

Bericht zu einem Fact-Finding-Projekt im Zentrum der EU – Gewerkschaftliche Strategien gegen internationale Steuertricks

1. Die Rolle der EU in der Steuerpolitik: Grundlegende Hintergrundinformationen	101
2. Fact-Finding-Mission: Wie wurde gearbeitet?	103
3. Erkenntnisse und strategische Überlegungen	105

*Philipp
Gerhartinger*

*Wirtschafts-, Sozial-
und Gesellschaftspoli-
tik, Arbeiterkammer
Oberösterreich*

Auszug aus WISO 3/2019

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889
wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

nach Stillstand Bewegung im Kampf gegen internationale Steuertricks

Das Thema der internationalen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ist eines mit erheblicher Tragweite in Hinblick auf Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Gerade die jüngst vergangenen Jahre haben gezeigt, dass nach jahrzehntelangem de-facto Stillstand im internationalen Kampf gegen die Steuertricks multinationaler Konzerne doch manches in Bewegung geraten kann. Zahlreiche medial gut verwertete Enthüllungsgeschichten über die übliche Praxis mancher Konzerne, manch superreicher Privatperson oder auch einzelner Steueroasen im Umgang mit steuerlichen Verpflichtungen haben den öffentlichen Druck derart verschärft, dass sich auch wirtschaftsnahe PolitikerInnen – zumindest in der vordergründigen Rhetorik – dem Kampf gegen das bestehende System internationaler Steuertricks nicht mehr verwehren können. Gerade auch auf Ebene der Europäischen Union wurden deshalb – insbesondere in den vergangenen fünf bis zehn Jahren – durchaus wertvolle Initiativen lanciert und vieles auch in Umsetzung gebracht. Auch auf Ebene der OECD hat man sich den Kampf gegen Steuertricks auf die Fahnen geheftet, was viele Initiativen zusätzlich befeuert hat.

Aus einer arbeitnehmerInnenorientierten Perspektive ist das mehr als erfreulich. Denn gemeinsam mit KonsumentInnen und national agierenden KMU sind ArbeitnehmerInnen die Leidtragenden des bestehenden Systems aus schädlichem Steuerwettbewerb und aggressiven Gewinnverschiebungs- und Steuervermeidungspraktiken multinationaler Konzerne. Das bestehende System führt zu einem erheblichen Verlust an Steuermitteln. Zwar gibt es keine genauen Zahlen dazu, die EU-Kommission geht aber davon aus, dass es sich insgesamt EU-weit um einen Betrag von bis zu einer Billion Euro handelt, der Jahr für Jahr an Steuermitteln entgeht. Eine erhebliche Summe, die etwa dem dreifachen Bruttoinlandsprodukt Österreichs entspricht. Im Vergleich dazu erscheinen Beträge, welche etwa in Österreich im Rahmen periodischer Steuerreformen bewegt werden, geradezu als lächerlich gering. Diese Summen fehlen im Steuertopf. In vielen Ländern der EU erhöht das die ohnehin bestehende Schieflage zwischen der Besteuerung von Arbeit und Kapital zu Ungunsten von ArbeitnehmerInnen. Denn ArbeitnehmerInnen müssen die fehlenden öffentlichen Mittel entweder ausgleichen oder mit Einsparungsmaßnahmen, welche die Konsequenz aus Mindereinnahmen sind, zurechtkommen.

*EU-weit entgeht
jährlich bis zu
1 Billion Euro an
Steuern*

Aber damit nicht genug: auch die Legitimität der EU und die Idee eines sozialen Europas kommt durch die bestehenden Missstände unter die Räder. Denn vielen EU-BürgerInnen fehlt jedes Verständnis für Ungerechtigkeiten in der Besteuerung multinationaler Unternehmen, was mitunter zu einer Politik- und EU-Verdrossenheit führt. Das wiederum verschafft nationalistischen Kräften Rückenwind und scheint dem Friedensprojekt Europas die Legitimationsgrundlage zu entziehen. Fragen der Steuergerechtigkeit sind eben eng mit Fragen der Verteilungsgerechtigkeit verbunden. Und auch die negativen volkswirtschaftlichen Folgen steigender Ungleichheit sind vielfach belegt.

Schiefelage in der Steuergerechtigkeit fördert Politik- und EU-Verdrossenheit

1. Die Rolle der EU in der Steuerpolitik: Grundlegende Hintergrundinformationen

Zwar hat sich politisch manches bewegt, letztlich fehlen aber in der Umsetzung auch auf Ebene der EU noch die wirklich großen Schritte. Warum ist das so? Die EU besitzt nur sehr eingeschränkte Kompetenzen in Steuerangelegenheiten. Steuern sind im Wesentlichen nationalstaatliche Souveränität, es gibt kein eigenes Besteuerungsrecht in der EU. Bei Beschlüssen im Steuerrecht gilt auf EU-Ebene deshalb immer noch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der europäischen Union, der sich aus den FachministerInnen der Mitgliedsstaaten zusammensetzt – im Falle der Steuerpolitik sind das in der Regel die FinanzministerInnen. Das EU-Parlament hat in diesem Politikbereich derzeit keine direkten Mitbestimmungsbefugnisse und muss lediglich vom Rat angehört werden. Es handelt sich um einen außerordentlichen Gesetzwerdungsprozess.

mangelnde EU-Steuerkompetenzen

Dennoch liegen vonseiten der *EU-Kommission* durchaus wichtige und gute steuerpolitische Legislativvorschläge und Initiativen auf dem Tisch. Die wichtigsten, welche auch im Zentrum des Interesses des Projektaufenthalts standen, sind allem voran die aktuelle Mitteilung zur Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen („Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“), die Richtlinien zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zur öffentlichen länderweisen Berichterstattung, dem sogenannten ‚public country by country reporting‘ (pCbCR). Diese Initiativen haben allesamt das Potential, wichtige Weichen zu stellen und dem System der Steuertricks einen Riegel vorzuschieben.

dringende Abkehr vom EU-Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen

Auch das *Europäische Parlament* vertritt mehrheitlich durchaus fortschrittliche Positionen im Kampf gegen Steuertricks. Das zeigte sich erst kürzlich im letzten Sonderausschuss-Bericht (TAX 3), der mit überwältigender Mehrheit einer progressiven europäischen Steuerpolitik den Rücken gestärkt hat.

*wenige
EU-Staaten
blockieren Kampf
gegen Steuertricks*

Viele der großen Projekte im Kampf gegen Steuertricks werden jedoch im Rat der Europäischen Union, konkret im ECOFIN Ministerrat, blockiert – oft nur von einer Handvoll Mitgliedsstaaten (allen voran Malta, Zypern, Irland, die Niederlande und Luxemburg – und teilweise auch Österreich). Ein Veto eines einzelnen Mitgliedlands ist dabei ausreichend, um ein Vorhaben zu verhindern. Erschwerend kommt hinzu, dass gerade die Positionen, welche von den FachministerInnen im Rat vertreten werden, nicht transparent dargelegt werden. Da kann es leicht passieren, dass sich ein Vertreter eines Mitgliedsstaates zu Hause hinstellt und sagt, die EU habe „wieder nichts vorangebracht“, unmittelbar nachdem er oder sie in den Ratsverhandlungen eine wenig proaktive Haltung gezeigt hat. Die Tatsache, dass Regierungsmitglieder einzelner Mitgliedsstaaten die EU gerne als Sündenbock missbrauchen, obwohl gerade in der Steuerpolitik die Mitgliedsstaaten selbst vieles blockieren, ist natürlich den Beliebtheitswerten der EU als Ganzes nicht gerade zuträglich.

*Steuerwettbewerb
steht Lösungen
im Weg*

Die Möglichkeit für Konzerne zu tricksen ist also vielfach bedingt durch die mangelnde Koordination, Kooperation und Transparenz innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten. Das Ausbleiben koordinierter und effektiver Lösungen ist dabei durchaus auch Ausdruck des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs. Zwar werden bestehende Rechtslagen von vielen Großkonzernen häufig durchaus großzügig ausgelegt, und die Intermediären-Industrie, bestehend aus AnwältInnen, Steuer- und UnternehmensberaterInnen, Banken und FinanzdienstleisterInnen, beweist durchaus Kreativität in der Identifikation neuer Umgehungsstrategien für ihre KlientInnen. Es greift aber wohl zu kurz, ausschließlich Großkonzerne und andere Steuersubjekte dafür zu kritisieren, dass sie das bestehende System ausreizen.

In diesem Zusammenhang erscheint die Souveränität der allermeisten Mitgliedsstaaten jedoch letztlich als Farce. Die Entwicklungen haben dazu geführt, dass die Mitgliedsstaaten ihre Souveränität de facto nur mehr auf dem Papier besitzen. Der tatsächliche Hand-

lungsspielraum bei der Besteuerung internationaler Unternehmen, wie auch der Kapitalbesteuerung generell, ist mittlerweile durch den desaströsen (Gewinn-)Steuerwettbewerb zumindest im Bereich der Unternehmenssteuern so eingeschränkt, dass man in diesen Bereichen von einem Verlust der Souveränität sprechen muss. Zwar würden die Mitgliedsstaaten durch eine Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in Teilbereichen auf einen Teil ihrer de-jure Souveränität verzichten müssen, tatsächlich würde aber gerade dieser Verzicht insgesamt zu einem de-facto Souveränitätsgewinn führen. Einzig eine solche Abkehr von nationalstaatlicher Souveränität muss wiederum einstimmig beschlossen werden. Innereuropäische Steueroasen, wie Irland, Zypern, Luxemburg oder Malta, verwehren sich jedoch, einem solchen Vorhaben ihre Zustimmung zu erteilen.

Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip als de-facto Souveränitätsgewinn

Eine wesentliche Frage lautet demnach, wie können gewerkschaftliche, arbeitnehmerorientierte Strategien im Kampf gegen internationale Steuertricks aussehen und welche AkteurInnen braucht es zur Unterstützung?

2. Fact-Finding-Mission: Wie wurde gearbeitet?

Neben vielen Recherche-Tätigkeiten war Kern des Projektes, umfassende und multiperspektivische Gespräche mit VertreterInnen auf europäischer Ebene zu führen. Die GesprächspartnerInnen lassen sich vier Kategorien unterordnen.

(1) Leitende MitarbeiterInnen der EU-Kommission. Diese waren vorwiegend in der Generaldirektion für Steuern und Zollunion (DG TAXUD) beschäftigt. Die Generaldirektion ist zuständig für sämtliche oben genannten Richtlinien und Mitteilungen. Von besonderem Interesse war dabei jener Direktionsbereich, der für direkte Steuern, wozu u.a. Gewinnsteuern zählen, zuständig ist. GesprächspartnerInnen waren sowohl ÖkonomInnen als auch JuristInnen. Darüber hinaus ergab sich auch ein Gespräch mit einem Vertreter der Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP). Neben dem Aufbau von Netzwerken und AnsprechpartnerInnen ging es dabei vor allem auch um Details einzelner Richtlinien und Einschätzungen darüber, wie sich der Kampf für mehr Steuergerechtigkeit in Zukunft politisch wie ökonomisch und

rechtlich entwickeln kann. Auch die Rolle maßgebender AkteurInnen (auch außerhalb der EU, wie etwa die OECD) wurden diskutiert. Darüber hinaus kam auch die Rolle von Gewerkschaften zur Sprache.

*EU-Parlament:
Ausschuss für
Finanzkriminalität,
Steuerhinterzie-
hung und Steuer-
vermeidung*

(2) *VertreterInnen des Europäischen Parlaments.* Darunter befanden sich Abgeordnete zum EU-Parlament wie auch parlamentarische MitarbeiterInnen, die sich thematisch mit dem Thema Steuertrick intensiver beschäftigen und öffentlich im Thema präsent sind. Andererseits wurden auch Gespräche mit MitarbeiterInnen von Fraktionsgruppen geführt. Diesen ist immer ein gewisser Ausschuss zur inhaltlichen Betreuung zugeteilt. Von Interesse war dabei insbesondere der TAX3 Sonderausschuss (Ausschuss für Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung), sowie der ECON Ausschuss (Ausschuss für Wirtschaft und Währung). Die MitarbeiterInnen der Fraktionsgruppe sind vertraglich nicht an eine Legislaturperiode gebunden und deshalb in manchen Fällen die nachhaltigeren Kontakte. Von besonderem Interesse bei den EP-Gesprächen war neben dem Knüpfen neuer bzw. Festigen bestehender Kontakte, die allem voran dem Informationsaustausch dienen, vor allem auch Einblicke in polit-strategische Überlegungen das Thema betreffend zu bekommen.

*große Bedeutung
der europäischen
Gewerkschafts-
organisation*

(3) *VertreterInnen aus dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB)* und dem europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI), welches in enger Zusammenarbeit mit dem EGB steht. Diesen europäischen Gewerkschaftsorganisationen kann eine sehr große Bedeutung zukommen. Sie dienen nicht nur der inhaltlichen Abstimmung nationaler Gewerkschaftspositionen, mit dem Ziel einer gemeinsamen Beschlusslage. Ihnen kommt zudem eine wichtige Multiplikator-Funktion zu. Das betrifft einerseits die Vertretung gewerkschaftlicher Positionen in Richtung der europäischen Institutionen über Lobbying oder der Teilnahme an Konsultationen. Andererseits geht es auch darum, dass nach innen, in Richtung der nationalen Gewerkschaften, sehr gute Kanäle existieren, um das Thema voranzutreiben. Gerade im Thema der internationalen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung sind der EGB und das EGI jedoch ressourcenmäßig eher schwach aufgestellt. Ziel der Gespräche war es damit auch, Expertise im Rahmen einer intensiveren Kooperation (etwa in Form gemeinsamer Studien und Papiere) anzubieten, um dem Thema mehr Präsenz zu verleihen. Gerade auch auf Seiten der Bundesarbeitskammer (BAK) werden

europäische Dossiers im steuerpolitischen Bereich sehr genau verfolgt und es wird gründlich Stellung bezogen. Die genannten europäischen Gewerkschaftsinstitute können durchaus die Wirkung unserer Expertise und die Reichweite mancher Positionen stärken.

(4) *VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs)* mit verteilungspolitischen Themenschwerpunkten – insbesondere jene, die im Bereich von Steuertricks und Transparenz herausragende ExpertInnen beschäftigen. In diesen Gesprächen ging es insbesondere darum, den Informationsaustausch zu kräftigen und auch darum, das Büro von AK EUROPA in Brüssel vorzustellen bzw. als Ansprechpartner sichtbar zu machen. Es gibt sehr gute Netzwerke, in denen steuerpolitische Arbeit für mehr Verteilungsgerechtigkeit gemacht wird und sehr viel Know-How vorhanden ist. Die Kontakte helfen einen besseren Zugang zu Informationen zu bekommen und ermöglichen natürlich auch eigene Positionen einzubringen. Darüber hinaus werden von verschiedenen Netzwerken auch gelegentlich Kampagnen für Steuergerechtigkeit lanciert bzw. beworben. Auch das kann künftig nützlich sein.

*sehr gute
Netzwerke für
mehr Steuer-
gerechtigkeit*

Daneben wurden noch einzelne Gespräche mit Personen geführt, die sich keiner dieser Gruppen zuordnen lassen. Insgesamt wurden 20 Termine – von zahlreichen Gesprächen innerhalb von AK und ÖGB ganz abgesehen – mit jeweils einem bis drei GesprächspartnerInnen abgehalten.

3. Erkenntnisse und strategische Überlegungen

Im Folgenden werden die zentralsten Erkenntnisse im Hinblick auf das Thema internationaler Steuertricks kompakt in zehn Punkten zusammengefasst und um strategische Überlegungen ergänzt. Bezüge zu den Gesprächen werden dabei nicht immer explizit genannt.

Politischer Druck muss allem voran innerhalb von Mitgliedsstaaten aufgebaut werden

Zumal das Thema Steuern – wie oben erläutert – bisweilen nationalstaatliche Kompetenz ist, ist insbesondere auch auf nationaler Ebene Lobbying zu betreiben, auch wenn das Thema eine internationale Dimension hat und multinationale Lösungen gedacht werden sollten. HauptansprechpartnerInnen im Lobbying für mehr Steuergerechtigkeit sind demnach innerhalb der EU neben den

*Steuergerechtigkeit braucht mehr
Lobbying auf
nationalstaatlicher
Ebene*

Staats- und Regierungschefs, vor allem die FinanzministerInnen der Mitgliedsstaaten.

wichtige Rolle von Gewerkschaften innerhalb der EU-Mitgliedsländer

Gerade wegen der internationalen Dimension wird das Thema der internationalen Steuervermeidung unterhalb der europäischen Ebene aber vielfach stiefmütterlich behandelt. Das betrifft auch VertreterInnen aus der Gewerkschaftsbewegung. Man ist sich der Bedeutung nationalstaatlicher Interessensvertretung im Thema zu wenig bewusst. Nur weil das Thema aber europäische bzw. internationale Dimension hat, bedeutet das nicht, dass die Zuständigkeit zur Lösungsfindung ausschließlich oder auch vorwiegend der EU zugeschrieben werden kann. Die Kompetenzverteilung in der Steuerpolitik innerhalb der EU bedingt eben, dass gerade die nationalstaatliche Ebene entscheidend ist. Politischer Druck muss demnach vor allem innerhalb der Mitgliedsländer aufgebaut werden, und dabei können und müssen Gewerkschaften eine gewichtige Rolle spielen – auch zumal es keinesfalls in allen EU-Ländern gleiche Einstellungen zum Thema gibt.

Vereinter gewerkschaftlicher Einsatz steht vor besonderen Herausforderungen

Koordinierungsbedarf zwischen den europäischen Gewerkschaftsbewegungen

Der vereinte Einsatz für mehr Steuergerechtigkeit seitens der internationalen Gewerkschaftsbewegung steht vor besonderen Herausforderungen. So gibt es zwischen Gewerkschaften keinesfalls Einigkeit alle Fragen der Steuergerechtigkeit betreffend. Vielfach verlaufen Bruchlinien dabei ähnlich wie bei Ratspositionen zwischen EU-Mitgliedsstaaten: auf der einen Seite gibt es jene Länder, die von Steuervermeidung (vorwiegend) negativ betroffen sind, auf der anderen Seite gibt es Länder, die als Steueroase fungieren und damit anderen Ländern Steuersubstrat entziehen.

Zwar gibt es in Hinblick auf die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) im EGB einen gemeinsamen EU-weiten Beschluss, der auch die Einführung eines Mindestgewinnsteuersatz vorsieht. Jedoch bedeutet ein Mehrheitsbeschluss nicht, dass auch wirklich alle Gewerkschaften in allen Ländern diesen Beschluss mit voller Kraft mittragen. In manchen Staaten ist ein derartiges gewerkschaftliches Engagement im Thema nicht gegeben, auch weil es innerhalb der Länder diesbezüglich keine mehrheitsfähige Position gibt. Zudem gibt es in anderen Themen gar keine Einigkeit, etwa was weitere Harmonisierungsbestrebungen

oder die Kompetenzabtretung betrifft. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei unterschiedliche Gründe.

Bedenken, Kompetenzen an neoliberale Union abzutreten

Bei einigen Staaten, allen voran den nordischen EU-Mitgliedsstaaten, gibt es durchaus begründete Bedenken Harmonisierungsbestrebungen so weit gedeihen zu lassen, dass letztlich der EU-Gesetzgebungsapparat nationalstaatliche Steuerkompetenzen beschränkt. Aus der Sicht von Staaten mit einem ausgeprägten Sozialstaat, der dementsprechende Finanzierungsgrundlagen benötigt, und aus der Sicht von Staaten mit progressiven Steuersystemen, in denen auch die Kapitaleseite angemessene Beiträge leistet, mag dieser Vorbehalt durchaus verständlich sein. Eine Harmonisierung kann die Verteilung von Beiträgen – bei gleichbleibenden Steuersätzen – positiv wie auch negativ beeinflussen. Angesichts der Tatsache, dass in der EU bislang, sowohl was den Rat als auch was das EU-Parlament betrifft, konservative und (neo-)liberale Kräfte meist in der Überzahl waren, kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass Harmonisierungen immer zu verteilungspolitisch positiven Ergebnissen führen. Bedenken, die hier auf staatlicher Ebene vorherrschen, werden teilweise auch auf gewerkschaftlicher Ebene geteilt.

Europäische Steueroasen sehen ihr Wirtschaftsmodell bedroht

Auf Seiten jener Staaten, welche innerhalb der EU als Steueroasen fungieren und ihr Wirtschaftsmodell zu einem (wesentlichen) Teil darauf ausgerichtet haben, ausländische Gewinne anzuziehen, allem voran Luxemburg, die Niederlande, Irland, Zypern und Malta, gibt es darüber hinaus existenzielle Bedenken. Eine gänzliche Abkehr vom bestehenden System könnte in deren Sichtweise mit massiven volkswirtschaftlichen Herausforderungen einhergehen. Auch hier scheint es Bedenken sowohl auf gewerkschaftlicher Ebene als auch auf nationalstaatlicher Ebene zu geben. Gewerkschaften wollen natürlich nicht riskieren, Arbeitsplätze und Wohlstand aufs Spiel zu setzen.

Keinesfalls gesichert ist jedoch, wie viele Arbeitsplätze tatsächlich an die Steuervermeidungsindustrie gebunden sind. Vielfach werden schlicht buchhalterische Gewinne angezogen, eben ohne tatsächlicher wirtschaftlicher Aktivitäten. Und auch, ob die breite Masse der Menschen in ihrem Wohlstand durch die Vermeidungsstrategien profitieren, ist keineswegs gesichert. Es scheint jedoch in den

*fragwürdiges
Argument:
Arbeitsplatzsi-
cherung durch
die Steuervermei-
dungsindustrie?*

entsprechenden Ländern eine breite Masse an Menschen zu geben, welche die beschriebenen Befürchtungen teilt. Es kann jedenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass in allen EU-Mitgliedsländern eine breite Bevölkerungsmehrheit den Kampf gegen Steuervermeidung und Steueroasen uneingeschränkt befürwortet – wie das etwa in Österreich durchaus der Fall ist.

Vereinte Kräfte unumgänglich: Uneinigkeiten überwinden

*Bevölkerung auch
in Steueroasen
vom Kampf gegen
Steuertricks über-
zeugen*

Um das volle Potential politischen Drucks zu nutzen, wird es nötig sein, die Uneinigkeiten innerhalb von Gewerkschaften und auch darüber hinaus innerhalb der Linken zu überwinden. Es muss deshalb insbesondere über Mechanismen nachgedacht werden, wie die breite Masse der Bevölkerung auch in Steueroasen vom Kampf gegen Steuertricks überzeugt werden kann. Hierzu müssen zuallererst Bedenken, welche auf keiner faktenbasierten Grundlage aufbauen, ausgeräumt werden und für alle begründeten Bedenken eine Lösung gefunden und angeboten werden.

Aber auch Gewerkschaften außerhalb von Oasenstaaten sollten sich dem Thema, ob seiner Relevanz und Größe, mehr verpflichtet fühlen und nicht etwa Zuständigkeiten und Verantwortung auf die europäische Ebene delegieren. Auch wenn in vielen Ländern eine Mehrheit der Bevölkerung hinter dem Engagement gegen Steuertricks steht, muss der Druck doch auch weiter aufrechterhalten werden und vor allem besser in Richtung der FinanzministerInnen kanalisiert werden. Nicht immer wird von den FinanzministerInnen auch die Mehrheitsmeinung in den Ratsverhandlungen vertreten.

*ausgeprägtes
Industrielobbying
gegen Steuerge-
rechtigkeit*

Auch mangelnde Teilnahme von Gewerkschaften bei Konsultationsmechanismen internationaler Institutionen ist ein Problem im Themenbereich der Steuertricks. Dabei geht es allem voran um Konsultationen, die von Seiten der EU-Kommission und der OECD eingeholt werden. Dieses Manko wurde auch von VertreterInnen ebendieser Institutionen artikuliert. Die Industrieseite ist bei solchen Konsultationen meist gut vertreten und nicht müde, progressive Ideen zu torpedieren. Wenn derartige progressive Initiativen von fortschrittlichen Kräften innerhalb der EU – die es durchaus auch von Seiten der Kommission gibt – nicht einmal von Gewerkschaften auch formell einen ausreichenden Rückenwind bekommen, ist das der Durchsetzbarkeit alles andere als zuträglich.

Das Thema muss also – in erster Linie auch durch Gewerkschaften – (weiter) in die Nationalstaaten getragen werden! Das gilt vor allem für jene Länder, in denen noch Skepsis vorherrscht. Der EGB kann hier ein wesentlicher Partner sein, um in den nationalstaatlich aktiven Gewerkschaften das Thema präsent zu halten. Hinzu kommt, dass gerade auch Mitglieder des europäischen Parlaments (insbesondere in der S&D-Fraktion) gewerkschaftlichen Positionen eine nicht unwesentliche Bedeutung beimessen. Starker gewerkschaftlicher Rückhalt für ein Thema kann damit auch im Europäischen Parlament und darüber hinaus Wirkung entfalten.

Skepsis und Bedenken müssen ausgeräumt werden

Um die beschriebene Skepsis bzw. die berechtigten oder unberechtigten Bedenken einzelner Nationalstaaten, ihrer GewerkschaftsvertreterInnen und letztlich ihrer Bevölkerung auszuräumen, gibt es mehrere Möglichkeiten bzw. bedarf es mehrerer Schritte. Zu allererst wird es notwendig sein, über die Berechtigung mancher Bedenken nachzudenken. Es ist wie erwähnt nicht auszuschließen, dass manche Bedenken in der Bevölkerung von Steueroasen auch interessensgeleiteter Meinungsmache zu verdanken sind. Klar ist, dass es innerhalb von Steueroasen AkteureInnen gibt, die vom bestehenden System profitieren. Gesichert ist aber nicht, wie sich die Dividenden dieses Spiels tatsächlich verteilen. Wem die verschobenen Gewinne also zum Vorteil gereichen. Es braucht Studien, die untersuchen, welche Verteilungseffekte das System der Steuervermeidung innerhalb von Steueroasen mit sich bringt und wie viele Arbeitsplätze tatsächlich mit dem System in Verbindung stehen. Als Beispiel für eine Fehleinschätzung wurde in einem Gespräch etwa darauf verwiesen, dass viele Iren Irland nicht als Steueroase betrachten, zumal sie selbst nicht wenig Steuern bezahlen. Hier wird also ein viel zu wenig differenzierter Blick angewandt. Gute Ansprechpartner für derartige Untersuchungen können NGOs sein, die auch Büros in Steueroasen haben und damit viel Know-How über nationale Steuersysteme besitzen. Die Ergebnisse werden dabei für unterschiedliche Steueroasen unterschiedlich ausfallen. Wissenslücken müssen aber für eine umfassende Auseinandersetzung vorab geschlossen werden. Aufbauend darauf muss mittels offensiver Informationspolitik auf etwaige unberechtigte Bedenken hingewiesen werden.

*interessengeleitete
Meinungsmache
der Steuerver-
meidungsindustrie*

*trotz Steueroase:
viele Iren
leisten hohe
Steuerabgaben*

Ganz allgemein kann darüber hinaus konstatiert werden, dass eine niederschwellige Information zum Thema unumgänglich sein wird

Steuergerechtigkeit: noch viel Informationsarbeit für die BürgerInnen erforderlich

nicht die EU-Kommission blockiert, sondern einzelne Mitgliedsstaaten

– auch um die grundlegenden Hintergründe und Zusammenhänge zu erläutern. Dabei muss es allem voran um die Zuständigkeiten und Verhalten der verschiedenen AkteurInnen im Rat der Europäischen Union im Vergleich zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament gehen. Es müssen Verantwortlichkeiten klar benannt werden. Wenn es hierzu notwendig ist, auch visionäre, langfristige Vorschläge zu unterbreiten (wie z.B. die Mitteilung zur Abkehr von der Einstimmigkeit), kann das durchaus ein legitimes Mittel sein, um zu zeigen, dass die EU-Kommission nicht der Klotz am Bein des Fortschritts in der Steuerpolitik ist, sondern einzelne Nationalstaaten blockieren. Aber auch der Zusammenhang und die Bedeutung für ArbeitnehmerInnen muss weiter klargemacht werden. Vieles kann und muss weiterhin auch über „*Naming and Shaming*“ betrieben werden – das betrifft sowohl einzelne unkooperative Mitgliedsländer, aber auch besonders unverschämte Steuervermeidungsmodelle einzelner Unternehmen.

Kompensationsmaßnahmen diskutieren

Wenn Klarheit darüber herrscht, welche Auswirkungen eine Abkehr vom bestehenden System der Gewinnverschiebung und Steuervermeidung für innereuropäische Steueroasen und ihre Bevölkerung tatsächlich hat, wird es im Sinne einer Konsensfähigkeit unumgänglich sein, auch über (befristete) Kompensationsmechanismen und -maßnahmen nachzudenken. Sollten tatsächlich in einzelnen Steueroasen viele Arbeitsplätze an der Vermeidungsindustrie hängen, kann gemeinschaftlich über Neuausrichtungen im Wirtschaftssystem dieser Länder diskutiert werden oder auch – z.B. im Wege des EU-Haushalts – über finanzielle Unterstützung seitens der europäischen PartnerInnen, zumindest für eine Übergangszeit, verhandelt werden. Potential für derartige Kompensationsmaßnahmen sollte durchaus vorhanden sein, wenn dadurch multinationalen Konzernen endlich ein fairer Beitrag abverlangt wird. Denn ProfiteurInnen des Systems sind aktuell jedenfalls nicht ausschließlich oder auch nur vorwiegend Steueroasen, sondern jene, die sich ihrer steuerlichen Pflichten entziehen können, nämlich multinationale Großkonzerne. Aus gewerkschaftlicher Perspektive mag es auch lohnend sein, eine offene Diskussion über derartige Kompensationsmechanismen zu führen, mit dem Ziel, mit vereinten Kräften den Kampf weiterführen zu können.

multinationale Großkonzerne sind die Hauptprofiteure der Steuervermeidung

Notwendige Voraussetzungen diskutieren

Darüber hinaus wird es aber auch notwendig sein, über andere Voraus-

setzungen nachzudenken, die u.a. auch helfen können, SkeptikerInnen aus dem Bereich der nordischen Mitglieder mit ins Boot zu holen. Hierzu wird es unumgänglich sein, allem voran mehr Transparenz in den Ratsverhandlungen zu schaffen. Momentan liegt hier Vieles im Dunklen. Hinzukommt, dass es sicherlich auch unumgänglich sein wird, Harmonisierungsbestrebungen als Mindeststandards zu definieren, ähnlich wie das auch bei anderen europäischen Politikfeldern der Fall ist.

Wichtige PartnerInnen im Kampf für mehr Steuergerechtigkeit

Selbstverständlich ist auch die Frage nach fortschrittlichen MitstreiterInnen im Kampf gegen Steuertricks zu stellen. Im Europäischen Parlament stechen vor allem VertreterInnen der S&D-Fraktion, der Grüne/EFA und der GUE/NGL durch ihr progressives Engagement hervor. Auffällig ist dabei, dass sich insbesondere die Linke eher auf nationalstaatliche denn auf multilaterale Lösungen fokussiert. Der Abschlussbericht des Steuersonderausschusses des EU-Parlaments (TAX3 – Sonderausschusses für Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung) wurde jedoch gegen Ende der letzten Legislaturperiode, im März 2019, mit fraktionsübergreifender Zustimmung und überwiegender Mehrheit angenommen. Das Abstimmungsergebnis setzte ein deutliches Zeichen im Kampf um ein faires Steuersystem: 505 Abgeordnete stimmten für den Abschlussbericht, 63 dagegen und 87 enthielten sich ihrer Stimme. Das EU-Parlament hat damit deutlich gezeigt, dass es den dringenden Handlungsbedarf im Steuerbereich erkannt hat, auch über die genannten Fraktionen hinaus (wobei hier sicher auch der massive öffentliche Druck und die zeitliche Nähe zur EP-Wahl entscheidende Faktoren waren). Enthalten sind viele wichtige Forderungen gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Das EU-Parlament setzt damit erneut hohe Maßstäbe an die Steuerpolitik in der Europäischen Union und ihre Mitgliedsstaaten. Einziger Wehrmutstropfen: in einem wesentlichen Punkt blieb der Bericht hinter den Ansprüchen an eine progressive Steuerpolitik zurück. Die konservative Mehrheit im EU-Parlament hat verhindert, dass ein Mindestsatz für die Gewinnbesteuerung von Unternehmen aufgenommen wird.

Abstimmung im EU-Parlament: deutliches Votum gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung

Weitere PartnerInnen finden sich in zahlreichen NGOs, die sich verteilungspolitischen Themen verpflichtet sehen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass – obgleich die Stoßrichtung und grundsätzliche Intention hinsichtlich mehr Steuergerechtigkeit großteils mit ge-

zahlreiche NGOs als weitere PartnerInnen

werkschaftlichen progressiven Positionen übereinstimmen – sich im Detail doch teilweise ein anderer Fokus zeigt. Viele NGOs fokussieren ihre Arbeit auf die Situation von sogenannten Entwicklungsländern, auch im Thema der Steuergerechtigkeit. Vielfach thematisieren sie damit auch Fragen der Besteuerungsrechte, die zwischen Nord und Süd sehr ungleich verteilt sind (Ansässigkeitsstaat vs. Quellenstaat). Damit verfolgen sie durchaus wichtige Ziele, denn es gibt bei den internationalen Steuerregeln tatsächlich größere Ungerechtigkeiten zwischen Nord und Süd. Der gewerkschaftliche Fokus liegt jedoch vorwiegend auf der Schiefelage zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnen. Im Detail können Lösungsansätze hier unterschiedlich ausfallen. Auch von Seiten der EU-Kommission wurde auf diese Unterschiede in Gesprächen verwiesen und auch angemerkt, dass NGOs etwa in Konsultationsprozessen teilweise aktiver sind als Gewerkschaften, sich die Positionen aber nicht immer decken.

*erheblicher
Ressourcenmangel
bei den Finanz-
verwaltungen*

Innerhalb der Gewerkschaften stechen insbesondere jene aus dem Bereich des öffentlichen Diensts hervor, die sich als besondere Verbündete anbieten. Sie vertreten vielfach auch die Bediensteten der Finanzverwaltungen, die oft mit erheblichem Ressourcenmangel konfrontiert sind. Viele Finanzbedienstete sind mit der Übermacht der Konzerne schlicht überfordert. Es fehlt an Personal und technischen Hilfsmitteln.

OECD bringt neuen Schwung in Diskussion

Leider muss festgehalten werden, dass trotz aller eben diskutierten Möglichkeiten, aus heutiger Sicht eine Umsetzung mancher europäischer Dossiers sehr unwahrscheinlich ist. So stecken etwa die Verhandlungen zur Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage noch in den Anfängen. Aktuell wird erst über den ersten Schritt, die gemeinsame Bemessungsgrundlage verhandelt, der wichtigere Schritt der Konsolidierung wird noch nicht einmal verhandelt, so wurde mehrfach in Gesprächen erwähnt.

*neuer Ansatz:
globaler Mindest-
steuersatz und
digitale
Betriebsstätten*

Neuer Wind kommt jedoch von Seiten der OECD. Unter dem Titel „Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy“ wird gerade über Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Im Zentrum der Debatte stehen ein globaler Mindeststeuersatz und eine Neuordnung der Gewinnzuteilungsregelungen (z.B. über eine digitale Betriebsstätte). Ein globaler Mindeststeuersatz wäre ein einfaches aber effizientes Mittel, um den Steuertricks der Konzerne einen Riegel

vorzuschieben. In den Gesprächen mit der EU-Kommission wurde auch erwähnt, dass ein solcher Mindeststeuersatz mit der GKKB vereinbar wäre und dieser auch neuen „Rückenwind“ verschaffen könnte. Nach dem Vorbild der USA wären neben den heimischen Konzernen samt Auslandstöchtern auch die ausländischen Konzerne mit ihren Inlandsaktivitäten erfasst. Die USA haben ihren Mindeststeuersatz mit rund 13 % festgesetzt, was jedoch zu niedrig ist. Jedenfalls wurde von Seiten der Kommission auch verdeutlicht, dass die Verbesserungen letztlich nur im Konsens auf internationaler Ebene bessere Chancen haben. Priorität müsse es daher sein, die „conditions“ für einen konstruktiven Dialog bereitzustellen, an dem sich die Kommission, wenn ihre Expertise gefragt ist, auch konstruktiv einbringen wird. Der laufende OECD-Prozess scheint demnach vielversprechend. Verwiesen wurde dabei auch darauf, dass – wie bereits bei der Umsetzung der ATAD-Richtlinie in einer ähnlichen Konstellation – auch innereuropäisch eine Umsetzung von Maßnahmen rasch gehen kann, sobald Einigungen auf OECD-Ebene erreicht wurden.

*vielversprechender
OECD-Prozess*