

DER INTERNATIONALE STEUER- WETTBEWERB UND SEINE FOLGEN

1. Einleitung	54
2. Steuerwettbewerb in der EU	54
3. Die Effekte des Steuerwettbewerbs	59
4. Wege zu mehr Steuergerechtigkeit	64

Auszug aus WISO 2/2006

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Nicola Liebert

Freie Wirtschafts-
journalistin und Lehr-
beauftragte (VWL) an
der Fachhochschule
für Technik und
Wirtschaft in Berlin

1. Einleitung

Verschiebung der Steuerlast

Steuerpolitik steht in vielen europäischen Ländern weit oben auf der politischen Agenda. So spielten in Deutschland zwei Themen im Bundestagswahlkampf 2005 eine zentrale Rolle: die sogenannte Flat Tax, also ein Einheitssteuersatz auf alle Einkommen und Gewinne, und die inzwischen bereits beschlossene Erhöhung der Mehrwertsteuer. Diese beiden Themen spiegeln zwei zentrale Trends wider. Zum einen soll die Wirtschaft steuerlich entlastet werden, um die globale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, zum anderen aber muss der Staat an anderer Stelle für Mehreinnahmen sorgen. Nicht nur in Deutschland lässt sich derzeit dabei eine tendenzielle Verschiebung der Steuerlast von Unternehmen bzw. Kapital in Richtung Arbeit bzw. Konsumenten beobachten.

Die Flat Tax ist zumindest in Deutschland aufgrund des enormen Widerstands in der Bevölkerung vom Tisch. Stattdessen liegen in Berlin Vorschläge des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der parteiunabhängigen Stiftung Marktwirtschaft für eine Unternehmenssteuerreform vor, die einen Steuersatz für Unternehmen von 25 % (maximal 30 %) vorsehen statt knapp 39 %, die derzeit in Deutschland inklusive der kommunalen Gewerbesteuern fällig werden. Nach Schätzungen einer Expertengruppe dürften die Vorschläge, würden sie so umgesetzt, zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 26–38 Mrd. • führen.¹ Doch sieht die Regierung mit Verweis auf den europäischen und internationalen Standortwettbewerb keine Alternativen zu einer massiven Entlastung der Unternehmen.

2. Steuerwettbewerb in der EU

2.1. Wettlauf um die niedrigsten Steuern

Die EU-Staaten sind seit Jahren dabei, einander mit den Unternehmenssteuern zu unterbieten. Schon 2001 senkte

Deutschland seine Körperschaftssteuersätze von ursprünglich 30 % auf ausgeschüttete und 40 % auf einbehaltene Gewinne auf nun einheitliche 25 %. Österreich folgte Anfang 2005 mit einer Senkung von 34 % auf ebenfalls 25 % – allerdings fällt hier anders als in Deutschland keine zusätzliche Gewerbesteuer mehr an. Unverholen warb die Salzburg-Agentur im Internet um Investoren: „Arbeitskosten, Lohnstückkosten und Arbeitszeit sind in Österreich geringer als in Deutschland. Auch die Steuersätze sind niedriger... Auch europaweit steigt Österreich zum Niedrigsteuerland auf. Unter den alten EU-Staaten bietet nur Irland mit 12,5 Prozent noch günstigere Konditionen für Unternehmen.“²

Österreich auf dem Weg zum Niedrigsteuerland

Die neuen EU-Staaten Osteuropas locken Investoren dabei sogar mit einem durchschnittlichen nominalen Steuersatz von 21 % – ein Drittel weniger als der Schnitt der 15 alten EU-Staaten. Die Slowakei verlangt eine Flat Tax von 19 %, in Zypern zahlen Kapitalgesellschaften nur noch 10 % Steuern, Estland trumpft mit null Prozent Steuern auf einbehaltene Unternehmensgewinne auf. Viele der Beitrittsländer haben folglich kaum noch Spielraum für Sozialausgaben und liegen jetzt schon mit ihren Haushaltsdefiziten weit über den Maastricht-Kriterien. Die Umsatzsteuern sind meist horrend – 22 % in Polen und Tschechien, 25 % in Ungarn –, was angesichts der geringen Kaufkraft in den meisten der Transformationsländer eine massive Belastung für die Bevölkerung darstellt. Die einfachen Bürger müssen auf diese Weise einen hohen Preis für die Industrieansiedlungspolitik ihrer Regierungen zahlen.

Beitrittsländer haben kaum noch Spielraum für Sozialausgaben ...

... und Bürger zahlen hohen Preis für Industrieansiedlungspolitik

Der Steuersenkungswettbewerb begann jedoch lange vor der EU-Osterweiterung. Der Körperschaftssteuersatz in den westlichen 15 EU-Ländern lag im Jahr 2004 bei durchschnittlich 31 Prozent. 1996 stand der Durchschnitt noch acht Prozentpunkte höher bei 39 %.³ Und der Wettbewerb beschränkt sich nicht auf die EU. Auch die Entwicklungsländer sehen sich gezwungen mitzuhalten, wollen sie nicht Investoren verprellen. Dort

sanken die Unternehmenssteuersätze von durchschnittlich 30 % Anfang der Neunzigerjahre auf knapp über 20% im Jahr 2003.⁴

Tabelle: Steuersenkungswettlauf in der EU und der OECD. Durchschnittliche Unternehmenssteuersätze in %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU	39	37,9	36,8	36	35,3	33,7	32,5	31,7	31,3
OECD	37,6	36,4	35,6	34,8	34	33	31,4	30,8	30,0

Quelle: KPMG, Corporate Tax Rate Survey for 2004

*seit 2000
senkten 30
OECD-Mitglieds-
staaten ihre
Körperschafts-
steuern*

Allein seit 2000 reduzierten immerhin zwölf der 30 Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ihre Körperschaftssteuern. Idealtypisch sollte mit niedrigeren Steuersätzen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und ein entsprechender Subventionsabbau einhergehen, um Einnahmeausfälle auszugleichen. In zahlreichen Ländern, etwa Frankreich, ist dies auch gelungen. Doch stoßen diese Maßnahmen irgendwann an ihre Grenzen, so dass sich niedrigere Steuersätze früher oder später negativ auf die Einnahmen niederschlagen – eine Erfahrung, die etwa die USA nach der Unternehmenssteuersenkung von 1986 bereits machten. Laut OECD ist in den vergangenen zehn Jahren die Steuer- und Abgabenlast (Steuern und Sozialversicherungsabgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) in Deutschland um 2,6 Prozentpunkte gefallen auf 34,6 % des BIP.⁵ Nur die Reformmusterländer Ungarn und Slowakei haben diesen Trend noch weiter vorangetrieben.

2.2. Fairer und unfairer Wettbewerb

Die EU unterscheidet zwischen „unfairem“ und dem ganz normalen Steuerwettbewerb. Letzterer wird nach wie vor häufig positiv gesehen: Die Gemeinwesen wie Unternehmen sollen

gegeneinander antreten, Investoren die besten Bedingungen zu bieten. Dieser Wettbewerb soll für einen wünschenswerten schlankeren Staat sorgen. Der Vergleich zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Wettbewerb hinkt jedoch. Anders als Unternehmen sind Staaten nämlich nicht dem Gewinnstreben, sondern ihren Bürgern verpflichtet. Und Staaten können auch nicht einfach ihre Belegschaft entlassen und vor dem Konkursgericht Gläubigerschutz beantragen.

*Vergleich
zwischen
staatlichen und
privat-
wirtschaftlichen
Wettbewerb
hinkt*

Schädlicher oder unfairer Wettbewerb liegt nach Definition der EU erst dann vor, wenn beispielsweise Steuervergünstigungen ganz spezifisch auf Investoren aus dem Ausland zugeschnitten sind und nicht gleichzeitig für inländische Firmen gelten oder wenn Scheinaktivitäten und die Verschiebung von Gewinnen begünstigt werden. Berüchtigt ist das Beispiel der Beneluxländer. Belgien etwa bietet Konzernen mit mehr als 500 Mio. US\$ Umsatz an, ihre Finanzgeschäfte dort abzuwickeln. Diese sogenannten Coordination Centers müssen ihre Gewinne in Belgien nicht versteuern. Nur die völlig willkürliche Zahl von 8 % der Sachkosten (ohne Personalaufwand) wird als Bemessungsgrundlage für die mit 34 % eigentlich recht hohe belgische Körperschaftssteuer zugrunde gelegt.

EU-Definition

Gegen den „unfairen“ Wettbewerb geht die EU schon seit einiger Zeit vor, weil er eindeutig den Wettbewerb verzerrt. Dem im Juni 2003 beschlossenen Verhaltenskodex zur Beseitigung des schädlichen Steuerwettbewerbs zufolge sollen die EU-Mitglieder keine neuen unfairen Steuerpraktiken mehr einführen und die vorhandenen zumindest zurückführen. Als Irland jedoch auf eine Rüge der Kommission hin seine ultragünstigen Steuersätze nicht mehr nur auf ausländische Firmenansiedlungen in den Dublin Docks beschränkte, sondern in- und ausländischen Unternehmen gleichermaßen den Dumpingsatz von 12,5 % bot, wurde so aus schädlichem ganz einfach guter Steuerwettbewerb.

Verhaltenskodex

2.3. Forderungen nach einer Steuerharmonisierung

Durch den Beitritt zehn neuer Länder mit zum Teil sehr niedrigen Steuersätzen zur EU ist jedoch inzwischen eine heftige Diskussion über den innereuropäischen Steuerwettbewerb entbrannt. Die globalisierungskritische Organisation Attac schätzt, dass die EU-Mitgliedsstaaten um ein bis zwei Prozentpunkte des europäischen Sozialprodukts höhere Steuereinnahmen verbuchen könnten, wenn der ruinöse Steuerwettbewerb unterbunden würde.⁶

*einheitliche
steuerliche
Bemessungs-
grundlagen ...*

2004 starteten der damalige deutsche Finanzminister Hans Eichel und sein französischer Kollege Nicolas Sarkozy eine Initiative für einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlagen und Mindeststeuersätze in der EU. Nach anfänglichem Widerstand der Kommission hat Steuerkommissar László Kovács immerhin inzwischen ein eindeutiges Bekenntnis zu einer gewissen Harmonisierung abgegeben: „Ich hoffe, dass mehr und mehr Mitgliedsstaaten offener sind für eine Art Steuerharmonisierung ...“, sagte er in einem Interview mit dem Standard (19.10.2005). Zugleich schränkte er ein: „Das wird sich nicht auf die Steuersätze beziehen, aber zumindest auf die Bemessungsgrundlage. Ich kämpfe nicht für unrealistische Vorschläge. Eine gemeinsame Basis ist schon ein Fortschritt für grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen.“

*... verstärken
den Druck auf
den Steuersatz*

Der Fortschritt dürfte allerdings klein sein. Wie hoch die tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen ist, hängt immer gleichzeitig von der Bemessungsgrundlage und dem darauf angewandten Steuersatz ab. Können die Staaten die Bemessungsgrundlage nicht mehr unabhängig voneinander verändern, wird sich der Steuersenkungswettlauf umso mehr auf die andere Variable, den Steuersatz, verlagern.

3. Die Effekte des Steuerwettbewerbs

3.1. Das Beispiel Slowakei

Steuersenkungen werden nicht nur mit den Zwängen der Globalisierung begründet, sondern auch mit traditionellen angebotstheoretischen Argumenten: Baut man die Staatsquote ab und stellt den Unternehmen nur ein gutes, d.h. kostenarmes Umfeld zur Verfügung, dann investieren sie und schaffen Arbeitsplätze. Der Staat nimmt dieser Logik nach so letztlich mehr Steuern ein, als er es bei höheren Steuersätzen täte. Die Realität folgt jedoch der Theorie nicht. In Deutschland etwa ist seit der Steuerreform von 2001 die Arbeitslosenrate gestiegen, die Einnahmen aus Unternehmenssteuern brachen zugleich ein. Hier soll jedoch ein anderes Land näher betrachtet werden, das gerade von Unternehmensseite gerne als leuchtendes Beispiel genannt wird: die Slowakei.

*Realität folgt
nicht der Theorie*

Dort wurde 2004 eine Flat Tax von 19 % nicht nur für Lohn- und Gewinnsteuer, sondern auch die Mehrwertsteuer eingeführt. Das Land meldet ein wachsendes Investitionsvolumen und auch die Steuereinnahmen sind trotz des niedrigeren Steuersatzes zumindest nicht rückläufig. Doch ist zweifelhaft, ob die Steuern der wahre Grund für den Investitionsboom sind. Nach Angaben des Politikwissenschaftlers Lubomir Tokár von der Universität Matej Bel zeigen sich die Investoren eher an den billigen, relativ gut ausgebildeten Arbeitskräften als an den niedrigen Steuersätzen interessiert.⁷ Die überdurchschnittlichen Wachstumsraten dürften nicht zuletzt ein Aufholeffekt gegenüber anderen osteuropäischen Ländern sein nach der Phase der weitgehenden politischen und ökonomischen Isolation bis 1998 unter der Regierung Vladimir Meciar.

*zweifelhaft, ob
Steuern wahrer
Grund für
Investitionsboom
sind*

Sozialpolitisch jedenfalls darf die slowakische Flat Tax als gescheitert gelten. Die Arbeitslosenrate liegt nach wie vor bei 16 Prozent – nach Polen der zweithöchste Stand in der EU. Denn auch in der Slowakei ist wie in so vielen Ländern eine

*sozialpolitisch
ist Flat Tax
gescheitert*

Verlagerung der Lasten auf den Faktor Arbeit zu beobachten: Arbeitgeber zahlen neben der Steuer von 19 Prozent auf alle Löhne zusätzlich noch 35,2 Prozent Abgaben. Arbeitnehmer müssen 13,4 Prozent ihres Lohns oder Gehalts abführen.⁸ Die Lohnnebenkosten liegen in der Slowakei damit ähnlich hoch wie in Deutschland, wo dieses Problem von Wirtschaft und Politik heftig beklagt wird, und deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen wird de facto bestraft. Hinzu kommt die Verschiebung der Steuerlast auf die Verbraucher, denn es sind vor allem die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, die dafür sorgen, dass die Steuereinnahmen des Staates nicht zurückgehen. Aufgrund der sozialen Härten, die sich dadurch für die vielen Geringverdiener in der Slowakei ergeben, wird dort nun diskutiert, ob es nicht wenigstens wieder einen verminderten Steuersatz für Lebensmittel geben soll.

3.2. Die Idee des Sozialstaats in der Krise

*Lasten-
verschiebung
ist allgemeiner
Trend*

Die Lastenverschiebung lässt sich nicht nur in der Slowakei beobachten. So hat sich laut OECD die Steuerbelastung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen in Deutschland von 33 % 1980 auf jetzt 16 % halbiert, während die Belastung von Löhnen von 33 % auf 36 % stieg. Die Organisation erkennt einen ähnlichen Trend in allen Industrieländern: „Der abnehmende Anteil von Einkommensteuern in den OECD-Ländern ging einher mit einem wachsenden Anteil von Sozialversicherungsbeiträgen.“⁹

Zur Senkung der nominalen Steuersätze kommen die vielen Steuervermeidungstricks hinzu, die vor allem große, international operierende Konzerne anzuwenden wissen (s. Abschnitt 3.4). Der Steuerwissenschaftler Lorenz Jarass schätzt, dass de facto die Kapitalgesellschaften in Deutschland nach Ausnutzung aller möglichen Steuersubventionen und -vermeidungsmöglichkeiten im Jahr 2003, zwei Jahre nach der Steuerreform der rot-grünen Regierung in Berlin, nur noch eine effek-

tive Steuerlast von 11 % trugen trotz des nominalen Satzes von fast 39 % (Körperschafts- und Gewerbesteuer).¹⁰ Für das Jahr 2005 geht Jarass von 15 % aus.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat in ihrem Bericht über die soziale Dimension der Globalisierung die Sorge geäußert, dass „der internationale Steuerwettbewerb gravierende Beschränkungen der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats“ nach sich zieht.¹¹ Auch wenn die Körperschaftssteuer von jeher nur einen relativ kleinen Teil des staatlichen Finanzierungsbedarfs deckt, so stellt die Steuervermeidung von Unternehmen zusammen mit der Steuerflucht von reichen Individuen dennoch ein massives Problem dar. Alle anderen Bürger, die sich dem Zugriff des Fiskus nicht entziehen können, müssen erkennen, dass sie für ihre wachsenden Abgaben immer weniger Gegenleistung in Form von Absicherung von Seiten des finanziell ausgetrockneten Staates bekommen. Wer kann, schafft sein Ersparnis da lieber am Finanzamt vorbei auf die Seite – möglichst in eine Steueroase wie die Schweiz oder Liechtenstein, Jersey oder die Cayman-Inseln. Eine konsequentere Besteuerung von Konzernen wäre deshalb ein wichtiges Signal, dass ein gerechteres Steuersystem gewollt ist. Dies wiederum wäre ein wichtiger Beitrag dazu, den Sozialstaat zu retten.

3.3. Worum es beim Steuerwettbewerb wirklich geht

Eine Untersuchung des Centre for Economic Policy Research hat gezeigt, dass das Drehen an der Steuerschraube die realen Investitionen in Wirklichkeit kaum beeinflusst.¹² Was sich dagegen messbar ändert, ist, in welchen Ländern anschließend die Gewinne ausgewiesen werden. Bartelsman und Beetsma hatten zuvor beschrieben, dass eine Erhöhung des Unternehmenssteuersatzes um einen Prozentpunkt zu keiner korrespondierenden Erhöhung der Steuereinnahmen führt, weil die Unternehmen sofort mit Verschiebung ihrer Gewinne in Niedrigsteuerländer reagieren.¹³ In jenen werden

*Drehen an
Steuerschraube
beeinflusst
kaum reale
Investitionen*

nun neue Niederlassungen gegründet und es steigen dort die Unternehmensgewinne – nicht aber die tatsächliche ökonomische Aktivität. Die Entwicklung in der Slowakei, wo zwar ein Investitionsboom gemeldet wird, aber zugleich die Arbeitslosigkeit auf einem Rekordstand bleibt, ist ein Indiz für die Richtigkeit dieser Vermutung.

Kriterien für Standortentscheidungen von Unternehmen

Unternehmen machen ihre Standortentscheidungen von zahlreichen Kriterien abhängig. Dazu gehören in erster Linie Lohnkosten, Qualifikation der Arbeitnehmer, ein verlässliches Rechtsumfeld, gute Infrastruktur und ein interessanter Absatzmarkt – und erst dann auch die Höhe der Steuern. Dass Konzerne ihre tatsächlichen Investitionsentscheidungen trotz anders lautender Behauptungen nicht in erster oder zweiter Linie vom Steuersatz abhängig machen, lässt sich unter anderem daraus ablesen, dass die Masse der Direktinvestitionen unabhängig von den Steuersätzen auf wenige Länder in der Welt, vorwiegend in Ostasien, konzentriert ist. Umgekehrt wird ein Land wie etwa Rumänien trotz seiner Flat Tax von nur 16 % in absehbarer Zeit kein interessanter Standort werden.

All dies legt den Verdacht nahe, dass es beim Steuerwettbewerb nach unten gar nicht in erster Linie um Direktinvestitionen geht. Vielmehr werden ausländische Unternehmen gelockt, die, wenn schon nicht ihre Produktionsstätten, so doch wenigstens ihre Gewinne bilanztechnisch in das jeweilige Land verschieben sollen. Auch wenn die Steuersätze niedrig sind oder im Fall der reinen Steueroasen gar keine Steuern, sondern nur ein paar Gebühren erhoben werden, so fließt damit doch Geld in die Staatskasse, ohne dass der Staat den Unternehmen dafür kostspielige Infrastruktur zur Verfügung stellen muss. In früheren Zeiten wäre so ein Vorgehen als Wilderei (die in diesem Fall nicht in fremden Jagdrevieren, dafür aber in fremden Steuerquellen stattfindet) verfolgt worden.

3.4. Die Steueroptimierungsmethoden der transnationalen Konzerne

Die Gewinnverschiebung der Unternehmen erfolgt dabei auf verschiedene, teils legale und teils illegale Weisen. Weit verbreitet ist die sogenannte Transferpreismethode, die auf der Manipulation der internen Verrechnungspreise zwischen Konzerntöchtern basiert. Beispielsweise könnte ein deutscher Konzern seine Vorprodukte zu überhöhten Fantasiepreisen von einer Tochter in Litauen beziehen. Dadurch entstehen der Muttergesellschaft scheinbar hohe Kosten, wodurch die Gewinne und damit auch die Steuern entsprechend niedriger ausfallen. Die höheren Gewinne, die dagegen bei der litauischen Tochter ausgewiesen werden, unterliegen dort einem Körperschaftssteuersatz von nur 15 % (statt fast 39 % in Deutschland). Andersherum könnte das deutsche Unternehmen auch Produkte und Dienstleistungen an Auslandstöchter zu Preisen verkaufen, die unter den marktüblichen Preisen liegen. Durch die scheinbar günstigen Einkäufe würde die Auslandstochter höhere Gewinne verzeichnen, die deutsche Mutter erleidet dagegen wegen der niedrigen erzielten Verkaufspreise Gewinneinbußen.

Transferpreismethode

Zwar sind Unternehmen zur Anwendung des sogenannten *arm's length principle* verpflichtet, d.h., sie müssen bei konzerninternen Geschäften die gleichen Preise zugrunde legen wie bei Geschäften mit Dritten. Doch dies zu überprüfen gestaltet sich für die Steuerbehörden schwierig, weil Preise für unterschiedliche Produkte schwer vergleichbar sind oder weil Steuerbeamte bei Spezialprodukten nicht immer auf dem neusten technischen Stand sein können. Rund 60 % des Welthandels finden nach OECD-Einschätzung innerhalb multinationaler Konzerne statt, was den Umfang der Manipulationsmöglichkeiten deutlich macht.

60 % des Welthandels findet innerhalb multinationaler Konzerne statt

Ähnlich funktioniert der Trick mit Dienstleistungen oder Lizenzen, für die wegen ihrer Einzigartigkeit meist überhaupt kein Vergleich mit Weltmarktpreisen möglich ist. Ein Beispiel: Das

Dienstleistungen und Lizenzen

Recht am Erfolgsnamen Ikea liegt bei einer Lizenzverwaltungsgesellschaft in den Niederlanden, deren Gewinne nach dortigem Recht nur mit 6 % versteuert werden. Ikea-Filialen in anderen Ländern zahlen für die Nutzung des Namens satte 3 % ihres Umsatzes an diese Lizenzverwaltungsgesellschaft und verringern so ihren zu versteuernden Gewinn.¹⁴

*Fremd-
finanzierung*

Eine weitere Methode basiert auf der Fremdfinanzierung. Hierbei finanziert sich die in einem Hochsteuerland tätige Konzerntochter A durch Kredite, die sie bei Konzerntochter B aufnimmt, die in einem Niedrigsteuerland ansässig ist. Nun gelten die Schuldzinsen, die A innerhalb des Konzerns an B überweist, als Ausgaben, das heißt, sie mindern die Steuerlast von A. Die Zinseinnahmen werden bei B verbucht, wo sie einem viel niedrigeren Steuersatz unterliegen. Der Effekt ist wiederum der gleiche wie oben: Ein möglichst großer Teil der Gewinne wird in Niedrigsteuerländern gemeldet und die steuerliche Gesamtbelastung des Konzerns sinkt. Das Hochsteuerland hat das Nachsehen.

4. Wege zu mehr Steuergerechtigkeit

4.1. Internationale Steuerharmonisierung

*Vorgehen auf
national-
staatlicher Ebene
unzureichend*

Wie so oft im Zeitalter der Globalisierung sehen sich auch bei den Steuern Nationalstaaten vor das Problem gestellt, dass eine nationale Regulierung nicht mit der Internationalisierung der Wirtschaft Schritt halten kann. Ein Vorgehen allein auf nationalstaatlicher Ebene ist zwangsläufig unzureichend, wenn Unternehmen in einer beliebigen Zahl von Ländern gleichzeitig aktiv sind und mit Hilfe von Gewinnverschiebungstricks die jeweils niedrigsten Steuersätze ausnutzen können.

Der sinnvollste Schritt, ein Steuerdumping zu verhindern, wären internationale Mindeststandards und eine internationale Institution, die über deren Einhaltung wacht. An entsprechenden Vorschlägen herrscht kein Mangel. Eine Steuer-

expertengruppe des Wirtschafts- und Sozialrats bei den Vereinten Nationen schlug Ende 2003 die Gründung einer entsprechenden neuen UN-Untergliederung vor. Zuvor hatte bereits UNO-Generalsekretär Kofi Annan die Idee geäußert, die bestehende Ad-hoc-Steuerexpertengruppe in eine permanente zwischenstaatliche Institution oder in eine UN-Kommission umzuwandeln.

UN-Institutionen

Auch wenn globale Steuer-Mindeststandards wohl in ähnlich weiter Ferne liegen dürften wie Sozial- oder Umweltstandards, so ist eine entsprechende Reform auf EU-Ebene durchaus denkbar. Erste Rufe nach Einführung einer Mindeststeuer in der EU wurden schon 1975 laut. Damals schlug die Kommission eine Bandbreite der Körperschaftssteuersätze zwischen 45 % und 55 % vor – geradezu unglaublich für heutige Verhältnisse. 1992 empfahl ein nach dem ehemaligen niederländischen Finanzminister Onno Ruding benannter Ausschuss eine Mindeststeuer von 30 % zusammen mit einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage.

EU-Vorschläge

4.2. Das Wohnsitzlandprinzip

Trotz zahlreicher guter Vorschläge für ein internationales oder wenigstens EU-weites Vorgehen ist eine Einigung nicht in Sicht. Um dem ruinösen Steuerwettbewerb und den damit einhergehenden sozialen Verwerfungen Einhalt zu gebieten, wäre es wünschenswert, dass die einzelnen Staaten schon vor einer – derzeit noch nicht absehbaren – internationalen Harmonisierung geeignete Maßnahmen ergreifen.

Ziel einer Reform für mehr Steuergerechtigkeit muss es sein, Steuersysteme so zu gestalten, dass Gewinnverschiebung sinnlos wird und damit ein zentrales Motiv für den Steuerwettbewerb wegfällt. Zwei Möglichkeiten, wie Nationalstaaten notfalls auch im Alleingang dem Steuerdumping entgegenwirken können, sollen im Folgenden vorgestellt werden: das sogenannte Wohnsitzlandprinzip und die Unitary Taxation.

Beispiel USA

Unter dem Wohnsitzlandprinzip, das die USA, Großbritannien und zahlreiche andere Länder anwenden, müssen Unternehmen ihre im Ausland erzielten und dort versteuerten Gewinne im Heimatland nachversteuern. Zahlt ein US-Konzern beispielsweise in Irland nur 12,5 % Steuern, muss er anschließend in den USA noch die bis zum dortigen Körperschaftsteuersatz von 35 % fehlenden Steuern nachzahlen. Die Gewinnverschiebung nach Irland macht somit keinen Sinn mehr. Und mehr noch: Der Steuerwettlauf der Staaten ist zwecklos, wenn die US-Unternehmen von niedrigen Steuersätzen in anderen Ländern gar nicht mehr profitieren können.

So weit die Theorie. In der Realität aber stellt das Wohnsitzlandprinzip die Steuerbehörden vor enorme Herausforderungen. Erstens kann die Nachversteuerung ganz einfach umgangen werden, wenn im Ausland erzielte Gewinne gar nicht erst ins Heimatland zurücktransferiert und stattdessen gleich wieder in Niedrigsteuerrändern reinvestiert werden. Arbeitsplätze werden dann eben im Ausland geschaffen. Zweitens verlegen immer mehr US-Konzerne, darunter etwa die Unternehmensberatung Accenture oder der Mischkonzern Tyco, gleich ihren Hauptsitz in eine Steueroase wie Bermuda und brauchen ihre Gewinne aus Drittländern so nicht mehr in die USA zu repatriieren und dort nachzuversteuern. Drittens öffnet das komplexe Anrechnungssystem der Steuerhinterziehung und dem Betrug Tür und Tor. So kauften beispielsweise US-Ölkonzerne in Indonesien Erdöl ein und ließen sich für die Kaufsumme eine Quittung vom Finanzamt ausstellen – so, als habe es sich bei den Zahlungen um Steuern gehandelt. Diesen Betrag setzten sie dann über Jahre zu Hause in den USA erfolgreich von ihren Steuern ab.¹⁵

Diese Lücken lassen sich zum Teil durch weitere Gesetze wie die Hinzurechnungsbesteuerung (der zufolge Konzerne für die Gewinne ihrer Töchter in Steueroasen selbst dann zu Hause Steuern nachzahlen müssen, wenn sie die Gewinne nicht repatriieren) oder Wegzugssteuer (die wegzugswillige Unter-

nehmen zur Offenlegung und Versteuerung ihrer stillen Reserven zwingt, deren Anwendung aber vom Europäischen Gerichtshof stark eingeschränkt, wenn nicht gar verunmöglicht wurde) notdürftig stopfen. Das Problem ist jedoch, dass dadurch das Steuersystem so kompliziert wird, dass Unternehmensberatungen ein äußerst lukratives Betätigungsfeld und die Unternehmen letztlich doch immer noch ein Schlupfloch finden. Großbritannien etwa hat eine strenge Hinzurechnungsbesteuerung, aber auch hier gelingt es Unternehmen, ihre dem britischen Fiskus gemeldeten Gewinne bisweilen bis auf null herunterzurechnen.¹⁶

4.3. Die Unitary Taxation

Eine Alternative stellt die Unitary Taxation (oder einheitsmäßige Besteuerung) dar, die in 16 US-Bundesstaaten, darunter Kalifornien und New York, seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert wird. Kalifornien führte dieses Modell schon zwischen den Weltkriegen ein, als die Regierung des Bundesstaats ein Mittel dagegen suchte, dass die Hollywood-Filmstudios trotz ihrer großen Erfolge seltsamerweise überhaupt keine zu versteuernden Einnahmen in Kalifornien zu haben schienen. Sie hatten nämlich einfach ihren Filmvertrieb im benachbarten Nevada registriert, das sich innerhalb der USA als eine Art Steueroase darstellte und wohin dann alle Einnahmen flossen.

in 16 US-Bundesstaaten erfolgreich praktiziert

Bei der Unitary Taxation werden zunächst sämtliche Gewinne eines Konzerns und seiner Töchter im In- und Ausland zusammenaddiert, wie es in der Handelsbilanz geschieht. In einem zweiten Schritt (dem sogenannten *formulary apportionment*) wird ermittelt, welcher Anteil der Konzernaktivitäten in welchem Land bzw. Bundesstaat stattfindet; dafür bietet sich eine Mischkalkulation aus Umsatz, investiertem Kapital und gezahlten Löhnen an. Jeder Staat kann nun auf den Teil des Konzerngewinns Steuern erheben, der den tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten des Unternehmens in dem jeweiligen Land entspricht. Wenn etwa ein Konzern seine

Gewinne zu zwei Dritteln in Irland ausweist, in Wirklichkeit aber seine Geschäfte zu 90 % in Kalifornien macht, dann muss er auch auf 90 % seiner Gewinne in Kalifornien Bundesstaatssteuer zahlen.¹⁷

Auch in der EU gibt es Überlegungen in diese Richtung. Die Europäische Kommission hat ein Pilotprojekt für mittelständische Betriebe vorgeschlagen, an dem sich Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können. Ziel dieses Projekts, das allerdings derzeit nicht weiterverfolgt zu werden scheint, ist dabei weniger größere Steuergerechtigkeit als vielmehr eine buchhalterische Vereinfachung für kleinere Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sein wollen. Dies zeigt im Übrigen auch einen der großen Vorteile dieses Steuersystems: Nicht nur für Steuerbehörden, sondern auch für Unternehmen wird die Finanzbuchhaltung vereinfacht und damit auch verbilligt.

*Nachteil der
Unitary
Taxation*

Einen Nachteil hat die Unitary Taxation jedoch. Zwar reicht die rein buchhalterische Verschiebung von Gewinnen nun nicht mehr aus, um in den Genuss niedrigerer Steuersätze in anderen Ländern zu kommen. Aber Unternehmen können ihr durch eine reale Standortverlagerung in Länder mit niedrigeren Steuersätzen entgehen. Der Steuerwettlauf kann also nicht völlig unterbunden werden, so die häufig vorgebrachte Kritik an diesem Modell. Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt wurde, geht es im derzeitigen Steuersenkungswettlauf jedoch kaum um die tatsächliche Verlagerung von Produktionsstätten, sondern um die bloße Verschiebung von Gewinnen. Reale Standortverlagerungen sind teuer und werden von ganz anderen Kriterien als dem Steuersatz abhängig gemacht. Insofern scheint das Risiko, dass es bei einer Einführung der anteiligen Besteuerung zu massenhaften Betriebsverlagerungen kommt, gering. Die Erfahrung der US-Bundesstaaten, die z. T. schon in den 1920er-Jahren eine Unitary Taxation eingeführt haben, belegt dies im Übrigen.

*Mindest-
steuersätze*

Nichtsdestotrotz ist es sinnvoll, die Forderung nach einer anteiligen Besteuerung mit der nach Mindeststeuersätzen zu

verbinden. Mindeststeuern haben unter gegenwärtigen Bedingungen den Nachteil, dass sie drohen, gleichzeitig zu Höchststeuern zu werden, weil der Steuerwettbewerb die einzelnen Regierungen unter Druck setzt, den nationalen Steuersatz dem europaweiten oder internationalen Mindeststeuersatz anzugleichen. Die Kombination von Unitary Taxation, Mindeststeuersätzen zur Vermeidung von krassem Steuerdumping und harmonisierter Bemessungsgrundlage dürfte diesen Effekt jedoch abmildern. In einem Unitary-Taxation-System, in dem für Unternehmen nur noch reale Investitionen und nicht mehr bloße Gewinnverschiebungen steuerlich relevant sind, wird jeder Unternehmer abwägen können, welche Vorteile welcher Standort für reale Investitionen bietet. Gute Bedingungen im Hinblick auf Qualifikation, Infrastruktur und ordnungspolitischen Rahmen würden höhere Steuersätze rechtfertigen und den Zwang zu immer weiteren Steuersenkungen reduzieren. Der Wettbewerb zwischen den Nationen würde auf eine neue, sinnvolle Grundlage gestellt.

*Kombination
erforderlich*

Anmerkungen:

- 1 Financial Times Deutschland, Steuerpläne reißen Loch in Staatskasse, 4.4.2006
- 2 www.salzburgagentur.at
- 3 KPMG, Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling, Toronto 2004
- 4 Weltbank, World Development Indicators, Washington 2004, S. 274–276
- 5 OECD, Revenue Statistics 1965–2004, Paris 2005, S. 19
- 6 Attac Österreich, Kooperation statt Wettbewerb. Eine andere Politik für Europa, Informationspapier zur Kampagne „Unser Europa“, Wien, Januar 2006
- 7 Die Tageszeitung, Die Flat Tax ist nur ein Verschiebebahnhof, 29.11.2005
- 8 Sikka, P., Sleepless in Slovakia: the flat tax and what it conceals, Tax Justice Focus, Volume 1 Number 3, 2005, S. 8
- 9 OECD, a.a.O., S. 23
- 10 Jarass, L., Einheitliche Unternehmensbesteuerung: Gewerbesteuer ausbauen, Körperschaftsteuer senken, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 85. Jg. Heft 4 2005, S. 3. Angaben für 2005 aus einem Interview mit der Autorin.
- 11 ILO, A Fair Globalization – Creating Opportunities for All, Genf 2004, S. 19
- 12 Centre for Economic Policy Research, Creative Accounting – how multinationals shift their profits in response to changing corporate taxes, in: European Economic Perspectives No. 28, März 2001, Abschnitt 5
- 13 Bartelsman, E.; Beetsma, R., Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries, Tinbergen Institute Discussion Papers, Amsterdam u. Rotterdam 2000
- 14 Jarass, L., Obermair, G., Geheimnisse der Unternehmenssteuern. Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen, Marburg 2004, S. 100
- 15 Gramlich, J.: A Review of Tax Avoidance and Evasion in Indonesia by Chevron and Texaco, Diskussionspapier für die Konferenz „Tax Competition and Tax Avoidance: Implications For Global Development“, University of Essex 1.–2.7.2004
- 16 Murphy, R., The Tax Gap Index, Diskussionspapier für die Konferenz „Tax Competition and Tax Avoidance: Implications for Global Development“, University of Essex 1.–2.7.2004
- 17 Kalifornien und andere US-Staaten gerieten international unter Druck, nicht zuletzt durch die EU, weil die betroffenen Unternehmen gegen Doppelbesteuerung protestierten – obwohl die Unternehmen diese Doppelbesteuerung selbst durch die rein bilanzielle Gewinnverschiebung in Niedrigsteuerländer verursacht haben. In der Folge knickten viele Bundesstaaten ein. Nur noch in vier Staaten wird eine echte *worldwide unitary taxation* angewandt. Die anderen erfassen nur die Unternehmensteile innerhalb der USA (*water's edge method*), wodurch die Gewinnverschiebung ins Ausland unberührt bleibt, oder sie lassen wie Kalifornien Unternehmen die Wahl, ob sie sich einer *worldwide*- oder einer *water's-edge*-Besteuerung unterwerfen.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at