfen auch in allen anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, sind also von den anderen Staaten anzuerkennen.

Positive Integration ist dann erfolgreich, wenn sie gewissermaßen Voraussetzung dafür ist, dass negative Integration gelingt. Die EU kann eher Probleme lösen, wenn es um die Erweiterung der Marktfreiheiten und die Marktschaffung geht. Weniger prob-

1 Für eine detailliertere Gliederung und genauere Begriffsdefinition von positiven und negativen Integrationsmaßnahmen siehe Falkner (2003), 487.

lemlösungsfähig ist sie bei der Marktgestaltung im Sinn der politischen Beschränkung der Marktfreiheit, wie z. B. im Bereich der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik.²

Da die positive Integration schwer durchzusetzen ist, läuft die EU Gefahr, »zu einem Markt ohne Staat« (Genschel 2002b, 29) zu werden, denn der Steuerungsverlust auf nationaler Ebene kann nur sehr schwer auf der europäischen Ebene kompensiert werden. Die hierarchische Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates wird geringer, während die EU selbst kein eindeutiges, klar definiertes Entscheidungszentrum besitzt. Es klafft eine »Regulierungslücke« zwischen der fehlenden Regulierungskompetenz der europäischen Ebene und dem Deregulierungsziel der Mitgliedstaaten und des EU-Vertrages.

Scharpf argumentiert, dass sich die europäischen nationalstaatlichen Wohlfahrtsmodelle nur unter der Bedingung des Schutzes nationaler Ökonomien und der Diskriminierung ausländischer Anbieter (etwa durch Schutzzölle oder Importquoten) entwickeln konnten. In einem gemeinsamen Binnenmarkt mit einer Konkurrenz zwischen Produktions- und Investitionsstandorten ist es nationalen Regierungen nicht mehr möglich, Regelungen zu erlassen, welche Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren und die Kapitalakkumulation behindern könnten. Die Mitgliedstaaten treten so in eine verschärfte Konkurrenz, um möglichst gute Investitionsstandorte anbieten zu können. Diese Konkurrenz könnte durch eine verstärkte Regulation auf europäischer Ebene gemildert werden. Tatsächlich brachten die institutionellen Bedingungen der EU aber eine »neoliberale Wirtschaftsverfassung« (Scharpf 2003, 220–221) hervor.

3. Die Rechtsgrundlagen des freien Kapitalverkehrs im Primärrecht

Der freie Kapitalverkehr³ ist im Rahmen der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes geregelt, die schon durch die Römischen Verträge festgelegt wurden. Das Ziel der Europäischen Gemeinschaft ist durch Artikel 2 EG-V normiert und umfasst die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion. Um diese Ziele zu erreichen, wird die Gemeinschaft im Bereich des Binnenmarktes tätig, der »durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist« (Artikel 3, Absatz 1 lit. c). Sie wirkt dabei auf »die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderlich ist« (Artikel 3, Absatz 1 lit. h, siehe dazu auch Artikel 14 EG-V). In Bezug auf die vier Freiheiten umfasst die Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes:

2 Zur Diskussion um die unterschiedliche Bewertung der europäischen Sozialpolitik siehe Falkner (2003), 490–493.

3 Grundsätzlich ist auch auf internationale Abkommen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs hinzuweisen, wie etwa die Liberalisierung des Verkehrs mit Finanzdienstleistungen im GATS-Abkommen der Welthandelsorganisation WTO, die hier allerdings nicht behandelt werden können (Eckert 1997). Ohnehin hat die EU als regionaler wirtschaftlicher Zusammenschluss in ihren Liberalisierungsbemühungen für den Kapitalverkehr größere Fortschritte gemacht, als dies die Vorschriften des GATS normieren.

1. den freien Warenverkehr (Artikel 23-31 EG-V);
2. den freien Personenverkehr (Artikel 39-48 EG-V);
3. den freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 49-55 EG-V).
4. Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr schließlich ist in Artikel 56-60 EG-V geregelt. Der Vertrag verbietet jegliche Einschränkung des freien Kapitalverkehrs und des Zahlungsverkehrs (Bezahlung einer Ware oder Dienstleistung) zwischen den Mitgliedstaaten, sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern.

Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr ist also in den entsprechenden Artikeln des Primärrechts verankert. Es ist anzumerken, dass der freie Kapitalverkehr allerdings nicht nur durch Kapitel 4 EG-V geregelt ist, sondern auch durch die Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr. Schließlich ist ein ungehinderter Kapital- und Zahlungsverkehr nur dann wirklich möglich, wenn Finanzdienstleistungen (durch Banken oder Versicherungen) grenzüberschreitend angeboten bzw. nachgefragt werden können. Der Vertrag trägt dieser engen Verbindung des Kapitalverkehrs mit der Dienstleistungsfreiheit Rechnung, indem er in Artikel 51 Absatz 2 EG-V die Liberalisierung der Dienstleistungen der Banken und Versicherungen im Einklang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs normiert.

Nach Maßgabe von Artikel 95 Absatz 1 EG-V erlässt der Rat mit qualifizierter Mehrheit diejenigen Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Eine Einschränkung des Prinzips der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat bringt Absatz 2 desselben Artikels: Bestimmungen über Steuern, über die Freizügigkeit und über die Rechte und Interessen der ArbeitnehmerInnen bedürfen weiterhin der Einstimmigkeit. Auf Grundlage dieser primärrechtlichen Bestimmungen erfolgte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb des seit 1. Jänner 1993 geltenden Binnenmarktes.

4. Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Europäischen Union

Vor einem Überblick über die konkreten Liberalisierungsschritte für einen freien Kapitalverkehr in Europa (siehe dazu näher: Lütz 2002, 137–170 und Huffschmid 1999, 100–123) werden die ökonomischen Umbrüche der 70er-Jahre dargestellt, die den internationalen Kapitalmarkt in einen der dynamischsten Wirtschaftssektoren verwandelten. Nicht zuletzt diese Veränderungen erhöhten den Druck, die nationalen Kapitalverkehrsregelungen zu deregulieren und den Bestimmungen des Vertrages tatsächlich nachzukommen bzw. diese Bestimmungen mit dem Vertrag von Maastricht sogar zu verschärfen. Bis dahin war der Kapitalverkehr nur ein »Beiwerk« zu den anderen drei Freiheiten. Erst die Umwälzungen im kapitalistischen Wirtschaftssystem gaben ihm seine eigenständige Bedeutung.

4.1 Politisch-ökonomische Hintergründe und Veränderungen

Die Nachkriegszeit brachte eine Abschottung nationaler Finanzmärkte. Kapitalverkehrskontrollen und feste Wechselkurse innerhalb des Bretton-Woods-Systems stabili-

sierten den internationalen Kapitalverkehr. Ziel dieses Systems war ein stabiler Weltmarkt, der durch festgelegte Wechselkurse zwischen den einzelnen nationalen Währungen und dem Dollar als Leitwährung ermöglicht werden sollte. Ein erster Schritt zur Deregulierung der Finanzmärkte erfolgte mit der Schaffung der »Euromärkte«. In diesen internationalen Märkten tätigten meist Banken Fremdwährungsgeschäfte außerhalb des Ursprungslandes der betreffenden Währung. Die daran beteiligten Banken waren meist in europäischen Finanzzentren ansässig, weshalb die Bezeichnung »Euromärkte« entstand. Diese Geschäfte unterlagen weder der Aufsicht durch nationale Bankenaufsichtsbehörden noch den Eingriffen einer Zentralbank. Das endgültige Ende des kontrollierten Kapitalmarktes wurde mit dem Ausstieg der USA aus dem Bretton-Woods-System 1971 eingeläutet. Die Aufhebung der Bindung des Dollars an das Gold und der Übergang zu flexiblen Wechselkursen 1973 markierten das Ende des keynesianischen Konsenses, dass Nationalstaaten die Zinssätze und Wechselkursrelationen in ihrem Sinn bestimmen und grenzüberschreitende Kapitalflüsse kontrollieren sollen.⁴ Dieser Umbruch führte zu einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitiken auf stärker monetaristische Theorien, die sich auf die Preisstabilität konzentrieren und die eine aktive wirtschaftliche Rolle des Staates grundsätzlich ablehnen. Damit verstärkt sich wiederum weltweit die Deregulierung der Finanzmärkte.

Für die Nationalstaaten brachte das neue System Probleme mit sich: In einem deregulierten Finanzsystem ohne staatliche Kontrollen droht eine keynesianische Wirtschaftspolitik, die nur geringe Kapitalrenditen verspricht, die Abwanderung des mobilen Kapitals zu beschleunigen. Staaten unterliegen daher einem Anpassungs- und Wettbewerbsdruck, der zu einer neuen Deregulierungsdynamik führen könnte. Aus neoliberaler Perspektive ist die Disziplinierung der Politik durch die Ökonomie positiv zu bewerten: Zinsen und Wechselkurse sind nicht mehr politisch determiniert, sondern werden auf globalen Märkten autonom bestimmt. Staaten mit hoher Staatsverschuldung und expansiver Finanzpolitik riskieren eine Bestrafung durch den Markt in Form von Kapitalflucht, Wechselkursverfall oder Zinsanstieg.

Seit den 70er-Jahren kommt es zu einem rapiden Ausbau und Strukturwandel des internationalen Finanzgeschäftes: Der Handel mit Wertpapieren (»investment banking«) wird im Vergleich mit dem klassischen Kreditgeschäft (»commercial banking«) wichtiger.⁵ Kurzfristige Transaktionen zwischen kapitalsuchenden Staaten, Gebietskörperschaften, Großunternehmen und Kapitalvermittlern werden zur dominierenden Form des Finanzgeschäftes. Das Risiko des Kapitalverleihs liegt nicht mehr bei der kreditgebenden Bank, die selbst etwaige Lücken zwischen dem langfristigen Kapitalbedarf und der kurzfristigen Kapitalverfügbarkeit überbrücken muss, sondern beim Kapitalmarkt und seinen Investoren. Eine Strukturverschiebung des Finanzgeschäftes ist auch insofern zu beobachten, als institutionelle Anleger (Pensionsfonds, Investmentfonds und Versicherungen) zunehmend wichtiger werden. Sie sammeln die Sparbeträge von Individuen und Unternehmen, reichen diese aber anders als die Banken nicht als Kre-

4 Einen Überblick zu und eine Kritik dieser Sichtweise bietet Genschel (2004), 6.

5 Zu den Gründen für die verstärkte Hinwendung zum Wertpapiergeschäft siehe Lütz (2002), 157.

dite weiter, sondern kaufen damit Aktien und Anleihen. Institutionelle Anleger erstellen eine Mischung (Portfolio) aus Vermögenswerten, deren Rendite (wie etwa Dividenden) möglichst hoch ist. Daraus ergeben sich prinzipiell eher kurzfristige (Portfolio-) Investitionen. Das klassische Gläubiger-Schuldner-Verhältnis wird auf dem internationalen Finanzmarkt durch kurzfristigere Formen der Finanzbeziehung ersetzt. Die Bedeutung klassischer Banken und Börsen schwindet auch insofern, als die Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik einen ununterbrochenen, raum- und zeitübergreifenden Wertpapierhandel erlauben. Institutionelle Anleger beeinflussen das Geschehen auf den internationalen Finanzmärkten wesentlich, da sie große Kapitalvermögen konzentrieren und ihre Entscheidungen über Kapitalzufluss bzw. Kapitalabfluss weit reichende Folgewirkungen haben. Mit der Einführung des Euro entstand zusätzlich ein Währungsraum ohne Wechselkursrisiken, der es den Anlegern erlaubt, ihre Anlagestrategie auf den gesamten Euro-Raum zu orientieren.

Diese strukturellen ökonomischen Veränderungen gingen einher mit einer zunehmenden Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Europäischen Union.

4.2 Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EU

Die Herstellung der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit war lange Zeit nicht die oberste Priorität der Gemeinschaft und stand im Schatten der anderen drei Freiheiten, besonders der Warenverkehrsfreiheit. Bevor der Vertrag von Maastricht die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Primärrecht verankerte, hatte die ursprüngliche Fassung der Römischen Verträge von 1957 keine vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs vorgesehen, sondern bloß eine Liberalisierung, soweit sie »für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig« war.⁶ Die ersten Richtlinien aus den Jahren 1960 und 1962 beinhalteten somit nur eine unvollständige Liberalisierung und enthielten zahlreiche Schutzklauseln. Neue Impulse brachte im Mai 1986 die EU-Kommission mit ihrem »Programm für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft« (KOM (86) 292 eng. vom 23. 5. 1986). Diesem Impuls folgte die Richtlinie 86/566/EWG zur (fast) vollständigen Liberalisierung aller Kapitaltransaktionen, die für die Verknüpfung der nationalen Finanzmärkte unmittelbar erforderlich sind. Trotz dieser Richtlinie blieb die Anzahl der nicht liberalisierten Transaktionen weiterhin sehr hoch.

Ebenso wie die anderen Bereiche des Binnenmarktes erfuhr der freie Kapitalverkehr einen Integrationsschub mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die auch als »Verfassungsreform im Dienste des Binnenmarktes« (Ziltener 1999, 146) bezeichnet werden kann. Mit dieser Akte wurde der Kapitalverkehr mit den anderen Freiheiten auf eine gleichberechtigte Stufe gestellt.

Dementsprechend setzten sich die neuen Richtlinien ehrgeizigere Ziele: der Kapitalverkehr (vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowohl zwischen den Mit-

6 Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in der Originalversion von 1957, zit. in: Europäische Gemeinschaft: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l25001.htm>, 15. 12. 2004.

gliedstaaten als auch gegenüber Drittstaaten mit 1.1. 1993), das Wertpapiergeschäft (die vollständige Liberalisierung der Geschäfte mit Wertpapieren gilt seit dem 1.1. 1996), der Bankensektor (der Binnenmarkt im Bankensektor ist seit dem 1. Jänner 1993 Realität) und das Versicherungswesen wurden durch vielfältige Verordnungen und Richtlinien schrittweise liberalisiert.

5. Zur staatlichen Regulierung des Kapitalverkehrs

5.1 Definition von Regulierung

Regulative Politik beschreibt die spezifische Form (meist) staatlicher Aufsicht und Kontrolle über private Marktakteure durch Gebote, Verbote oder Anreizprogramme. Regulative Politik nutzt die Instrumente der Regelbildung, Regelüberwachung und der Sanktionierung von Regelverstößen. Regulative Politik ist dort notwendig, wo die Ergebnisse des Marktes nicht optimal sind, wo so genanntes Marktversagen auftritt. Regulative Politik kann daher als marktkorrigierende Politik, in bestimmten Fällen auch als marktschaffende Politik verstanden werden (Lütz 2002, 23–24). Dabei gibt es zwei Formen von Regulierung:

1. Die ökonomische oder marktschaffende bzw. markterhaltende Regulierung zielt auf effiziente Märkte durch Wettbewerbspolitik, die Abschaffung von Barrieren, die Regelung von Preisen und Marktzutritt in vormals verstaatlichten Wirtschaftssektoren.
2. Die soziale oder marktbeschränkende Regulierung widmet sich dem Schutz von Verbrauchern, Anlegern und produzierenden Firmen, indem negative Externalitäten verhindert werden. Diese treten dann auf, wenn Marktteilnehmer bestimmte Lasten auf andere abwälzen und damit soziale Kosten verursachen.⁷

Grundsätzlich gibt es zwei Organisationsformen regulativer Politik: den hierarchischen Regulierungsstaat, der über verbindliche Rechtssetzung und Sanktionierung tätig wird, und die gesellschaftliche Selbstregulierung in Form verbandlicher und vertraglicher Abmachungen.

5.2 Regulierung auf europäischer Ebene

Im Verlauf der letzten 20 Jahre erweiterten sich die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der regulativen Politik. Der Schwerpunkt liegt nicht auf distributiven bzw. redistributiven Maßnahmen (auch weil es immer noch sehr geringe finanzielle Mittel gibt), sondern eben auf regulativer Politik. Drei Entwicklungen haben zum Ausbau europäischer Regulierung geführt (Eberlein/ Grande 2003, 418–419):⁸

-
- 7 Der Ausstoß umweltschädlicher Emissionen bei der Produktion eines bestimmten Gutes ist ein Beispiel einer negativen Externalität: die sozialen Kosten der Luftverschmutzung sind von allen und nicht nur vom Produzenten und Verursacher zu bezahlen. Durch Besteuerung des Schadstoffausstoßes kann eine solche Externalität unterbunden werden.
 - 8 Eberlein/ Grande (2003) definieren Regulierung ebenfalls eng, und zwar nicht als die Gesamtheit staatlichen Handelns, sondern nur als die staatliche Aufsicht und Kontrolle über private Wirtschaftsunternehmen und das Marktgeschehen.

1. Die Kompetenzerweiterung der EU hat in bestimmten sozialpolitischen Bereichen zu Regulierungen durch Verordnungen und Richtlinien geführt;
2. die Implementierung von europaweiten Schutznormen im Bereich des Arbeits-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes;
3. die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Liberalisierung von Märkten machten eine stärkere staatliche Kontrolle von Marktmacht notwendig, was zu einem besonders starken Regulierungsschub führte.

Somit haben Privatisierung und Liberalisierung nicht nur einen Rückzug des Staates und eine allgemeine Deregulierung, sondern teilweise eine wachsende staatliche Regulierung bewirkt, was etwa die Einrichtung staatlicher Regulierungsbehörden zeigt. Es kann daher von einem Funktionswandel des Staates vom »Leistungsstaat« zum »Regulierungsstaat« gesprochen werden. Als Regulierungsstaat ist der Staat zwar nicht mehr direkt/unmittelbar für die Bereitstellung öffentlicher Güter verantwortlich; er trägt allerdings die Verantwortung, dass diese Güter durch Private bereitgestellt werden.

5.3 Die Regulierung des Finanzsektors

Der Prozess ökonomischer Entgrenzung, also die Möglichkeit, nahezu unabhängig von Zeit und Raum Handel zu treiben, ist vor allem im Finanzsektor weit fortgeschritten, besonders seit in den 80er-Jahren Deregulierungen und Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie den Liberalisierungsprozess begünstigten. Vor allem der Handel mit Wertpapieren entwickelte sich dynamisch und gewann gegenüber dem klassischen Kreditgeschäft an Bedeutung. An die Stelle längerfristiger Beziehungen zwischen Gläubiger und Schuldner treten im internationalen Finanzgeschäft zunehmend anonyme und kurzfristig ausgerichtete Formen des Kapitalaustausches.

Weshalb kommt es zur Regulierung des Finanzmarktes und um welchen Regulierungstyp handelt es sich dabei? Laut Lütz (2002, 25–27) ist die Finanzmarktregulierung eine soziale, marktkorrigierende Regulierungspolitik, um das Abwälzen negativer Externalitäten auf unbeteiligte Dritte zu verhindern. Dabei ergeben sich für den Finanzmarkt zwei Probleme (Lütz 2002, 25–27, Eckert 1997, 31–36):

1. Im Bankensektor tritt das Marktversagen der ruinösen Konkurrenz auf. Banken konkurrieren um Kunden, denen sie günstige Laufzeiten und Zinskonditionen für Kredite oder Spareinlagen anbieten. Jedem Ausleihen von Geld muss aber eine Absicherung durch Spareinlagen bzw. durch zurückgelegtes Eigenkapital gegenüberstehen. Durch die Konkurrenz sind Banken dazu verleitet, immer größere Geschäftsrisiken einzugehen, um im Zinswettbewerb zu bestehen. Im schlimmsten Fall drohen die Zahlungsunfähigkeit und der Konkurs der Bank. Der Staat hat ein Interesse, diesem Risiko vorzubeugen, einerseits, um die Kunden zu schützen, andererseits, weil er oft die Verpflichtung übernehmen muss, finanziell für die bankrotte Bank einzuspringen. Darüber hinaus haben Banken in einer Marktwirtschaft eine Transformationsfunktion auf dem Kapitalmarkt: Der Ausfall einer Bank behindert Unternehmen in ihren Investitionsmöglichkeiten und bedroht darüber hinaus das gesamte Wirtschaftssystem. Der Vertrauensverlust in den Bankensektor ist ein Systemrisiko.

2. Ein weiteres Regulierungsproblem stellt die asymmetrische Information dar. Professionelle Anbieter von Finanzdienstleistungen verfügen über bessere Informationen als ihre Kunden und können diese zu Ungunsten ihrer Kunden ausnützen, etwa durch Insiderhandel mit Wertpapieren. Regulierung betont hier den Schutz der Verbraucher und Anleger, indem sie institutionellen Anlegern bestimmte Informations- und Offenlegungspflichten vorschreibt.

Sowohl im Fall der ruinösen Konkurrenz als auch im Fall der asymmetrischen Information legen regulative Sicherheitsstandards den Anbietern bzw. Produzenten von Dienstleistungen bestimmte Kosten zum Schutz Dritter auf. Regulierung hat den Zweck, negative Externalitäten zu vermeiden.

5.4 Neue Formen der Regulierung im Finanzsektor

Nach den Liberalisierungsschritten der Europäischen Union im Kapitalverkehrsbereich sollen nun deren mögliche Auswirkungen auf die Nationalstaaten untersucht werden. Zwar erfolgte eine Deregulierung des Kapitalverkehrs, doch zielen zahlreiche Richtlinien der Europäischen Union auf eine Re-Regulierung dieses Bereichs, um negative Externalitäten zu vermeiden. Gibt es also – in den Worten Scharpfs – eine »Regulierungslücke«?

Im Rahmen der Globalisierung scheint die Fähigkeit des Nationalstaates zur Regulierung und Stabilisierung der Finanzmärkte stark begrenzt (Huffs Schmid 1999), besonders weil sich der Finanzsektor als immaterieller und stark mobiler Wirtschaftsbereich dem nationalstaatlichen Zugriff leichter entziehen kann. Diese Möglichkeit der »Flucht« vor nationalen Regulierungskosten durch Verlagerung der Produktion in das weniger regulierte Ausland hat in der Literatur zur Diskussion über ein mögliches »race to the bottom«-Szenario geführt: Dieses Szenario beschreibt ein sukzessives Absenken sozialer Schutzstandards, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben.⁹

Die dynamische Entwicklung, die Anonymisierung und Entgrenzung der Finanzgeschäfte erschweren zunehmend ihre Regulierung und Kontrolle. Dennoch erfährt der Kapitalmarktsektor seit Mitte der 80er-Jahre eine schrittweise Reorganisation und Modernisierung nationaler Regulierungsmodelle. Die Liberalisierung des Wertpapiergeschäftes brachte auch ein rigideres System des Anlegerschutzes. Lütz (2002, 170 und 248) stellt in ihrer Untersuchung sowohl für die USA und das Vereinigte Königreich als auch für Deutschland den Übergang zu einem neuen Regulierungsmodell für den Kapitalmarkt fest: die Überwachung des Kapitalmarktes und die Sanktionierung von Regelverstößen wurden zu neuen nationalstaatlichen Regulierungsaufgaben. Regeln wurden etabliert, die immer stärker staatlich kontrolliert wurden, um den internationalen Kooperationsanforderungen besser zu entsprechen. Ein »race to the bottom« von Regulierungsstandards ist bisher nicht zu beobachten. Statt dessen setzten sich langsam und weltweit in einem »race to the top« die anlegerfreundlichen und strengen Bestimmungen der USA durch (Lütz 2002, 312–313).

⁹ Zu dieser Diskussion und auch zur Gegenthese eines möglichen »race to the top« siehe Lütz (2002), 30–31 und Genschel/ Plümper (1997), 626–627.

Im Bankensektor führte die Internationalisierung zu einer Weiterentwicklung von Standards in der Bankenregulierung. Dies war vor allem deswegen erforderlich, um die Risiken des internationalen Bankengeschäftes zu begrenzen und den drohenden Konkurs von Banken abzuwenden. Die dabei entwickelten Regeln zielen beispielsweise auf einen besseren Informationsaustausch zwischen den Bankenaufsichtsbehörden, auf bessere Informationen über die Geschäfts- und Risikostruktur der Banken und auf eine so weit wie möglich standardisierte Berechnung der Eigenkapitalquoten von Banken (Lütz 2002, 185–185, 195–196, 315). Typisch ist hier die verstärkte Selbstorganisation privater Akteure auf globaler Ebene, etwa in Form des Institute of International Finance (IIF). Dieses ist eine Art Selbsthilfeorganisation der Kreditwirtschaft und versucht, sich über wünschenswerte Selbstbeschränkungen zu verständigen. Das IIF wurde in Fragen der Bankenregulierung ein zentraler Konsultationspartner des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und des Basler Komitees¹⁰ (Lütz 2002, 193–194). Für international tätige Banken ist eine gemischte Regulierung (bilaterale Kooperationen zwischen Aufsichtsorganen und einzelnen Banken) charakteristisch. Dabei übernehmen die Banken mehr Selbstverantwortung für die Kalkulation und Absicherung ihrer Geschäftsrisiken. Im Bankensektor wurden Techniken der Risikobegrenzung harmonisiert – und zwar im Rahmen des Basler Komitees durch multilaterale, zwischenstaatliche Koordination. Die EU orientierte sich in ihren Regulierungsbestrebungen stark an dessen Vorgaben.

Lütz (2002, 306–310) kommt zu dem Schluss, dass der Nationalstaat bei Finanzmarktregulierung auch unter Globalisierungsbedingungen nicht an Bedeutung verliert. Zusätzlich werden Formen der privaten Selbstregulierung durch Händlergemeinden oder Bankverbände wichtiger.

6. Zur Re-Regulierung der Finanzmärkte durch eine gemeinsame Steuerpolitik

6.1 *Die Deregulierung der Finanzmärkte und ihre Auswirkungen auf die Steuerpolitik*

Wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt, kann von einer generellen Deregulierung des Kapitalmarktes nicht gesprochen werden. Statt dessen kommt es zu einer Neuordnung nationaler Regulierungsmodelle. Verlassen wir allerdings den engen Bereich des Kapitalmarktes und wenden wir uns einem Bereich zu, der indirekt von der Kapitalmarktliberalisierung betroffen ist, so ergibt sich wieder ein differenzierteres Bild.

Die nationalen Steuersysteme der OECD-Staaten sind Produkte geschlossener Volkswirtschaften mit Kapitalverkehrs- und Warenverkehrskontrollen. Nur diese Kontrollen ermöglichten lange Zeit die staatliche Beeinflussung nationaler Zinssätze, die eine Grundbedingung für keynesianische makroökonomische Steuerung war. Diese Steuerung erlaubte den Aufbau der Sozial- und Wohlfahrtsstaaten westlicher Prägung.

10 Das Basler Komitee ist eine Koordinationsplattform für Notenbankgouverneure und Aufsichtsorgane der führenden Wirtschaftsnationen einschließlich der Schweiz und Luxemburgs.

Die Herstellung der vier Freiheiten birgt allerdings die Gefahr, dass mobile Faktoren (Kapital) in andere Länder abwandern und sich der Besteuerung entziehen. Ein Einnahmenausfall ist zu befürchten, der wiederum Rückwirkungen auf die Finanzierung des staatlichen Sozialsystems hat. Um mobile Faktoren nicht zu vertreiben, muss größere Rücksicht auf die Bedürfnisse des Kapitals genommen werden. Nationalstaaten müssen danach trachten, mobile Faktoren geringer zu besteuern als ihre Nachbarstaaten. Um den Einnahmenausfall zu kompensieren, verlagert sich die Steuerbelastung vom Kapital zu weniger mobilen Faktoren (Arbeit, Konsum, Besitz). Als Folge werden nationale Umverteilungs- und Sozialpolitik beschränkt.¹¹ Es entsteht ein Steuerwettbewerb zwischen den Staaten.

6.2 *Das Problem des Steuerwettbewerbs*

Die empirischen Studien zu den Auswirkungen der Liberalisierung der Finanzmärkte auf den Wohlfahrtsstaat lassen keine eindeutige Interpretation zu. Trotzdem kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Steuerwettbewerb die nationalstaatliche Politik nicht beeinflusst. Genschel argumentiert, dass in einer Welt ohne Steuerwettbewerb die Gesamtbesteuerung höher wäre, schon allein deshalb, weil die öffentlichen Ausgaben stärker steigen als die Steuereinnahmen und weil der Staat somit einen höheren Finanzierungsbedarf hat (Genschel 2002a, 250–261). Diese These soll anhand folgender Beispiele (entnommen Genschel 2002a, 254–262) illustriert werden.

Im Bereich der Kapitalbesteuerung eröffnen sich für multinationale Konzerne verschiedene Möglichkeiten, ihre Steuerlast durch Versteuerung ihrer Aktivitäten in Niedrigsteuerländern zu verringern. Dazu ist es nicht notwendig, die zu besteuern den Aktivitäten direkt in das Niedrigsteuerland zu verlegen. Zahlreiche Sondersteuerregime in Europa versuchen, Holdings, Unternehmen, etc. mit niedrigen Steuersätzen anzulocken und verschärfen damit die Steuerkonkurrenz. Diese Praxis bewirkt, dass sich die Unternehmensbesteuerung für große multinationale Konzerne in der BRD reduziert hat (Unternehmen wie Daimler Chrysler oder BMW zahlen kaum noch Steuern; ähnliches gilt für große Unternehmen der USA). Kleine und mittlere Unternehmen haben hingegen kaum die Möglichkeit, ihre Steuerlast zu senken. Dies bedeutet einen Steuerausfall für den Staat und lässt den Schluss zu, dass die Unternehmensbesteuerung ohne Steuerwettbewerb wohl höher wäre.

Auch bei der persönlichen Einkommensteuer kann von einem stärkeren staatlichen Zugriff ausgegangen werden, wenn es keinen Steuerwettbewerb gibt. Die persönliche Einkommensteuer setzt sich aus Gewinnen aus selbständiger Tätigkeit und aus privaten Finanzeinkünften (Kapitaleinkommen) zusammen. Erstere haben wenige Möglichkeiten zur Steuerflucht, während die Kapitaleinkommen sehr mobil sind. Laut Schätzungen (Genschel 2002a, 256–257) würde in den EU-15-Staaten eine effektive Besteuerung der Einkünfte aus Zinszahlungen auf Staatsanleihen und Bankguthaben in der Höhe von 20 Prozent ca. doppelt so große Einnahmen wie aus der Unternehmens-

11 Zu den weiteren negativen Auswirkungen deregulierter Kapitalmärkte siehe Huffschmid (1999), 124–126.

besteuerung bringen. Der Steuerwettbewerb verhindert allerdings den Zugriff auf diese Mittel. Viele Länder haben auch die Steuersätze für Kapitaleinkommen gesenkt bzw. besteuern solche Einkommen nur noch proportional und nicht mehr progressiv. Genschel/ Dehejia (1999, 415) kommen daher zu dem Schluss, dass die Steuerkonkurrenz zu einer Senkung der Steuern auf Kapitaleinkommen geführt hat.

Eine gegenteilige Tendenz ist bei den Steuern auf Arbeit festzustellen: Diese sind in der EU generell und stetig angestiegen, obwohl ihre Senkung aus drei Gründen wünschenswert ist:¹²

1. hohe Steuern auf Arbeit bieten einen zusätzlichen Impuls für die Schattenwirtschaft, um der hohen Besteuerung zu entgehen;
2. es ist aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit nicht gerechtfertigt, dass der Faktor Arbeit eine immer höhere Steuerbelastung tragen soll;
3. hohe Steuern und Abgaben auf Arbeit verteuern diesen Produktionsfaktor und rufen Arbeitslosigkeit hervor.

Sinkenden Steuereinnahmen wird meist mit neuerlich steigenden Steuern auf Arbeit begegnet, was wiederum Steuerflucht bzw. Arbeitslosigkeit fördert.

Zusammenfassend ist anzunehmen, dass ohne Steuerwettbewerb die Kapitaleinkommen höher, die Einkünfte aus Arbeit dagegen niedriger besteuert wären.

6.3 Re-Regulierung durch gemeinsame Steuerpolitik?

Das Beispiel der Zinsbesteuerung

Es kann glaubhaft argumentiert werden, dass Nationalstaaten in einem Wettbewerb um möglichst niedrige Steuersätze für mobile Faktoren stehen, der ihren wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraum beschränkt.

Daher gibt es durchaus einen steuerpolitischen Anreiz zur Re-Regulierung der Finanzmärkte in Form einer »mittelbaren« Re-Regulierung: mittelbar deshalb, weil sie nicht direkt die Regulierung des Finanzmarktes an sich betrifft, sondern einen bestimmten Bereich (die Steuerpolitik), der durch die Deregulierung der Finanzmärkte negative Externalitäten hinnehmen musste. Die Re-Regulierung dieses Bereichs erfordert internationale Kooperation, weil es sich um ein Problem handelt, das durch eine rein nationale Regulierung nicht gelöst werden kann.

Trotzdem war es innerhalb der Europäischen Union bisher kaum möglich, eine Einigung in der gemeinsamen Steuerpolitik zu erreichen. Der Fall der Zinsbesteuerung mag dies illustrieren.

Nationale Steuerpolitik hat vorrangig einen Fiskalzweck, weil sie dem Staat Steuereinnahmen garantieren soll. Die steuerpolitischen Aktivitäten der EU sind im Wesentlichen darauf beschränkt, die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu harmonisieren. Ziel ist es, zu verhindern, dass die Funktionsfähigkeit des euro-

12 Im Hinblick auf die Veränderung der steuerlichen Belastung verschiedener Einkommensarten komme ich für Österreich ebenfalls zu Ergebnissen, die eine stärkere Belastung unselbständiger Einkommen im Gegensatz zu Einkommen aus selbständiger Betätigung, Gewinn oder Vermögen vermuten lassen (Tajalli 2002).

päischen Binnenmarktes durch nationale Steuervorschriften gestört wird. Steuergrenzen und Wettbewerbsverzerrungen sollen abgebaut werden. Unter Steuergrenzen sind jene Maßnahmen zu verstehen, die eine unterschiedliche Behandlung von im Ausland erwirtschafteten Einkommen gegenüber rein im Inland erwirtschafteten Einkommen ermöglichen (z. B. die internationale Doppelbesteuerung, einseitige steuerliche Diskriminierung). Steuergrenzen sind einerseits ein Mobilitätshindernis für mobile Faktoren wie etwa Kapital, welches den profitabelsten Investitionsstandort sucht, andererseits eröffnen sie einen Gestaltungsspielraum für nationale Steuerpolitik. Ohne Steuergrenzen müssen sich nationale Regierungen am ausländischen Steuerniveau orientieren, um nicht die Abwanderung mobiler Faktoren aufgrund einer zu hohen Besteuerung zu riskieren (Genschel 2002b, 243–244).

Das Problem bei der internationalen Besteuerung ergibt sich aus der Frage, welcher Staat das Recht zur Besteuerung hat. Wenn sowohl der Wohnsitzstaat des Steuerpflichtigen als auch der Quellenstaat, in dem das Einkommen des Steuerpflichtigen erwirtschaftet wurde, auf ihr Besteuerungsrecht bestehen, ergibt sich eine Doppelbesteuerung ein und desselben Einkommens. Verzichten beide Staaten auf eine Besteuerung, sind überhaupt keine Steuern abzuführen (Genschel 2002b, 40).

	Wohnsitzstaat besteuert:	Wohnsitzstaat besteuert nicht:
Quellenstaat besteuert:	<i>Doppelbesteuerung</i>	<i>Quellenstaatprinzip</i>
Quellenstaat besteuert nicht:	<i>Wohnsitzstaatprinzip</i>	<i>Doppelminderbesteuerung</i>

Grundsätzlich erfolgt die Besteuerung entweder nach dem Wohnsitz- oder dem Quellenstaatprinzip. Trotz eines Musterabkommens der OECD, welches die internationale Doppelbesteuerung verhindern soll, gibt es zahlreiche Abweichungen in einzelnen Punkten, die meist in bilateralen Abkommen geregelt werden.

Auch für die Europäische Gemeinschaft stellte sich bald das Problem der Doppelbesteuerung. Das Steuerkapitel mit den Artikeln 90–93 EG-V reflektiert die Priorität, welche die Gemeinschaft zunächst auf die Herstellung des freien Gütermarktes legte. Die Steuerartikel richten sich vor allem auf die indirekten Steuern und haben das Ziel, den Zollabbau innerhalb der Gemeinschaft nicht durch neue steuerliche Maßnahmen ad absurdum zu führen. Die direkten Steuern werden im Vertrag nicht erwähnt. Sie wurden deshalb ausgeklammert, weil von ihrer prinzipiellen Nicht-Überwältzbarkeit auf die Güterpreise ausgegangen wurde, sie daher auch keinen Einfluss auf den innergemeinschaftlichen Handel haben. Insgesamt enthält der 248 Artikel¹³ umfassende EWG-Vertrag nur fünf Artikel zur Besteuerung. Des Weiteren stellen direkte Steuern

13 Zu den Artikeln des EG-V, die auch auf Fragen der direkten Steuern angewendet werden, zählen: das Diskriminierungsverbot (Artikel 12), die wettbewerbspolitischen Vorschriften, insbesondere die Artikel über staatliche Beihilfen (Artikel 8–89), das allgemeine Harmonisierungsgebot (Artikel 94–97), aus dem sich auch die gemeinschaftliche Kompetenz zur Regelung der Steuervorschriften ableitet, sowie Artikel 293, der vorsieht, das Problem der Doppelbesteuerung zwischenstaatlich zu lösen (Genschel 2002b, 62).

eine der wichtigsten Einnahmequellen und ein Instrument wohlfahrtsstaatlicher Umverteilungspolitik dar. Jede Einschränkung nationaler Autonomie ist daher problematisch.

Generell wird privates Kapitaleinkommen im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer versteuert. Nach dem Wohnsitzstaatprinzip wird das gesamte Welteinkommen einer natürlichen Person erfasst und progressiv besteuert. Allerdings ist es auch den Quellenstaaten möglich, im Inland erwirtschaftete Einkommen von AusländerInnen zu besteuern. Dies führt zur Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Kapitalanlagen, behindert den freien Kapitalfluss (es entstehen Steuergrenzen) und verursacht unterschiedliche Renditen zwischen sonst gleich großen Kapitalanlagen. Dies wiederum führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

Steuergrenzen und Wettbewerbsverzerrungen waren so lange unproblematisch, als strenge Kapitalverkehrskontrollen und eine mangelnde Währungskonvertibilität die nationalen Kapitalmärkte voneinander abschotteten. Mit den Richtlinien zur Erleichterung des Kapitalflusses (Richtlinie 1960 zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages; Richtlinie 63/21/EWG) wurde dieses Problem erstmals virulent.

Bereits im Jahr 1967 legte die Kommission der EWG ihr Programm für die Harmonisierung der direkten Steuern vor, mit dem Ziel eines voll integrierten, effizient funktionierenden und grenzüberschreitenden Binnenmarkts. Das Programm schloss die Besteuerung der Kapitalerträge natürlicher Personen ein (alle Einkünfte aus renditeorientierten Kapitalanlagen ohne Mitunternehmerschaft, also vor allem Zinsen und Dividenden). Diese Zinssteuerharmonisierung versuchte, innerhalb der EWG einheitliche Regeln für die steuerliche Behandlung grenzüberschreitender Zinseinkommen natürlicher Personen aufzustellen (es geht also nicht um die steuerliche Behandlung von Zinseinkommen juristischer Personen und um inländische Zinseinkommen). Dies ist der Fall, wenn eine im Mitgliedstaat A ansässige natürliche Person Zinsen aus einer Finanzanlage (Bareinlage, Schuldverschreibung, Staatsanleihe, Investmentfonds, etc.) im Mitgliedstaat B bezieht (Genschel 2003, 29).

Die Harmonisierungsvorschläge der EU-Kommission fanden keine große Resonanz bei den Mitgliedstaaten, zumal die Währungsturbulenzen der 70er-Jahre die Bereitschaft für eine weitere Liberalisierung der Kapitalmärkte verringerten.

Einmal mehr erwies sich das Binnenmarktprojekt als Integrationsmotor. Um einen einheitlichen Finanzmarkt zu etablieren, war es notwendig, Kapitalverkehrskontrollen abzuschaffen. Die entsprechende Richtlinie (88/361/EWG) liberalisierte tatsächlich den Kapitalverkehr durch einen Abbau der Kapitalverkehrskontrollen. Allerdings wurde weder die Quellensteuer auf Kapitaleinkommen harmonisiert noch ein effizientes Kontrollmitteilungssystem etabliert, das der zu erwartenden Steuerflucht entgegenwirken sollte. Das Projekt eines gemeinsamen Quellensteuersystems wurde in der Folge ebenso aufgegeben wie der Vorschlag zur gegenseitigen Amtshilfe in Fällen der Steuerhinterziehung, der vor allem am Luxemburger Bankgeheimnis scheiterte.

Das Problem einer innerhalb der EU harmonisierten Zinsbesteuerung ergab sich aufgrund der ablehnenden Haltung des Vereinigten Königreichs, das durch eine derartige Besteuerung den Finanzplatz London gefährdet sah. Darüber hinaus war Luxem-

burg nur dann bereit, ein solches System einzuführen, wenn sich daran alle OECD-Staaten beteiligten.

Erst nachdem das Vereinigte Königreich, Luxemburg und Österreich (die Vorbehalte Österreichs betrafen vor allem die notwendige Abschwächung des Bankgeheimnisses) ihren Widerstand aufgegeben hatten, konnte auf dem Europäischen Rat in Feira 2000 eine Einigung auf folgende Punkte erzielt werden (Genschel 2002b, 154–155):

1. Anwendungsbereich: Gemeinschaftsregelungen zur Zinsbesteuerung sind nur auf grenzüberschreitende Zinseinkünfte anzuwenden. Zinserträge, die von InländerInnen im Inland erwirtschaftet wurden, unterliegen der nationalen Besteuerung.
2. Kontrollmitteilungssystem: Es soll ein System des gegenseitigen Informationsaustausches aufgebaut werden.
3. Koexistenzmodell: Bis zur letzten Ausbaustufe für ein harmonisiertes System soll es den Staaten möglich sein, eine Quellensteuer einzuhoben statt Kontrollmitteilungen an den Wohnsitzstaat zu verschicken.
4. Drittländer: Mit Drittländern (vor allem den USA, Japan und der Schweiz) sollen Verhandlungen über gleichwertige Maßnahmen geführt werden.
5. Zeitrahmen: Bis Ende 2002 soll eine Richtlinie mit Festlegung eines endgültigen Systems der Zinsbesteuerung beschlossen werden, welches sieben Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie in Kraft treten würde. Die Mitgliedstaaten einigten sich in der Folge auf die weiter unten beschriebene Richtlinie vom 3. Juni 2003.

Trotz zahlreicher offener Fragen in Bezug auf den genauen Inhalt der einheitlichen Regelung, die Höhe des Steuersatzes oder auf die Wichtigkeit der Einigung mit den Drittländern brachte der Beschluss von Feira erstmals eine Einigung innerhalb der EU auf ein gemeinsames System der Zinsbesteuerung.¹⁴ Schließlich einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 für die Besteuerung von Zinserträgen, welche folgende Bestimmungen enthielt:

1. Die Mitgliedstaaten verständigen sich auf ein System des Informationsaustausches über grenzüberschreitende Zinseinkünfte.
2. Belgien, Luxemburg und Österreich erhalten eine Ausnahme von diesem System und führen statt dessen eine schrittweise steigende nationale Quellensteuer ein.
3. Die Richtlinie tritt unter der Bedingung in Kraft, dass ähnliche Abkommen mit Drittstaaten (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und die Schweiz) getroffen werden können.

Die abschließende Einigung mit der Schweiz erfolgte im Rahmen eines bilateralen Verhandlungspaketes im Mai 2004. Die Richtlinie soll mit 1. Juli 2005 in Kraft treten.

6.4 Zur Integrationsresistenz der Steuerpolitik

Es stellt sich die Frage, warum es in der gemeinsamen Steuerpolitik nur so langsame Integrationsfortschritte gibt. Dies liegt zunächst an den institutionellen Gegebenheiten:

14 Ähnliche Probleme wie bei der Zinsbesteuerung gab es auch bei der Unternehmensbesteuerung. Besonders die unterschiedliche Höhe der Körperschaftssteuer führte in der EU auch zu einer Diskussion über das Problem des schädlichen Steuerwettbewerbs. Zur Unternehmensbesteuerung siehe Genschel (2002b), 156–231.

Gemäß Artikel 95 Absatz 2 EG-V ist für Regelungen im Steuerbereich das Einstimmigkeitsvotum im Rat erforderlich, welches nur schwer erreicht werden kann, da die Steuerpolitik zum Kernbestand nationaler Souveränität zählt, auf welche die Mitgliedstaaten nur ungern verzichten wollen. Allerdings kann dies auch von anderen Politikfeldern wie etwa der Währungspolitik behauptet werden, die schließlich trotz des Vorbehalts nationaler Souveränität schrittweise vergemeinschaftet wurden. Für die besondere Integrationsresistenz der Steuerpolitik sind vier Gründe verantwortlich (Genschel 2002b, 22, 282–284).

1. Steuerpolitische Integration wurde bisher nur über positive Integration (d. h. über einstimmig zu beschließende Rechtsakte) vorangetrieben. Instrumente der negativen Integration (wie Entscheidungen des EuGH, Vertragsverletzungsklagen der Kommission) kamen bisher – im Gegensatz zu anderen Politikfeldern – kaum zum Einsatz.
2. Die positive Integration wird von Konflikten zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten blockiert. Besonders die Steuerpolitik ist durch Verteilungseffekte und daraus erwachsende Probleme zwischen den Mitgliedern gekennzeichnet, die sich durch Kompensationszahlungen oder Paketlösungen nicht einfach lösen lassen. Die Steuerkonkurrenz führt zu einer Unterbietungsspirale und damit zu einem Rückgang der Steuereinnahmen. Im Rahmen dieser Steuerkonkurrenz gibt es aber auch Gewinner: So sind etwa bei der Zinsbesteuerung vor allem für kleine Länder die Einnahmen (aufgrund des aus dem Ausland einströmenden Kapitals) größer als die Steuerverluste durch niedrige Steuersätze im Inland. Für die großen Staaten gilt der gegenteilige Befund.¹⁵ Dieser Verteilungskonflikt zwischen Gewinnern und Verlierern des Steuerwettbewerbs bewirkt, dass es kein ernst zu nehmendes kollektives Interesse daran gibt, innerhalb der EU einen Steuerwettbewerb zu vermeiden: Potenzielle Verlierer wenden sich gegen Maßnahmen, die den Steuerwettbewerb forcieren (Abbau der Steuergrenzen), während sich die möglichen Gewinner gegen eine Einschränkung des Steuerwettbewerbs (Angleichung von Besteuerungsunterschieden) wehren. Eine Beseitigung dieses Dilemmas durch Kompensationsgeschäfte und Paketlösungen ist nur dann möglich, wenn der Profit der Gewinner mindestens so groß ist wie der Verlust der Verlierer, da diese adäquat entschädigt werden müssen.¹⁶
3. Die EU-Kommission ist zu schwach, um den Verhandlungspartnern aus ihren Konflikten herauszuhelfen. Ihr fehlen die Ressourcen, um die Regierungen zu motivieren, ihre nationalen Interessenpositionen hintanzustellen.

15 Als illustratives Beispiel mag die Einführung einer 10 %-igen Zinsabschlagsteuer in der BRD 1989 dienen. Diese Steuer bewirkte, dass innerhalb von eineinhalb Jahren 100 Mrd. DM an Finanzkapital in das Ausland (v. a. nach Luxemburg) flossen. Die Folge war die baldige Abschaffung dieser Steuer. Des Weiteren ist der Anteil der Kleinstaaten am europäischen Investmentfondsmarkt überproportional im Vergleich zu ihrer Größe. Kleinstaaten profitieren also einerseits direkt von der Abwanderung der Steuerbasis von größeren Staaten in ihr Gebiet und andererseits indirekt durch die damit entstehenden Finanzzentren. Diese schaffen neue Unternehmen und Arbeitsplätze und sorgen wiederum für neue Steuereinnahmen (Genschel/Dehejia 1999, 417).

16 Für einen detaillierten Überblick über die unterschiedlichen Interessenlagen von kleinen und großen Staaten in Fragen der Kapitalbesteuerung siehe Genschel/Dehejia (1999).

4. Es gibt keine gesellschaftliche Lobby, welche die Europäisierung der Steuerpolitik aktiv unterstützt. Damit entfällt aber auch der innenpolitische Druck auf die Regierungen, in diesem Bereich möglichst bald Fortschritte zu erzielen. Auch das Interesse multinationaler Konzerne an einer derartigen Steuerintegration ist beschränkt: Steuerintegration und Steuerharmonisierung würden nationale Regierungen gegen den Steuerwettbewerb absichern und die Steuerbelastung für Unternehmer und Anleger erhöhen.
5. Zusätzlich ist noch der internationale Kontext zu berücksichtigen. Eine einheitliche Kapitalbesteuerung mag wohl den Konkurrenzdruck innerhalb Europas verhindern bzw. zumindest verringern, birgt aber die Gefahr, dass Finanzkapital in Drittländer abströmt. Die EU-Mitgliedstaaten stehen außerdem noch in einem Steuerwettbewerb mit den Staaten außerhalb der Europäischen Union. Die Bilanz für die EU könnte daher negativ ausfallen (Genschel 2003, 40).¹⁷

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage, ob das Scheitern einer harmonisierten Zinsbesteuerungspolitik in der Europäischen Union bei gleichzeitig erfolgreicher Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit der Theorie der Regulierungslücke adäquat erklärt werden kann.

Es lässt sich feststellen, dass die Liberalisierung des Kapitalverkehrs – obwohl anfangs sicher nicht oberste Priorität der Mitgliedstaaten – relativ zügig in Gang kam. Veränderungen in der Struktur des internationalen kapitalistischen Systems mögen diese Entwicklung verstärkt haben. Im Zuge dieser Liberalisierungsmaßnahmen waren die Mitgliedstaaten gezwungen, ihre bisherigen nationalen Regulierungen zur Beschränkung des Kapitalverkehrs zu deregulieren. In diesem Sinne war die Herstellung eines einheitlichen europäischen Kapitalmarktes ein Akt der negativen Integration, der Marktschaffung.

Trotz dieser Deregulierungsmaßnahmen kann nicht von einem völligen Abbau regulativer Politik für den Kapitalmarkt gesprochen werden: Nationalstaaten haben ihr Regulierungsinstrumentarium um- statt abgebaut, um den negativen Externalitäten eines freien Kapitalverkehrs wirkungsvoll zu begegnen. Auch auf der Ebene der Europäischen Union zielen die Vorschriften für den Kapitalmarkt auf die Information der Kunden. Ruinöser Wettbewerb zwischen den Anbietern von Finanzdienstleistungen soll verhindert werden. Die Nationalstaaten haben durch die Globalisierung zwar an Handlungsspielraum bei makroökonomischer Steuerung verloren, im Bereich der Finanzmarktliberalisierung haben sie aber noch immer wesentliche Funktionen. Von einem Funktionsverlust des Nationalstaats kann daher nicht gesprochen werden. Allerdings sind Nationalstaaten in ein komplexeres Netz von Verhältnissen eingebun-

17 Zur Relativierung der Gefahr des Kapitalabflusses aus dem EU-Raum siehe Genschel/Dehejia (1999), 420: Die Autoren argumentieren, dass das internationale Kapital nicht vollkommen mobil ist und dass Informationsdefizite eine Steuerflucht aus der EU erschweren.

den, die ihnen eine vollkommen autonome Entscheidung erschweren (Lütz 2002, 44 und 51–53):

1. Nationalstaaten stehen in einem Verhältnis zu privaten Akteuren. Es verändert sich die Arbeitsteilung zwischen dem Staat und privaten Akteuren.
2. Nationalstaaten stehen in einem Verhältnis zu oberen Entscheidungsebenen im europäischen und globalen Kontext. Sie können ihre Entscheidungen nicht unabhängig von der EU und internationalen Organisationen, deren Mitglieder sie sind, treffen.
3. Nationalstaaten stehen in einem Verhältnis zu den anderen Nationalstaaten, die unter dem gleichen Problemdruck stehen.

Aus dieser Sicht war die Re-Regulierung der Finanzmärkte zur Vermeidung negativer Externalitäten durchaus erfolgreich. Es gibt keine Regulierungslücke: Europäische Regelungen treten an die Stelle nationaler Regelungen.

Wird der Begriff der Regulierung so erweitert, dass damit auch staatliche makroökonomische Steuerung verstanden wird, so führt die Kapitalmarktliberalisierung durchaus zu negativen Externalitäten in der Steuerpolitik. Es ist problematisch, dass der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen zu verstärkter zwischenstaatlicher Konkurrenz um mobiles Kapital beiträgt (Steuerkonkurrenz) und damit die nationale Steuerautonomie faktisch einschränkt. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die staatliche Finanz- und Sozialpolitik. Trotz dieses Problems und des finanziellen Drucks auf staatliche Budgets ist es bisher nur mit großer Mühe gelungen, eine einheitliche Zinsbesteuerung für grenzüberschreitende Zinseinkommen natürlicher Personen einzuführen. Für diese Schwierigkeiten sind unterschiedliche Interessen der Mitgliedstaaten, Konkurrenz mit Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union sowie das Einstimmigkeitsprinzip innerhalb der EU in Steuerfragen verantwortlich. Insgesamt ist die nationalstaatliche Autonomie in der Steuerpolitik eingeschränkt.

Die Herstellung der Kapitalverkehrsfreiheit hat nationale Vorschriften der Kapitalverkehrsbeschränkungen dereguliert. Eine derartige Deregulierung wurde teilweise durch neue Re-Regulierungsmaßnahmen kompensiert. Diese zielen vor allem auf die Verhinderung negativer Externalitäten ab und können somit als marktschaffend qualifiziert werden, weil ohne sie das einwandfreie Funktionieren des Kapitalmarktes nicht gewährleistet wäre. Eine Marktkorrektur, welche die negativen Externalitäten des freien Kapitalverkehrs auf den Steuer- und Sozialstaat abmildern könnte, kam bisher nicht zustande. Nationalstaaten haben in der Steuerpolitik an Steuerungsfähigkeit eingebüßt, die sie auf europäischer Ebene noch nicht wiedererlangt haben. Somit entsteht eine Regulierungslücke, welche ernsthafte Auswirkungen auf den Sozialstaat haben könnte:

»Im Ergebnis verschiebt sich dadurch die Balance zwischen kapitalistischer Ökonomie und demokratisch legitimer Politik, die sich in den Nachkriegsjahrzehnten in den westeuropäischen Sozialstaaten herausgebildet hatte« (Scharpf 2003, 220).

Literatur

- Eberlein, Burkard/ Grande, Edgar (2003) *Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa*. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (HgInnen) *Europäische Integration*. Opladen, 417–447.
- Eckert, Martin Georges (1997) *Die Liberalisierung internationaler Finanzdienstleistungen durch das General Agreement on Trade and Services (GATS). Unter besonderer Berücksichtigung internationaler Bankdienstleistungen*. Hamburg.
- Falkner, Gerda (2003) *Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten: Wohlfahrtsstaat und Integration aus Sicht des historischen Institutionalismus*. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (HgInnen) *Europäische Integration*. Opladen, 479–511.
- Fritz, Thomas/ Scherrer, Christoph (2002) *GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck*. Hamburg.
- Genschel, Philipp (2002a) *Globalization, Tax Competition and the Welfare State*. In: *Politics and Society*, Nr. 2, 245–272, auch verfügbar unter: <http://imperia.iu-bremen.de/hss/pgenschel/33118/>, 15. 12. 2004.
- Genschel, Philipp (2002b) *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*. Frankfurt a. M.
- Genschel, Philipp (2003) *Kontexteffekte in der europäischen Integration: Das Beispiel der Zinsbesteuerung*. In: Plümper, Thomas (Hg.) *Politische Integration*. Opladen, 28–52, auch verfügbar unter: <http://imperia.iu-bremen.de/hss/pgenschel/31216/>, 15. 12. 2004.
- Genschel, Philipp (2004) *Globalisation and the Welfare State – a Retrospective*. In: *Journal of European Public Policy*, Nr. 4, 613–636, auch verfügbar unter: <http://imperia.iu-bremen.de/hss/pgenschel/33118/>, 15. 12. 2004.
- Genschel, Philipp/ Dehejia, Vivek (1999) *Tax Competition in the European Union*. In: *Politics and Society*, Nr. 3, 403–430, auch verfügbar unter: <http://imperia.iu-bremen.de/hss/pgenschel/33118/>, 15. 12. 2004.
- Genschel, Philipp/ Plümper, Thomas (1997) *Regulatory Competition and International Cooperation*. In: *Journal of European Public Policy*, Nr. 4, 626–642, auch verfügbar unter: <http://imperia.iu-bremen.de/hss/pgenschel/33118/>, 15. 12. 2004.
- Huffschmid, Jörg (1999) *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg.
- Lütz, Susanne (2002) *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Frankfurt a. M./ New York.
- Scharpf, Fritz W. (1996) *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*. In: Marks, Gary et al. (eds.) *Governance in the European Union*. London/ Thousand Oaks/ New Delhi, 15–39.
- Scharpf, Fritz W. (2003) *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (HgInnen) *Europäische Integration*. Opladen, 219–253.
- Tajalli, Erik (2002) *Strukturelle Veränderungen der Steuerpolitik. Ihre umverteilungspolitischen Auswirkungen in Österreich in den letzten zehn Jahren*. In: *SWS-Rundschau*, Nr. 2, 166–190.
- Ziltener, Patrick (1999) *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster.

Kontakt: tajalli@ihs.ac.at