

STEUERFLUCHT UND STEUER- VERMEIDUNG ALS HEBEL FÜR SOZIALABBAU ¹⁾

1. Globalisierung und Steuern – Problembereiche ...	138
2. Gewinner	140
3. Verlierer	145
4. Rechtfertigungen für internationalen Steuerwettbewerb	147
5. Notwendige Maßnahmen zur Wieder- besteuerung von Kapitaleinkünften	149
6. Aktuelle Maßnahmen internationaler Institutionen	152
7. Fazit	155

Auszug aus WISO 3/2003

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

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

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Sven Giegold

**Wirtschaftswissen-
schaftler und Mitglied
des Koordinierungs-
kreises des
globalisierungs-
kritischen Netzwerkes
Attac Deutschland;
Arbeitsschwerpunkt:
Steuerflucht und
Steuerkonkurrenz**

1. Globalisierung und Steuern – Problembereiche

Die immer stärkere Internationalisierung der Wirtschaft betrifft die nationalen Steuersysteme in verschiedenen Bereichen.

1.1. Steuerwettbewerb und steuerliche Abwärtsspirale

Durch den verschärften Wettbewerb um Investoren kommt es zu einem verschärften Wettbewerb um die niedrigste Besteuerung von Gewinnen und Kapitaleinkünften.

Empirisch feststellbar ist der laufende Steuerwettbewerb zwischen den Industrieländern in drei Bereichen:

- Senkung der Körperschaftssteuersätze
- Senkung der Spitzensteuersätze in der Einkommenssteuer
- Senkung der Besteuerung von Zinseinkünften und Dividenden von ausländischem Kapital

dramatische Senkungen der Steuersätze

In allen drei Bereichen kam es zu z. T. dramatischen Senkungen der Steuersätze. Die Körperschaftssteuersätze sanken in der EU von 44,8 % in 1980 auf 31,8 % in 2001 (Schratzenstaller 2002). Die Spitzensteuersätze der Einkommenssteuer gingen in der EU zwischen 1985 und 1999 von 62,3 % auf 48,3 % zurück (Quelle: www.taxpolicycenter.org).

Dass die internationale Steuerkonkurrenz neben Neutralitätsüberlegungen eine wichtige Rolle bei der Senkung der Steuersätze gespielt hat, ist unbestritten. Auch die verschiedenen Finanzplätze konkurrieren immer intensiver um KapitalanlegerInnen. Dazu gehört auch die Befreiung von Quellensteuern, die noch vor 30 Jahren in den meisten Ländern auch für AusländerInnen üblich waren. Inzwischen stellen solche Quellensteuern die Ausnahme dar. Sehr viele Länder (z. B. Österreich und Deutschland) wurden damit den Steueroasen ähnlich (Deutsches Bundesfinanzministerium, (2001b).

1.2. Unfairer Steuerwettbewerb

Die verschärfte internationale Steuerkonkurrenz beschränkt sich nicht nur auf die allgemeine Senkung von Steuersätzen. Vielmehr benutzen Staaten auch diverse faule Tricks: Speziell für ausländische Investoren werden niedrigere Steuern angeboten als für Inländer. Diese steuerlichen Sonderangebote werden oft auch noch so gestaltet, dass sie für die Heimatfinanzämter der ausländischen Investoren nur schwer nachvollziehbar sind. Das nennt man unfairen Steuerwettbewerb.

spezielle Angebote für ausländische Investoren

1.3. Freihandelszonen/Sonderwirtschaftszonen

Über 900 so genannte Sonderwirtschaftszonen (SWZ) bieten sich v. a. in Schwellenländern transnationalen Unternehmen als Produktionsstandorte an. Hier geht es nicht um reine Finanzinvestitionen, sondern um reale Produktion. In den SWZ gibt es keine Ein- und Ausfuhrzölle. Oft sind soziale und ökologische Bestimmungen außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt. Ein besonderes Schmankerl: der Verzicht auf Gewinnbesteuerung oder zumindest lange „Steuerferien“. Ohne solche Sonderangebote bei der Besteuerung ist es für Entwicklungs- und Schwellenländer sehr schwer geworden, Investitionen von transnationalen Unternehmen anzuziehen.

soziale und ökologische Bestimmungen oft außer Kraft gesetzt

1.4. Steueroasen

Unter Steueroasen versteht man Staaten oder räumlich abgegrenzte Teile von Staaten, die besonders niedrige Steuern für ausländische Investoren anbieten und über ein strenges Bankgeheimnis verfügen. Derzeit gibt es etwa 70 Steueroasen. Die meisten Steueroasen sind dabei keineswegs unabhängig. Sie gehören entweder direkt zu Industrieländern wie Großbritannien, Frankreich, USA oder den Niederlanden oder sie haben einen Autonomiestatus, sind aber weiterhin eng mit einem Mutterland verbunden.

Sie sind jedoch lediglich die Spitze des Eisbergs. Die Oasenländer sind in vielerlei Hinsicht von den großen Finanzzentren

*Finanzzentren
fungieren selbst
auch als
Steueroasen*

wie London, New York, Tokio und Frankfurt abhängig. Ohne problemlosen Zugang zu den internationalen Finanzmärkten wären die Steueroasen zur Finanzanlage gänzlich ungeeignet. Außerdem liegt der größte Teil des unbesteuerbaren Kapitals nicht in den Steueroasen, sondern ebenfalls in den großen Finanzplätzen. Alle großen Finanzzentren fungieren für SteuerausländerInnen selbst als Steueroase.

Steueroasen bieten ihren NutzerInnen

- Bankkonten & -depots bei strengem Bankgeheimnis und ohne Quellensteuern
- Banken mit laxer Regulierung
- Investmentfonds mit laxer Regulierung
- Offshore/Briefkastenfirmen
- Oasen-Versicherungen „Captives“: Über sie können Konzerne firmeninterne Versicherungen zu überhöhten Prämien abschließen und so Gewinne in das Oasenland verlagern.

International noch kein Rückgang der Steuerbelastung von Kapitaleinkünften

*Umgehungs-
möglichkeiten*

Die Senkung von Steuersätzen auf Kapitaleinkünfte, Sonderwirtschaftszonen und die vielen Umgehungsmöglichkeiten durch Steueroasen haben jedoch bislang nicht zu deutlichen Einnahmeverlusten der Staaten im Bereich der Kapitaleinkünfte geführt. Zumindest lassen sich diese Verluste statistisch nur schwer feststellen. Denn häufig wurde eine Senkung von Steuersätzen mit einer Verbreiterung der Steuerbasis verbunden. So wurden vielfach Vorschriften abgeschafft oder abgeschwächt, mit denen z. B. Unternehmen ihren steuerlichen Gewinn mindern können, z. B. besonders günstige Abschreibungsbedingungen oder Bewertungsvorschriften. Auf diese Weise können Staaten dem stärkeren internationalen Wettbewerbsdruck nachgeben, ohne allzu viele Einnahmen zu verlieren. Wenn der Wettbewerb um niedrigere Steuersätze allerdings anhält, so wird dies auch zu sinkenden Steuereinnahmen aus Kapitaleinkünften führen, da die Möglichkeiten

zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage langfristig begrenzt sind.

Leider ist es sehr schwierig, zuverlässige Daten für die internationale Entwicklung von Steuereinnahmen zu erhalten. Um beweisen zu können, dass die Besteuerung von Kapitaleinkünften sinkt, genügt es nicht, dies für einige wenige Länder nachzuweisen. Die international vergleichenden Steuerstatistiken sind dabei immer einige Jahre alt und hinken aktuellen Entwicklungen hinterher. Sie sind außerdem mit zahlreichen statistischen Tücken behaftet. Deshalb gibt es derzeit widersprüchliche Untersuchungsergebnisse im Bereich der internationalen Entwicklung der Kapitalbesteuerung (z. B. Europäische Kommission 1996, Soerensen o. J., Bretschger/Hettich 2001, Volkerink 2000). Fest steht, dass die Steuersätze sinken. Unklar ist jedoch, ob international die effektive Besteuerung von Kapitaleinkünften rückläufig ist. Fest steht auf jeden Fall jedoch, dass die Besteuerung von Kapitaleinkünften nicht steigt.

Klar ist jedoch, dass die Erhöhung der Staatshaushalte der OECD-Länder in erster Linie durch steigende Belastung der Arbeitseinkünfte finanziert wurde. Vor allem stiegen in vielen Ländern die Sozialabgaben und auch die Konsumsteuern.

Erhöhung der Staatshaushalte wird durch steigende Belastung der Arbeitseinkünfte finanziert

2. Gewinner

Drei große Gruppen profitieren von den Steueroasen:

2.1. Vermögende Privatpersonen

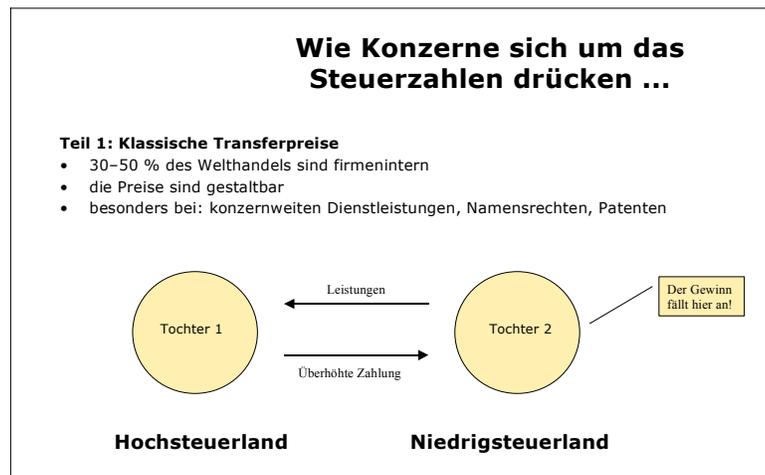
Mindestens 7–8 Billionen US-\$ haben die Vermögenden der Welt inzwischen in die Banken und Investmentfonds der Steueroasen geschafft (Tanzi 1998). Wenn man schätzt, dass diese Vermögen eine Jahresrendite von 6 % erzielen und die Einkommen mit 35 % zu versteuern wären, so kommt man auf Steuerausfälle von 168 Milliarden US-\$. Dies entspricht fast dem Dreifachen der öffentlichen Entwicklungshilfe aller Industrieländer zusammen.

Steuerausfälle

2.2. Multinationale Unternehmen

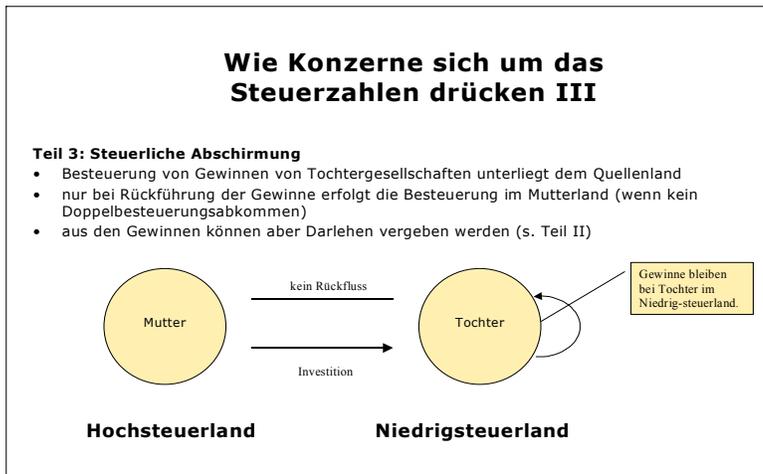
*weltweit
mindestens
3 Mio. Oasen-
Firmen*

Mindestens 3 Millionen Oasen-Firmen gibt es in den Steueroasen. Sie dienen sehr verschiedenen Zwecken. Multinationale Unternehmen benutzen sie z. B. zur Steuervermeidung.

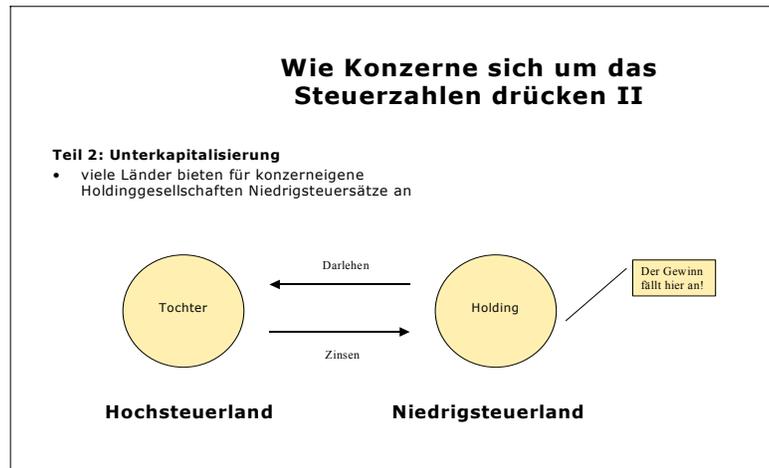


Mit Hilfe von manipulierten Transferpreisen und anderen Tricks kreativer Buchhaltung verschieben sie ihre Gewinne in Tochterfirmen in den Steueroasen. Beim Konkurs des Energiemultis ENRON in den USA wurde bekannt, dass alleine dieser Konzern 881 Tochterfirmen in Steueroasen unterhielt (Johnston 2003).

Bei der Manipulation von Transferpreisen nutzen Unternehmen die Tatsache, dass ausländische Tochterfirmen steuerlich von ihren Müttern abgeschirmt sind.



Gewinne einer Tochterfirma in einem Niedrigsteuerland werden also in der Regel nicht im Land der Muttergesellschaft versteuert. Lediglich wenn Gewinne an die Muttergesellschaft ausgeschüttet werden, kann es zur Besteuerung kommen. Durch diesen Grundzug des internationalen Steuerrechts wird es für transnationale Konzerne attraktiv, Gewinne durch Buchhaltungstricks in Niedrigsteuerländer zu verschieben. Das Grundprinzip hinter der Gestaltung von Transferpreisen ist denkbar einfach: Für Lieferungen von Konzerntöchtern aus Niedrigsteuerländern werden überhöhte Preise ins Ausland bezahlt. Dadurch steigt der Gewinn der niedrigbesteuerten Konzerntöchter. Ebenfalls beliebt ist die Unterkapitalisierung.



Innerhalb eines Konzerns werden interne Kredite vergeben. Eine Tochter in einem Niedrigsteuerland vergibt Darlehen an einen Konzernteil in einem Hochsteuerland. Die Zinsen dienen so der Verschiebung von Gewinnen vom Hoch- ins Niedrigsteuerland.

Wie viel Steuern auf diese Weise schon verloren gegangen sind, lässt sich nicht seriös schätzen, weil die notwendigen Daten unzugänglich sind.

2.3. Kriminelle Ökonomie

Die Mehrheit der Steueroasen-Firmen dient jedoch der illegalen Ökonomie. Nach Angaben der UNO liegt das jährliche Weltverbrechensprodukt bei mindestens 500 Mrd. US-\$. Gewinne aus Waffenhandel, Korruption, Frauenhandel, Drogenhandel und Terrorgelder werden über ein kompliziertes Geflecht von Firmen gewaschen.

2.4. Die Oasenländer

Profit für die Oasenländer

Natürlich profitieren auch die Oasenländer. Zum einen erzielt die öffentliche Hand Gebühren und Steuereinnahmen aus dem Finanzsektor, die es ohne das Steuerdumping nicht gäbe.

Zwar sind diese Einnahmen im Vergleich zu den hohen Steuerausfällen anderswo winzig. Für kleine und arme Länder jedoch können sie dennoch erheblich sein. Zum anderen ist es einigen Steueroasen gelungen eine Finanzindustrie aufzubauen, die einer nennenswerten Zahl von Menschen Arbeit bietet. Die Mehrheit die Oasen jedoch kann darauf nicht verweisen. Die Firmen und Konten werden aus den großen Finanzzentren fernverwaltet.

2.5. Banken und Finanzdienstleister

Die offensichtlichen Profiteure der internationalen Steuerflucht sind die großen Banken und Versicherungen sowie andere FinanzdienstleisterInnen. Zum einen sind sie selbst BesitzerInnen erheblicher Vermögenswerte, die sich so steuer-schonend anlegen lassen. Zum anderen sind sie die eigentlichen ManagerInnen der Steuerflucht. Über Gebühren und Zinsabschläge erhalten sie einen relevanten Anteil der ersparten Steuern.

3. Verlierer

Wem schaden Steueroasen?

3.1. Sozialsysteme im Norden

Die Sozialsysteme in den Industrieländern können nur durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Diese sind jedoch gerade von den Leistungsfähigsten immer schwerer zu erheben. Multinationale Konzerne und die Kapitaleinkommen der vermögenden Privatpersonen entziehen sich zunehmend der Besteuerung. Zu diesen direkten Steuerverlusten durch Steuerflucht kommen die Effekte der zunehmend „neoliberalen“ Steuerpolitik. In Österreich und Deutschland ist beides deutlich zu beobachten.

Dieser Notstand erzeugt einen starken Druck zur Privatisierung öffentlicher Einrichtungen. Immer mehr Kommunen verkaufen ihr Tafelsilber, um die laufenden Ausgaben decken zu

*neoliberale
Steuerpolitik
erzeugt Druck
zur
Privatisierung
von öffentlichen
Einrichtungen*

können. Außerdem kommt es zur Verwahrlosung öffentlicher Leistungen durch einen Mangel an Einnahmen. Noch tiefgreifender als die reale Ebbe in den öffentlichen Kassen wirken die ideologischen Schäden. Die verschlechterten Leistungen der öffentlichen Dienste und auch die zunehmende Schieflage auf der Finanzierungsseite – die Leistungsfähigsten tragen immer weniger bei – senken die Legitimität aller sozialstaatlichen Errungenschaften.

3.2. Entwicklungsländer

Für die meisten Entwicklungsländer stellen Steueroasen und zunehmende Steuerkonkurrenz ein großes Problem dar. Die internationale Entwicklungsorganisation OXFAM legte deshalb im Jahr 2000 eine viel zitierte Studie vor: „Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication“.

*Steueroasen
bieten korrupten
Regierungen und
Beamten
sicheren Hafen*

Steueroasen bieten korrupten Regierungen und Beamten sichere Häfen für ihre fragwürdigen Einkünfte. Das Bankgeheimnis und die mangelnde Kooperationsbereitschaft vieler Oasenländer verhindern die Wiederbeschaffung des Geldes. Es sind die gleichen Mechanismen, die die SteuerhinterzieherInnen schützen und auch Korruption und Diktatoren das Leben leichter machen. Auch die Auslandsvermögen der reichen Eliten in den Entwicklungsländern entziehen sich der Besteuerung. Das allein bedeutet nach konservativen Schätzungen von OXFAM (2000) jährlich 15 Mrd. US-\$ an nicht realisierten Steuereinnahmen sowie Kapitalmangel in den betroffenen Ländern.

*„Steuerferien“ für
internationale
Konzerne*

Schließlich konkurrieren Entwicklungsländer immer schärfer um ausländische Direktinvestitionen. Dabei fällt es Entwicklungsländern immer schwerer die Produktionsstätten transnationaler Unternehmen überhaupt noch zu besteuern. Wo immer ein Konzern investiert, wird er Verhandlungen über die zu zahlenden Steuern führen. Lange „Steuerferien“, z. B. für zehn Jahre, sind eigentlich immer drin. Nach der OXFAM-Studie verlieren Entwicklungsländer nach konservativer Schätzung 35 Milliarden US-\$ durch Steurdumping für transnationale Unternehmen. Häufig erhalten transnationale Unter-

nehmen zusätzlich Zuschüsse und kostenlose Infrastruktureinrichtungen sowie Grundstücke. Diese Konkurrenz um Subventionen ist die andere Seite der Medaille des Wettbewerbs um die Multis. Insgesamt fehlen den Entwicklungsländern aufgrund von Steuerflucht und Steuerwettbewerb jährlich also mindestens 50 Mrd. US-\$ in ihren Kassen. Dies entspricht der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der westlichen Welt.

3.3. Kleine und mittlere Unternehmen

Das internationale Steuergefälle nützt zunächst per Definition nur Firmen, die international aktiv sind. Bei kleinen und mittelständischen Unternehmen ist das nur selten der Fall. Leider gibt es wenig seriöse Forschung zu der Frage, ob transnationale Unternehmen im Durchschnitt weniger Steuern zahlen als kleine und mittelständische Unternehmen. Für Deutschland gibt es eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Sie kommt zu dem Schluss, dass die Steuerbelastung deutscher Konzerne zwischen 1990 und 1995 im Durchschnitt einige Prozentpunkte niedriger war als die Steuerbelastung kleiner und mittlerer Unternehmen (Jacobs/Spengel 2000). Selbst wenn es keine aktuellen Untersuchungen gibt, so scheint es doch plausibel, dass die Nutzung der internationalen Steuerkonkurrenz ein wichtiger Vorteil für die Multis im Wettbewerb mit kleinen und mittleren Unternehmen ist. Dies verstärkt den ohnehin ablaufenden Konzentrationsprozess in der Wirtschaft. Allerdings profitieren auch die kleineren Unternehmen durch die neoliberale Steuerpolitik indirekt von der internationalen Steuerkonkurrenz.

BRD: Studie ergibt, dass Steuerbelastung von Konzernen geringer ist als bei kleinen und mittleren Unternehmen

4. Rechtfertigungen für internationalen Steuerwettbewerb

Einige gängige Gegenargumente:

Korrektur der Parteiendemokratie

Die häufigste These meint, internationaler Steuerwettbewerb sei eine Art „Rache der gebeutelten BürgerInnen und Unter-

nehmen" am raffgierigen, ausufernden Staat. PolitikerInnen würden entgegen den Wünschen der BürgerInnen zu hohe Abgaben und Steuern verlangen. Steuerwettbewerb zwingt sie endlich dazu, mit den Forderungen herunterzugehen. Dieses Argument ist natürlich zutiefst undemokratisch. Wenn die BürgerInnen einen schlanken Staat mit Niedrigsteuern für bestimmte Gruppen wollten, so bietet das Parteiensystem schon lange entsprechende Optionen.

Effizienz: Steuerwettbewerb ist ökonomisch sinnvoll

Steuerwettbewerb erzeugt einen Druck zur Senkung von Steuern auf Produktionsfaktoren, die besonders dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, und nötigt zu einer Überprüfung der öffentlichen Ausgaben. Ausgaben, die ökonomische Vorteile im internationalen Wettbewerb verheißen, werden erhöht. Ausgaben, die dagegen die Steuerlast erhöhen, ohne ökonomischen Zielen zu dienen, werden tendenziell gesenkt.

Dieser doppelte Druck zwingt, so die BefürworterInnen des Steuerwettbewerbs, PolitikerInnen zum „guten Regieren“. Wenn LeistungsträgerInnen, Unternehmen und KapitalbesitzerInnen nun steuerlich weniger belastet würden, so sorgt dies letztlich für ein höheres Wirtschaftswachstum und nutze damit allen.

Diesem Argument ist dreierlei entgegenzuhalten. Erstens gibt es gute Gründe zu bezweifeln, dass Länder mit niedrigeren Steuern wirtschaftlich erfolgreicher sind als Länder mit hohen Steuern. Wohlstand und eine hohe Beschäftigungsquote lassen sich sowohl mit niedrigen als auch mit hohen Steuern und Abgaben vereinbaren. Dies ändert sich auch durch die Globalisierung nicht grundsätzlich. Allerdings werden bestimmte Formen der Finanzierung erschwert (z. B. Scharpf 1999). Selbst wenn zweitens ein gerechteres Steuersystem mit Wachstumseinbußen verbunden wäre, rechtfertigt dies keinen Zwang zur Ungleichheit. Die WählerInnen sind souverän. Sie können sich sehr wohl für eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen und gegen Wirtschaftswachstum als einzig wichtiges Ziel aussprechen. Drit-

tens haben Steuerkonkurrenz und der entsprechende Umbau des Steuersystems keineswegs nur Effizienz steigernde Auswirkungen. Wenn Länder mit steuerlichen Dumpingmaßnahmen um mobiles Kapital werben, so bedeutet dies eine Verzerrung der Investitionsentscheidungen durch steuerliche Anreize. Wohl kaum eine Erhöhung ökonomischer Effizienz.

Entwicklungshilfe: Steuerwettbewerb als Mittel für ärmere Regionen

Von Seiten der Steueroasen, und früher auch von der Weltbank, wird immer wieder argumentiert, dass niedrige Steuern ein legitimes Mittel seien, um Nachteile gegenüber anderen Standorten auszugleichen. So könnten sich abgelegene Inseln oder Regionen mit Hilfe steuerlicher Sonderangebote entwickeln. Tatsächlich ist kaum abzustreiten, dass einige Regionen vom Steuerwettbewerb profitiert haben. Allerdings ist kaum zu erwarten, dass dies eine sinnvolle Strategie für viele ist. Mittelfristig führt sie vor allem dazu, dass alle Regionen für mobiles Kapital die Steuern senken werden. Dann haben schließlich (fast) alle Regionen verloren.

Steuergerechtigkeit: Steuern auf Kapitaleinkünfte sind ungerecht

In öffentlichen Diskussionen wird immer wieder argumentiert, Steuern auf Zinsen oder Dividenden seien ungerecht, weil die zugrunde liegenden Ersparnisse ja schon einmal besteuert worden sind. Das kann jedoch nicht überzeugen: Kapitaleinkünfte stellen ein zusätzliches Einkommen dar, das die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöht².

5. Notwendige Maßnahmen zur Wiederbesteuerung von Kapitaleinkünften

Was muss getan werden?

Um das Problem der unfairen Besteuerung von Kapitaleinkünften zu lösen, müssen zwei Ziele erreicht werden:

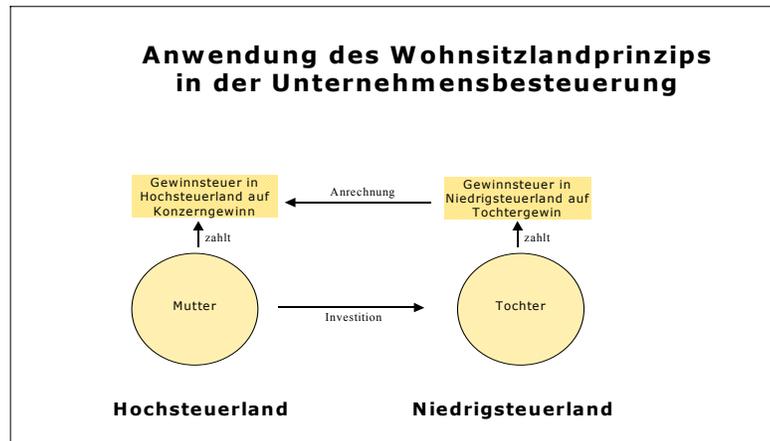
- a) Kapitaleinkünfte von Privatpersonen müssen genauso hoch besteuert werden wie Arbeitseinkünfte, auch wenn sie im Ausland erzielt werden.
- b) Das Steuerdumping zwischen verschiedenen Ländern bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen muss beendet werden.

*Lösung für
Privatkapital ist
ein Kontroll-
mitteilungs-
system nach
US-Vorbild*

Bei den Kapitaleinkünften der Privatpersonen ist die effektivste Lösung ein internationales Kontrollmitteilungssystem nach US-Vorbild. Die amerikanische Lösung ist simpel: Banken und Kapitalanlagegesellschaften müssen standardmäßig Kontrollmitteilungen an die Heimatfinanzämter der AnlegerInnen schicken. Dies ermöglicht, die effektive Besteuerung der Kapitaleinkünfte ohne die Möglichkeit der freien Wahl des Finanzdienstleisters zu beschränken. Vielmehr stellen die Kontrollmitteilungen einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Finanzdienstleistungsstandorten sicher, der nicht mehr durch steuerliche Anreize verfälscht wird. Das bedeutet natürlich das Ende des steuerlichen Bankgeheimnisses, das den meisten Ländern ohnehin fremd ist.

*Lösung für
Unternehmens-
gewinne ist die
Schlussbesteue-
rung im Sitzland
der Konzern-
zentrale*

Bei den Unternehmensgewinnen wäre die beste Lösung eine Schlussbesteuerung aller Unternehmensgewinne im Sitzland der jeweiligen Konzernzentrale.



Dabei könnten im Ausland gezahlte Gewinnsteuern angerechnet werden. Durch eine solche Regelung würde der bisherige Anreiz genau umgedreht: Bisher haben alle Staaten den Anreiz, das Mutterland einer Firma steuerlich zu unterbieten. Nach Einführung der Schlussbesteuerung haben die Staaten der Konzerntöchter einen hohen Anreiz ebenso hohe Steuern zu verlangen wie im Konzernmutterland. Schließlich muss das Unternehmen sonst die gleichen Steuern im Land des Konzernsitzes bezahlen. Auch dies dient der wirtschaftlichen Effizienz: Die Investitionsentscheidung wird nicht mehr durch steuerliche Faktoren verfälscht. Aus Sicht der Entwicklungsländer könnten nun Standortvorteile wie neue Märkte und niedrige Lohnkosten ohne Zwang zum Steuerdumping genutzt werden. Innerhalb der EU wäre zusätzlich eine Harmonisierung der Unternehmenssteuersätze und Bemessungsgrundlagen eine sinnvolle Lösung. Ein Mindeststeuersatz von z. B. 30 % auf Unternehmensgewinne wäre angemessen. So wurde es auch schon 1992 von der hochrangigen Ruding-Kommission vorgeschlagen. Die Studie verschwand jedoch in Brüssler Schubladen.

EU: Harmonisierung der Unternehmenssteuersätze wäre sinnvolle Lösung

Als letztes Mittel käme auch eine weitgehende Umstellung der Unternehmensbesteuerung in Betracht: Bisher werden Unternehmensgewinne ausschließlich im Land der Produktionsstätte besteuert, die einen Gewinn buchhalterisch erzielt hat. Zukünftig könnte die Besteuerung nach getätigten Verkäufen berechnet werden. Wer also Produkte in einem Land verkaufen will, muss auch einen Teil seines Weltkonzerngewinns in dem Land versteuern. Diese Methode der Steuererhebung wäre globalisierungsfest und wird derzeit in ähnlicher Form zwischen einem Teil der US-Bundesstaaten durchgeführt.

Eine wichtige Hilfe für die effektive Besteuerung von Konzerngewinnen ist die Einrichtung einer Weltsteuerbehörde, die internationale Steuerregeln vereinheitlicht und die Steuerbehörden kleinerer Staaten unterstützt.

Errichtung einer Weltsteuerbehörde

Die Entwicklungsländer, die durch die Austrocknung von Steuererosen schwere Nachteile erleiden, müssen bei der Konver-

sion ihrer Wirtschaft von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.

6. Aktuelle Maßnahmen internationaler Institutionen

Derzeit versuchen verschiedene Staaten und internationale Institutionen das Problem der Steuerflucht in den Griff zu bekommen.

6.1. Die OECD-Initiative gegen „schädlichen Steuerwettbewerb“

*Kriterien wurden
verwässert*

Nach einem großen Bericht über schädlichen Steuerwettbewerb hat die OECD alle Steueroasen aufgefordert, ihre schädlichen Aspekte abzulegen (OECD 1998). Alle Länder und Territorien, die sich weigerten, kamen auf eine schwarze Liste. Alle OECD-Mitgliedsländer inkl. Luxemburg und Schweiz wurden dabei von vornherein nicht betrachtet. Während sich 2001 noch über 30 Steueroasen auf der Liste fanden, ist die Liste im Jahr 2002 auf ganze 7 Länder zusammengeschrumpft. Auf Druck der USA wurden die Kriterien verwässert. Die Oasenländer mussten lediglich eine vage Selbstverpflichtungserklärung unterschreiben, steuerliche Informationen mit anderen Ländern in Steuerfragen auszutauschen, um von der Liste zu verschwinden. Dies taten die meisten Steueroasen, weil sie wissen, dass ohne systematischen Informationsaustausch der größte Teil ihres Geschäfts erhalten bleibt.

6.2. Die Europäische Union

Im Rahmen des EU-Steuerpakets sollen u. a. die beiden größten Steuerdumping-Probleme gelöst werden:

- Steuerflucht bei privaten Kapitalanlagen;
- „schädlicher“ Unternehmenssteuerwettbewerb.

Nun ist das Paket im März 2003 mit folgenden Maßnahmen verabschiedet worden:

Steuerflucht bei privaten Kapitalanlagen:

Bei der privaten Steuerflucht wurde im Januar 2003 eine Übereinkunft erzielt. Grundsätzlich haben sich die EU-Länder auf den automatischen Informationsaustausch geeinigt, wie er auch von Attac gefordert wird. Ab 1.1.2004 werden zwölf europäische Länder dieses System einführen. Damit fällt in diesen Ländern das Bankgeheimnis zum Ausland und die Steuerflucht im Bereich von Zinseinkünften wird beendet. Allerdings weigern sich Luxemburg, Österreich und Belgien mitzuziehen. Sie haben eine Sonderregelung ausgehandelt. Ab dem 1.1.2004 führen sie eine Quellensteuer in Höhe von 15 % ein, ab dem 1.1.2007 von 20 % und schließlich ab dem 1.1.2010 in Höhe von 35 %. Das Bankgeheimnis bleibt in diesen Ländern voll bestehen. Diese Sonderregelung gilt so lange, bis die Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra einen Informationsaustausch auf Ersuchen nach dem OECD-Modell einführen und eine Quellensteuer erheben. Die Einigung umfasst allerdings nicht sämtliche privaten Kapitaleinkünfte und macht die Umgehung einfach.

*automatischer
Informations-
austausch*

Maßnahmen gegen „schädlichen“ Unternehmensteuerwettbewerb:

Nachdem aufgelistet und untersucht wurde, welche Regelungen unfairen Unternehmenssteuerwettbewerbs in der EU bestehen, wurde vereinbart keine neuen hinzuzufügen und die bestehenden abzuwickeln oder ihnen die schädlichen Aspekte zu nehmen. 250 schädliche Maßnahmen wurden auf diese Weise zusammengestellt und untersucht. Dabei beeinflussen 66 nach den Kriterien der Kommission relevant Standortentscheidungen von Unternehmen in der EU (Europäisches Parlament 2000). Wie weit die geplanten Rücknahme-maßnahmen tatsächlich die Möglichkeiten der Steuer-
vermeidung transnationaler Unternehmen effektiv beschränken, wird angesichts der Komplexität der Materie erst die Zukunft zeigen. Skeptisch stimmen die teilweise sehr langen Übergangszeiträume. Von einer Harmonisierung der Unternehmenssteuern in der Europäischen Union, wie es die Ruding-Kommission empfohlen hatte, sind wir jedenfalls weiter entfernt

denn je. Die Beschränkung der Maßnahmen auf den „schädlichen“ Unternehmenssteuerwettbewerb reicht nicht aus, um die Erosion der Besteuerung zunehmend mobiler Unternehmen zu beenden.

6.3. USA

Wie auch in anderen angelsächsischen Steuersystemen bemühen sich die US-Steuerbehörden, Kapitaleinkünfte (z. B. auch Veräußerungsgewinne) umfassend zu erfassen und in die Einkommensbesteuerung einzubeziehen. Wegen der Bedeutung der Kapitalbesteuerung haben sich die USA schon länger intensiv um die internationale Steuerflucht gekümmert. Das US-Steuerrecht, analog zu den Attac-Forderungen, sieht vor, dass die Gewinne der Tochterfirmen von US-Konzernen in den USA nachversteuert werden. Allerdings nur, wenn die Gewinne tatsächlich in die USA zurücktransferiert werden, wodurch es in der Praxis häufig zu einer Verschiebung der Steuerpflicht auf den Sankt Nimmerleinstag kommt.

Das System passt aber von seiner Struktur her in eine Welt ohne Steuerflucht und internationale Steuervermeidung. Das Gleiche gilt für das Kontrollmitteilungssystem für die Erfassung von privaten Zinseinkünften in den USA. Auch hier praktizieren die USA intern bereits, was Attac und das Internationale Netzwerk Steuergerechtigkeit international fordern. Daher gibt es ein wichtiges Land, das ein ökonomisches Interesse an einer umfassenden, internationalen Besteuerung der Kapitaleinkünfte haben sollte. Die USA versuchen also auch unter Globalisierungsbedingungen, Arbeits- und Kapitaleinkünfte umfassend zu besteuern. Allerdings sind die Spitzensteuersätze deutlich niedriger. Ob diese Tradition allerdings zu den politischen Prioritäten der Bush-Administration passt, ist zu bezweifeln.

*Steueroasen
können unter
Druck gesetzt
werden*

Allerdings bewiesen die USA bei der Suche nach Terrorgeldern der Welt, dass praktisch alle Steueroasen zur Lüftung des Bankgeheimnisses bereit waren. Die Drohung, die Länder komplett vom internationalen Finanznetz abzuschneiden, war völlig ausreichend.

Das beweist, es wäre für die Behörden der größten Finanzzentren ein Leichtes, den Steueroasen in die Suppe zu spucken.

Gleichzeitig haben die USA ihre eigenen Aktivitäten zur Bekämpfung der Steuerflucht von US-BürgerInnen fortgesetzt. Mit einer ganzen Reihe von Steueroasen, genauer gesagt den dortigen FinanzdienstleisterInnen, darunter auf den Cayman Islands, in der Schweiz und in Luxemburg, sind Vereinbarungen zum automatischen Informationsaustausch getroffen worden. Ihre Finanzdienstleister haben sich unter starkem politischem und wirtschaftlichem Druck zur Aufhebung des Bankgeheimnisses bei US-Anleihen, die von US-BürgerInnen gehalten werden, verpflichtet.

6.4. Zwischenfazit

Die bisherigen internationalen Maßnahmen richten sich fast ausschließlich gegen die Spitze des Eisbergs der internationalen Steuerflucht. Bei der EU und der OECD geht es im Bereich der Unternehmen nur um so genannten unfairen Steuerwettbewerb. Um die schleichende Senkung der Unternehmenssteuern kümmert sich niemand. Im Bereich der privaten Steuerflucht sind die Maßnahmen der OECD nicht zielführend. Lediglich die Pläne der EU sind begrenzt wirksam, entfalten jedoch gegenüber Steueroasen noch nicht den notwendigen Druck. Fatal ist, dass die Probleme in Entwicklungsländern weder bei den Maßnahmen der OECD noch der EU mitgedacht werden.

7. Fazit

Die zunehmend ungerechte Steuerpolitik und die internationale Steuerflucht zeigen wie kaum ein anderes Beispiel die negativen Auswirkungen der neoliberalen Globalisierung. Das Thema ist für die Zukunft des neoliberalen Projekts von größter Wichtigkeit. Ohne internationale Steuerflucht ließen sich viele Grausamkeiten im Inland bei gleichzeitig wachsendem Reichtum einer Minderheit kaum erklären. Sie ist ein Hebel in der

*Minimal-
standards
Traum aller
Wirtschafts-
liberalen*

Hand der neoliberalen Gegenreform. Steuerflucht und Steuerkonkurrenz zeigen, was die Konsequenzen einseitig regulierter Globalisierung sind. Die Märkte wurden geöffnet und die Marktöffnungen in WTO und IWF über mächtige Institutionen abgesichert. Soziale, ökologische und demokratische Regeln werden dagegen der Durchökonomisierung überlassen. Im besten Falle endet dies bei einer Globalisierung von Minimalstandards, beim Traum aller Wirtschaftsliberalen.

Das Hauptproblem bei der Bekämpfung der Steuerflucht liegt im weit verbreiteten ökonomischen Analphabetismus. Die meisten BürgerInnen kennen nicht einmal ökonomische, geschweige denn steuerpolitische Grundbegriffe und Zusammenhänge. Wenn wir gerechte Steuerpolitik wollen, müssen die BürgerInnen Bescheid wissen. Daher kann nur eine Bildungsbewegung gegen die Lobby der KapitalbesitzerInnen erfolgreich sein.

Bei der Aufklärung in Sachen Steuerflucht ist es oft schwieriger als bei anderen Themen, weil das Thema Steuern nicht gerade „sexy“ ist. Bei den meisten BürgerInnen schlagen zwei Herzen in der steuerpolitischen Brust. Auf der einen Seite zahlt kaum jemand gerne Steuern. Auf der anderen Seite will nur eine kleine Minderheit auf die vielen öffentlichen Angebote verzichten. Am erfolgversprechendsten ist es daher, bei den Konsequenzen ungerechter Steuerpolitik anzusetzen. Zahlen über das Ausmaß der Steuerflucht, die Verteilung des Vermögens, die hohen Gewinne der Konzerne und hohen Steuerausfälle schockieren die meisten MitbürgerInnen. Diese Zahlen müssen mehr Verbreitung finden. Dabei kann man sich wohl darauf verlassen, dass die Forderung nach Umverteilung trotz neoliberaler Gehirnwäsche wohl kaum auszurotten ist. Solange die negativen Auswirkungen der ungerechten Steuerpolitik anhalten, werden die bislang weitgehend unwirksamen Gegenmaßnahmen kaum Legitimation für die neoliberale Globalisierung bringen. Besonders die ungleiche Entwicklung der Vermögen wird die Tür für eine andere Politik offen halten. Sowohl die derzeitige Sozialdemokratie als auch liberale und konservative Parteien bleiben die Antwort schuldig, wie eine faire Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums erreicht werden kann.

*Parteien bleiben
Antwort
schuldig, wie
faire Verteilung
erreicht werden
kann*

Überzeugen wird letztlich aber nur, wer praktikable Vorschläge vorlegen kann. Im Bereich Steuerflucht sind die Alternativen da. Es ist eine Frage des politischen Willens, sie umzusetzen. Mächtige Interessensgruppen verdienen an den unregulierten internationalen Finanzmärkten. Sie und mutlose, neoliberal gewendete PolitikerInnen haben bisher verhindert, dass die internationale Steuerflucht unterbunden wird. Neben der Aufklärungsarbeit wird es also zusätzlichen starken gesellschaftlichen Protest brauchen, um unsere Forderungen letztlich durchzusetzen.

Ein wichtiger Schritt zur Verstärkung der internationalen Arbeit gegen Steuerflucht ist die Gründung des „Tax Justice Network“ im Februar 2003. Dieses erste internationale Netzwerk der SteuerfluchtgegnerInnen will die internationalen Aktivitäten bündeln. Nur durch ein solches internationales Netzwerk kann es gelingen, dass in den verschiedenen Staaten die gleichen Forderungen zur Bekämpfung der Steuerflucht erhoben werden. Nur durch international abgestimmte Aktionen und Kampagnen werden wir unsere Forderungen durchsetzen können.

*Steuerflucht:
Alternativen sind
da, aber
politischer Wille
zur Umsetzung
fehlt*

*„Tax Justice
Network“*

Webseiten:

<http://www.taxjustice.net> – Netzwerk Steuergerechtigkeit
<http://visar.csustan.edu/aaba/aaba.htm> – AABA (UK)
<http://www.ctj.org> - Citizen for Tax Justice (US)
<http://www.oecd.org/taxation> – OECD (Int)
<http://www.verdi.de/wirtschaftspolitik> – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (D)

Mailinglisten:

- Steuerflucht-Informationsliste von Attac Deutschland
abonnierbar über: <http://www.attac.de>
- Informationsliste des internationalen Netzwerks Steuergerechtigkeit
abonnierbar über: <http://www.taxjustice.net>

Literatur:

- Bundesministerium für Finanzen (2001b): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, in: Monatsbericht 10/2001, S. 39–66.
- Europäische Kommission (1996): Taxation in the European Union: report on the development of tax systems, Brüssel.
- Europäisches Parlament (o.J.): Tax competition in the European Union, Brüssel.
- Otto H. Jacobs/Christoph Spengel (2000): Steuerbelastung in Deutschland und nach Unternehmensgröße und im internationalen Vergleich – eine empirische Analyse. Arbeitspapier.
- David Cay Johnston (2003): Tax moves by Enron said to mystify the I.R.S., in: New York Times, 13/2/2003
- OECD (1998): Harmful tax competition – an emerging global issue, Paris.
- Oxfam International (2000): Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication. Briefing Paper.
Kurzstudie zu den Auswirkungen von Steuerkonkurrenz und Steueroasen auf Entwicklungsländer.
- Ruding Committee (1992): Report of the committee of independent experts on corporate taxation, Europäische Kommission: Brüssel.
- Fritz W. Scharf (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M./ New York: Campus.
Sehr lesenswerte Studie, die international vergleichend die Auswirkungen verschiedener Steuersysteme auf Wachstum und Beschäftigung aufzeigt.
- Margit Schratzenstaller (2002): Co-ordination of European company tax systems – current discussion and an alternative proposal for reform, mimeo: Göttingen.
- Peter Birch Sørensen (o. J.): Steuerdatensammlung, <http://www.econ.ku.dk/pbs/diversefiler/taxcomtables.pdf>
- Vito Tanzi (1998): International dimensions of national tax policy, paper presented to United Nations' Experts' Meeting on „International Economic and Social Justice“, November 12–14, 1998, New York.

Anmerkungen:

- 1 Der Beitrag basiert zum Teil auf dem kürzlich erschienenen Buch von Sven Giegold „Steueroasen trockenlegen – die verborgenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen“, Hamburger VSA-Verlag.
- 2 Auf die komplexere Diskussion, ob das Jahreseinkommen oder das Lebens-
einkommen die richtige Basis zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit dar-
stellt, kann hier nicht eingegangen werden.

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.



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
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at