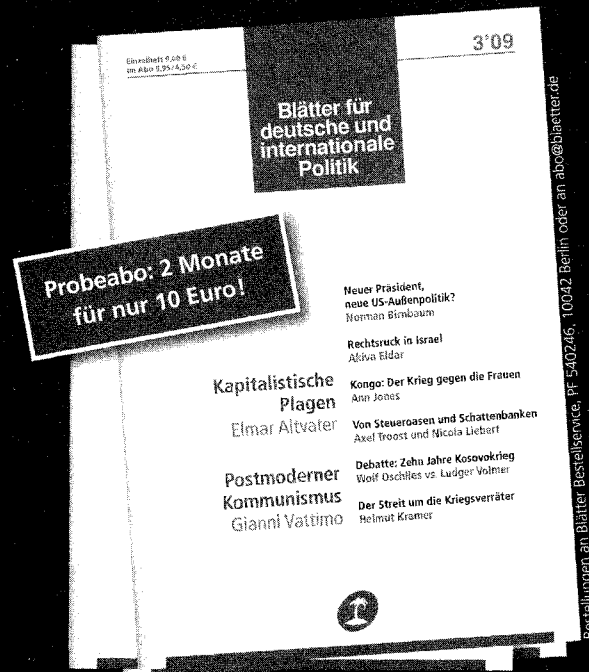


Politikhungrig?



Die Monatszeitschrift mit Biss

Herausgegeben u.a. von: Micha **Brumlik**, Dan **Diner**,
Jürgen **Habermas**, Rudolf **Hickel**, Walter **Jens**, Claus
Leggewie, Jens **Reich**, Friedrich **Schorlemmer** und
Rosemarie **Will**

Mehr Informationen auf www.blaetter.de



www.blaetter.de

Nicola Liebert

Dem Steuerwettbewerb ein Ende setzen Die Unitary Taxation als Alternative zur immer stärkeren steuerlichen Entlastung von Unternehmen

Der Staat muss sparen. Diese Aussage zieht sich wie ein Mantra durch die Politik in Nord und Süd. Die Staatsquote der Bundesrepublik sinkt seit Jahren, und selbst für dringend benötigte Konjunkturprogramme, um die Auswirkungen der Finanzkrise abzufedern, ist angeblich nicht genügend Geld vorhanden. Obwohl es dem Staat an Geld fehlt, wurden in den vergangenen Jahren die Spitzensätze der Einkommensteuer und die Steuersätze für Unternehmen gesenkt, denn sonst, so die Mahnungen der Politik, drohe die Abwanderung des Kapitals. Die EU-Staaten liefern sich tatsächlich einen ruinösen Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze, um Investoren anzuziehen. Zudem bieten sich zahlreiche Steueroasen – von der Schweiz über die Kanalinseln bis zur Karibik – den Steuerflüchtlingen an, seien es wohlhabende Einzelpersonen, seien es Unternehmen, die sich unter das Dach einer eigens konstruierten Holding in der Schweiz oder auf Bermuda begeben oder die einfach nur ihre Gewinne in Steueroasen oder Niedrigsteuerländer verschieben mittels oft sogar legaler Steuergestaltungstricks.

Im Folgenden sollen die Steuergestaltung vor allem der multinationalen Konzerne und die Logik des scheinbar zwangsläufig aus der globalen Mobilität des Kapitals folgenden Steuerwettbewerbs, der auch in der EU seit der Osterweiterung erbittert ausgefochten wird, analysiert werden. Die Entwicklung in Richtung einer immer weiteren Entlastung des Kapitals in Folge des Steuersenkungswettlaufs ist jedoch längst nicht so zwingend, wie von Politik und Wirtschaft oft dargestellt. Das Modell einer Unitary Taxation würde einen Ausweg bieten. Dies hat inzwischen sogar schon die EU-Kommission erkannt.

Steuertrends in der Bundesrepublik

Der zunehmenden globalen Mobilität des Kapitals sieht sich der Staat scheinbar hilflos ausgeliefert. Um die Einnahmeausfälle aus der Unternehmens- und Kapitalertragsbesteuerung auszugleichen, hält er sich notgedrungen bei denen schadlos, die nicht so mobil sind wie das Kapital: bei lohnabhängigen Normalverbrauchern. So wird der Faktor Arbeit vor allem durch Sozialversiche-

rungsbeiträge immer stärker belastet – die Bundesrepublik Deutschland hat den höchsten Anteil von Sozialversicherungsbeiträgen an den gesamten Einnahmen aus Steuern und Abgaben in der EU. Zudem entschloss sich die Regierung zur Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um gleich drei Prozentpunkte. Die Verbrauchssteuern belasten typischerweise Menschen mit geringeren Einnahmen stärker als solche mit hohen Einnahmen, da letztere nur einen Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben müssen. Aber Verbraucher können nun einmal noch schlechter als Arbeitnehmer mit Abwanderung ins Ausland drohen. Allein die 30 Dax-Konzerne wiesen 2005 zusammen mehr als 50 Mrd. Euro Gewinn aus. Die rund 500.000 deutschen Kapitalgesellschaften zusammengenommen zahlten aber gerade einmal gut 16 Mrd. Euro Körperschaftsteuer. Das ist weniger, als der Bund aus Tabak-, Kaffee- und Branntweinsteuer einnimmt (*Die Zeit*: 27.4.2006).

Illustriert werden diese steuerpolitischen Trends durch die Belastung der verschiedenen Faktoren, die die EU-Kommission regelmäßig publiziert (Eurostat 2008). So machten 2006 Steuern und Abgaben auf Arbeit in Deutschland 22,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, deutlich mehr als der EU-Schnitt von 17,3%. Dazu kommen noch Steuern auf den Verbrauch in Höhe von 10,1% des BIP (die neuesten vorliegenden Zahlen berücksichtigen dabei noch nicht die ab 2007 wirksame Mehrwertsteuererhöhung von 16% auf 19%). Die Belastung des Kapitals dagegen entspricht nur 6,8% des BIP, die Steuern auf die Erträge von Kapitalgesellschaften belaufen sich sogar nur auf 3,0%.

Kapital- und Unternehmenseinkünfte wurden demnach in Deutschland 2006 im Schnitt mit effektiv 19,7% belastet, die Einkünfte der Beschäftigten aber gut doppelt so hoch mit 39,6%. Die Besonderheit des hiesigen Steuersystems ist, dass die direkten und indirekten Steuern *real* zu den niedrigsten in der EU gehören, dass aber zugleich die Sozialversicherungsabgaben zu den höchsten zählen. Die Beiträge allein der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung machen hierzulande 6,4% des BIP aus verglichen mit 3,3% im EU-Durchschnitt.

Vor allem die großen Unternehmen tragen immer weniger zur Finanzierung staatlicher Aufgaben bei, von denen sie selbst profitieren, wie der Ausbildung der späteren Arbeitskräfte oder einer funktionierenden Infrastruktur. Machten die Körperschaftsteuern noch in den 1960er Jahren rund zehn Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Bundes aus, waren es 2007 nur noch vier Prozent (Bundesfinanzministerium). Während die Konzerngewinne zwischen 1997 und 2003 um mehr als ein Viertel in die Höhe schossen, fielen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 17%.

Zwei parallele Entwicklungen sind dafür verantwortlich, dass Unternehmen im Zeitalter der Globalisierung immer weniger zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden bzw. sich immer mehr ihren verbleibenden Steuerpflichtigkeiten entziehen. Der globale Wettbewerb und der Renditedruck der Finanzmärkte zwingen Unternehmen dazu, ihre Kosten – und dazu zählen

sie auch die Steuern – zu minimieren. Zugleich finden sich die Nationalstaaten in einem zunehmenden globalen Standortwettbewerb um Investoren, denen besonders günstige Bedingungen – und das wird von den meisten Regierungen erstaunlich einseitig im Sinne von besonders billig interpretiert – geboten werden sollen.

Je weiter die Regierungen gerade der westlichen Länder die Globalisierung vorantreiben, desto mehr fühlen sie sich veranlasst, ihre nationalen Steuersysteme an internationale Rahmenbedingungen anzupassen – und das heißt, nach unten. Bei zu hohen Steuersätzen droht der Verlust von Investitionen, und selbst wenn Unternehmen nicht abwandern, bleiben höhere Steuern wirkungslos, weil sie durch Gewinnverschiebung den hohen Steuern aus dem Weg gehen können. Dem einzelnen Staat wird immer mehr die Möglichkeit genommen, selbst unabhängig über seine Unternehmenssteuersätze zu bestimmen. Dem Diamond-Mirrlees-Modell – benannt nach dem Ökonomen Peter Diamond und Nobelpreisträger James Mirrlees – zufolge tendieren die Steuern auf Kapital ohne Absprache der Regierungen untereinander weltweit nach null, denn wenn sie sich bei den Steuerraten stets zu unterbieten versuchen, ist theoretisch erst bei null Prozent ein Gleichgewicht erreicht. Dann stünden die Staaten wieder in der gleichen Wettbewerbsposition zueinander wie am Anfang. Allein diese Überlegung zeigt schon die Absurdität des Arguments, Wettbewerb sei grundsätzlich gut, auch in Steuerfragen. Doch der Vergleich von Preis- mit Steuerwettbewerb hinkt: Bei den Preisen konkurrieren schließlich private, gewinnorientierte Unternehmen miteinander. Staaten hingegen sind nicht dem Gewinnstreben verpflichtet, sondern ihren Bürgern. Und da Unternehmen nicht auf Dauer rote Zahlen schreiben können, hat der Preiswettbewerb klare Grenzen nach unten, während es beim Wettlauf um die niedrigsten Unternehmenssteuern keine Grenzen gibt, weil Staaten regelmäßig Defizite machen bzw. sich die Steuereinnahmen bei schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft holen können.

Vernachlässigt wird dabei die andere Seite der Gleichung: Gerade in einem durch die Globalisierung forcierten internationalen Wettbewerb kann es sich kein Staat leisten, auf Handlungsspielräume zu verzichten. Denn gute Investitionsbedingungen zu schaffen setzt Ausgaben voraus in Bildung und Forschung, eine gute Infrastruktur und ein funktionierendes Rechtssystem, aber auch in den sozialen Frieden. Wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) anmerkt, gibt es in jedem Land nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer der Globalisierung, deren Entschädigung aus Gründen nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch der gesellschaftlichen und politischen Stabilität geboten ist. Doch hat die ILO die Befürchtung, dass „der internationale Steuerwettbewerb gravierende Beschränkungen der Finanzierung des Wohlfahrtsstaats“ nach sich zieht (Internationale Arbeitsorganisation 2004).

Steuersenkungswettlauf in Europa

Seit Jahren geht es mit den Unternehmenssteuersätzen in der EU ebenso wie in der OECD steil bergab. „Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre wurden die Körperschaftsteuersätze in Europa kräftig gesenkt. Dieser Trend hielt 2008 an, wie der Rückgang um 0,9 Prozentpunkte im Durchschnitt der EU-27 zeigt. (...) Kein einziges Land hat den Steuersatz erhöht.“ (Eurostat 2008)

Durchschnittliche Unternehmenssteuersätze in Prozent

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU	36,8	34,8	33,9	32,0	30,9	29,7	28,3	26,1	25,8	24,2	23,2
OECD	35,6	34,8	34,1	32,8	31,4	30,6	29,8	28,8	28,2	27,7	26,7

Quelle: KPMG, Corporate Tax Rate Survey for 2004 und Corporate Tax Rate Survey for 2008

So senkte Deutschland schon 2001 seine Körperschaftsteuersätze von ursprünglich 30% auf ausgeschüttete und 40% auf einbehaltene Gewinne auf einheitliche 25% und dann noch einmal im Januar 2008 auf 15%. Österreich reagierte 2005 explizit auf die deutsche Steuerreform von 2001 mit einer Senkung von 34% auf ebenfalls 25% – allerdings fällt hier anders als in Deutschland keine zusätzliche Gewerbesteuer mehr an. Unverhohlen warb damals 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% noch günstigere Konditionen für Unternehmen.“ (www.salzburgagentur.at)

Die neuen EU-Staaten Osteuropas locken Investoren dabei sogar mit einem durchschnittlichen nominalen Steuersatz von 18% – 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 trumps mit null Prozent Steuern auf einbehaltene Unternehmensgewinne auf, und Malta erstattet ausländischen Holdings die Steuern meist voll.

Viele der Beitrittsländer setzen in ihrer Wirtschaftspolitik so stark auf den Steuerwettbewerb, dass sie kaum noch Spielraum für Sozialausgaben haben und mit ihren Haushaltsdefiziten weit über den Maastricht-Kriterien liegen. Die Mehrwertsteuern sind zudem meist horrend – 22% in Polen und Tschechien, 25% in Ungarn –, was angesichts der geringen Kaufkraft in den meisten Transformationsländern eine massive Belastung für die Bevölkerung darstellt. Die einfachen Bürger müssen auf diese Weise einen hohen Preis für die Industrieansiedlungspolitik ihrer Regierungen zahlen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang das Beispiel der Slowakei mit ihrer 2004 eingeführten Flat Tax von 19% auf alle Einkommensarten sowie auf

Umsätze, was auch eine Zeitlang als Vorbild für Deutschland galt. Vielfach wird in interessierten Kreisen darauf verwiesen, dass das Land anschließend ein wachsendes Investitionsvolumen und zumindest nicht rückläufige Steuereinnahmen meldete. Doch ist zweifelhaft, ob die Steuern der wahre Grund für den Investitionsboom sind – oder nicht vielmehr die billigen, relativ gut ausgebildeten Arbeitskräfte, kombiniert mit einem Aufholeffekt nach der Phase der weitgehenden politischen und ökonomischen Isolation bis 1998 unter der Regierung Vladimír Meciar.

Sozialpolitisch jedenfalls darf die slowakische Flat Tax als gescheitert gelten, angesichts einer Arbeitslosenrate von mehr als 11% im Jahr 2007 – der mit Abstand höchste Stand in der EU. Denn auch in der Slowakei ist wie in so vielen Ländern eine Verlagerung der Lasten auf den Faktor Arbeit zu beobachten: Arbeitgeber zahlen neben der Steuer auf alle Löhne zusätzlich noch 35,2% Abgaben. Arbeitnehmer müssen 13,4% ihres Lohns oder Gehalts abführen (Sikka 2005: 8f). 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.

Verteidigt werden die niedrigen Steuersätze in vielen Beitrittsländern mitunter auch als eine Art Rabatt, der wegen der schwachen Infrastruktur gewährt wird und als solcher ganz legitim sei. Statt solcher ungezielten Rabatte, die zu Lasten der alten EU-Länder – und oft genug auch der Bürger des eigenen Landes – gehen, sollte die EU jedoch auf gezielte Beihilfen zur Verbesserung der Infrastruktur setzen, wie sie bei früheren Erweiterungsrounden auch üblich waren. Zwar kosten diese die Nettobeitragszahler unter den EU-Mitgliedsstaaten mehr Geld, aber dafür vermeiden sie im Gegenzug Verluste durch Steuerminderereinnahmen, und es würde sich sehr viel mehr Planungssicherheit für die öffentliche Haushalte ergeben.

Wirtschaftslobbys werden nicht müde, auf die Segnungen von Steuersenkungen hinzuweisen, und verweisen dabei gerne auf das Beispiel Irland. Auch das Münchner ifo-Institut empfiehlt den irischen Weg (*Financial Times Deutschland*: 31.10.2006) Obwohl die Unternehmenssteuersätze dort sehr niedrig seien und es auch keine Zinsbesteuerung gibt, genieße das Land das höchste Körperschaftsteueraufkommen im Verhältnis zum BIP in Europa. Das Institut stellt allerdings nicht die nahe liegende Frage, was passieren würde, wenn alle EU-Staaten sich auf diesen gnadenlosen Wettbewerb einließen und wenn somit der irische Vorsprung nicht mehr gegeben wäre.

Die einst so arme grüne Insel hatte sich ursprünglich den Steuerwettlauf zu Nutze gemacht, indem sie die brach liegenden Dubliner Docks 1987 in „In-

ternational Financial Services Center“ umtaufte. Das hieß nichts anderes, als dass hier eine Steueroase für die Finanzierungsgesellschaften ausländischer Konzerne entstand. Dagegen erhob die EU allerdings Einspruch. Irland reagierte auf die Anforderung, die unfairen Praktiken zu beenden, indem die Regierung einfach für alle Unternehmen gleichermaßen den Steuersatz auf 12,5% senkte. Für die EU stellen solche Niedrigsteuersätze durchaus einen legitimen Steuerwettbewerb dar, da ja die Ungleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen aufgehoben wurde.¹

Attac Österreich schätzt, dass die EU-Mitgliedsstaaten um ein bis zwei Prozentpunkte des europäischen Sozialprodukts höhere Steuereinnahmen verbuchen könnten, wenn der ruinöse Steuerwettbewerb unterbunden würde (Attac Österreich 2006). In einem Interview mit dem Spiegel kritisierte sogar der Vorstandsvorsitzende von Porsche, Wendelin Wiedeking, das Versagen der Politik, den Wettbewerb zu begrenzen: „Da wurden beispielsweise Motorenwerke nach Osteuropa verlagert, obwohl die Löhne dabei lediglich sechs Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Aber der neue Standort lockte mit einem hohen Maß an Steuerfreiheit. Ich erwarte von der Politik, dass sie einen solch unfairen Standortwettbewerb innerhalb Europas unterbindet.“ (*Der Spiegel*: 25.9.2006) Der damalige französische Finanzminister Nicolas Sarkozy hatte zuvor erklärt: „Es ist unseren Bürgern nur schwer zu erklären, dass diese Länder reich genug sind, ihre Steuern zu senken, aber auch arm genug, um EU-Strukturhilfen zu bekommen.“ (*Handelsblatt*: 11.9.2004).

Niedrigere Steuersätze als Standortvorteil?

Dass Steuersenkungen sich in mehr Investitionen, Wirtschaftswachstum und damit letztendlich auch höheren Steuereinnahmen niederschlagen, ist ein Mythos, der sich inzwischen auch empirisch widerlegen ließ. „Es gibt keinen statistischen Zusammenhang zwischen dem nominalen Steuersatz und Wirtschaftswachstum“, fasst der frühere Weltbankökonom William Easterly die Forschung zusammen (Easterly 2001). Verwiesen sei hier insbesondere auf die Beobachtung des Londoner Centre for Economic Policy Research (Centre for Economic Policy Research 2001), wonach das Drehen an der Steuerschraube zwar kaum einen spürbaren Einfluss auf die tatsächliche Investitionstätigkeit hat. Was sich aber messbar ändert, ist, in welchen Ländern anschließend die Gewinne ausgewiesen werden.

¹ Irland ist immer noch ein besonders attraktiver Standort für ausländische Finanzfirmen, darunter das von der Sachsen LB betriebene außerbilanzielle Vehikel Ormond Quay, welches die Landesbank im Zuge der US-Subprime-Hypotheken-Krise zu Fall brachte. Dies liegt nicht nur an den niedrigen Steuersätzen, sondern auch an der äußerst laxen Regulierung von Fonds und anderen Investmentfirmen.

Bartelman/Beetsma (2000) hatten zuvor empirisch gezeigt, dass eine Erhöhung des Unternehmenssteuersatzes um einen Prozentpunkt zu keiner korrespondierenden Erhöhung der Steuereinnahmen führt, weil die Unternehmen sofort mit Verschiebung ihrer Gewinne in Niedrigsteuere Länder reagieren. In jenen werden 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 Hypothese.

Unternehmen machen ihre Standortentscheidungen bekanntlich von zahlreichen Kriterien abhängig. Dazu gehören in erster Linie Lohnkosten, Qualifikation der Arbeitnehmer, ein verlässliches Rechtsumfeld, gute Infrastruktur und ein interessanter Absatzmarkt – und bei weitem nicht nur die Höhe der Steuern. Eine von mehreren Unternehmensberatungs- und Investmentfirmen durchgeführte Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass bei neun von zehn DAX-Unternehmen Steuern als Entscheidungsfaktor für die Standortwahl gar keine Rolle spielen (Kraus 2005).

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 konzentriert ist, vorwiegend auf Ostasien. Umgekehrt wird ein Land wie etwa Bulgarien angesichts von grassierender Korruption und Kriminalität trotz seiner Flat Tax von nur 10% in absehbarer Zeit kein interessanter Standort werden.

All dies legt den Verdacht nahe, dass es beim Steuerwettlauf 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 in das jeweilige Land verschieben sollen. Auch wenn die Steuersätze niedrig sind, fließt damit Geld in die Staatskasse – umso mehr, je mehr sich die Gewinnverschiebung rechnet. Zugleich muss der betreffende Staat den Unternehmen kaum etwas an Infrastruktur bieten. 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. Fast überall wurden in der EU die Unternehmenssteuersätze in den vergangenen Jahren kräftig gesenkt, ausdrücklich, um damit Investoren anzulocken bzw. vorhandene Investitionen nicht zu verlieren. In den 15 alten EU-Mitgliedsstaaten belief sich die durchschnittliche Senkung der nominalen Sätze zwischen 1995 und 2006 auf 8,5%; unter Einbezug der bis dahin zehn Beitrittsstaaten käme man auf minus 9,2%. Doch nirgends fielen die Steuersenkungen so drastisch aus wie in der Bundesrepublik. Hier sanken die Körperschaft- und Gewerbesteuersätze von 56,8% auf 38,6% – eine Ermäßigung um

18,2%. Noch stärker war der Rückgang lediglich in Irland, Polen und der Slowakei. Dennoch besetzte Deutschland bis 2007 bei den nominalen Sätzen immer noch den Spitzenrang, knapp gefolgt von Italien und Spanien. Allein mit dem Argument, dass Deutschland mit solchen Steuersätzen nicht wettbewerbsfähig sei, wurde dann die erneute Senkung des Körperschaftsteuersatzes ab Januar 2008 begründet. Rechnet man diese neuerliche Steuerreform mit ein, die die Steuerbelastung auf 29,8% drückte, so hat sich der Steuersatz für Kapitalgesellschaften hierzulande im fraglichen Zeitraum annähernd halbiert. Allerdings ist die Aussagekraft der nominalen Steuersätze bekanntlich äußerst gering, da für Unternehmen einzig die tatsächliche Belastung zählt. Ein Vergleich der tatsächlichen Belastung aber ist nicht einfach, weil die Datenbasis dafür sehr schmal ist. Oft wird daher auf die Hilfskonstruktion zurückgegriffen, die Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt zu messen. Das Ergebnis eines solchen Vergleichs: Kaum irgendwo ist der Anteil der Körperschaftsteuern am BIP so gering wie in Deutschland. Doch diese Angaben führen in die Irre, ist dies doch in erster Linie eine Folge daraus, dass praktisch nirgends der Anteil der körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften an der Gesamtzahl der Unternehmen so niedrig ist wie in Deutschland.² Dieser Vergleich lässt also keine Aussage über die effektive Belastung von Kapitalgesellschaften zu.

Stattdessen betrachtet die EU die effektive Steuer- und Abgabenbelastung (die so genannte *implicit tax rate*³) sämtlicher Kapital- und Unternehmenserträge. Und hier sieht die innereuropäische Rangfolge ganz anders aus als bei Betrachtung der nominalen Steuersätze. Deutschland hält hier auf einmal einen Mittelplatz, noch knapp hinter Österreich. Anders als die einseitige Betonung nominaler Steuersätze in der politischen Diskussion um den Steuerwettbewerb suggeriert, geht es den Investoren nicht um nominale, sondern um effektive Steuer- und Abgabensätze. Für deren Ermittlung sind immer sowohl Steuersatz als auch Bemessungsgrundlage entscheidend. Hier zeigt sich, dass die osteuropäischen Beitrittsstaaten den Wettbewerb zwar drastisch anheizen, dass aber auch die Bundesrepublik durchaus mitspielt.

Zu dem Ergebnis, dass die Belastung deutscher Konzerne unterdurchschnittlich sei, kommt auch der Volkswirt Gerd Grözinger, der die Wertschöpfung der Kapitalgesellschaften vergleicht (*taz*: 1.7.2006). In Italien und Frankreich mache diese etwa die Hälfte des BIP aus, in Großbritannien rund zwei Drittel; Deutschland liege in der Mitte zwischen diesen beiden. Bei den Körperschaftsteuereinnahmen dagegen komme Deutschland nur auf 1,3%, die anderen drei

2 Das Gros des deutschen Mittelstandes unterliegt als Personengesellschaften der Einkommensteuer. Eine Aufschlüsselung, welcher Anteil der Einkommensteuereinnahmen des Bundes auf Personengesellschaften entfällt, wird von den Behörden jedoch nicht vorgenommen.

3 Das Verhältnis der Steuereinnahmen zu einer aus den Wertschöpfungs- und Einkommensangaben der VGR ermittelten Bemessungsgrundlage.

betrachteten Länder aber auf Werte zwischen 2,5% und 2,9%. Würde Deutschland den Schnitt der anderen Länder erreichen, könnte es demnach Mehreinnahmen zwischen 20 und 30 Mrd. Euro verbuchen.

Die Methoden der Steueroptimierung multinationaler Konzerne

Der Grund für die im Vergleich zu den nominalen Sätzen niedrige tatsächliche Belastung von Kapital- und Unternehmenseinkommen in Deutschland liegt in den zahlreichen Ausnahme-, Verrechnungs- und Gewinnverschiebungsmöglichkeiten, durch die sich die Bemessungsgrundlagen schmälern lassen, beispielsweise Verlustvor- und -rückträge und die Bildung von steuerlichen Organschaften. Vor allem aber stehen international tätigen Konzernen zahlreiche Möglichkeiten offen, ihre Steuerzahlungen zu „optimieren“. Der Steuerwettbewerb der Staaten zielt zwar angeblich auf Investitionen. Doch wie sich zeigen ließ (s.o. Niedrigere Steuersätze als Standortvorteil), nutzen global tätige Konzerne häufig Niedrigsteuere Länder nur, um dort ihre Gewinne zu melden und zu versteuern, während ihre tatsächlich Wertschöpfung am ursprünglichen Standort verbleibt.

Die Verschiebung der Gewinne in Niedrigsteuere Länder erfolgt dabei auf teils legale und teils illegale Weise. Weit verbreitet ist die so genannte Transferpreismethode, die auf der Manipulation der internen Verrechnungspreise zwischen Konzerntöchtern basiert. Beispielsweise könnte ein deutscher Konzern seine Vorprodukte zu überhöhten Phantasiepreisen 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 Körperschaftsteuersatz von nur 15% (statt fast 30% in Deutschland). Andersherum könnte das deutsche Unternehmen auch Produkte und Dienstleistungen an Auslandstochter 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.

Zwar sind Unternehmen zur Anwendung des so genannten Fremdvergleichsprinzips (*arm's length principle*) verpflichtet, d.h. sie müssen bei konzerninternen Geschäften die gleichen Preise zu Grunde zu 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 neuesten technischen Stand sein können. Rund 60% des Welthandels finden nach OECD-Einschätzung innerhalb multinationaler Konzerne statt, was den Umfang der Manipulationsmöglichkeiten deutlich macht.

Ähnlich funktioniert der Trick mit Dienstleistungen oder Lizenzen, für die wegen ihrer Einzigartigkeit meist überhaupt kein Vergleich mit Weltmarktpreisen möglich ist. Ein Beispiel: das 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 (Jarass; Obermair 2004: 100).

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. Immerhin wurde die Fremdfinanzierungsmethode im Rahmen der Steuerreform 2008 durch die so genannte modifizierte Zinsschranke zumindest etwas eingeschränkt.⁴

Nicht nur Gewinne werden ins Ausland verschoben, sondern mitunter auch ganze Unternehmen oder Unternehmensteile. Umzüge ganzer Unternehmen versucht der Staat durch eine Wegzugbesteuerung unattraktiv zu machen, d.h. die Aufdeckung und Versteuerung der stillen Reserven des wegzugswilligen Unternehmens. Diese Steuer ist allerdings durch entsprechende Gestaltung offensichtlich leicht zu umgehen, sie griff bisher erst in wenigen Dutzend Fällen. Überdies gibt es für Unternehmen Methoden, nur durch Verlagerung einzelner Betriebsteile oder sonstiger Investitionen ins Ausland diese Steuer zu umgehen. Ohnehin ist ihr Fortbestand vom Europäischen Gerichtshof in Frage gestellt worden.⁵

4 Zinsaufwendungen sind seit Anfang 2008 nur mehr bis zu einer Höhe von 30% des Gewinns abziehbar, wobei eine Freigrenze von 1 Mio. Euro gilt. Die nicht gleich abziehbaren Zinszahlungen können zwar in späteren Jahren geltend gemacht werden, aber nur bis zu einer Grenze von 60% des Gewinns. Angesichts der großzügig bemessenen Freigrenze bleibt bei einem angenommenen Zinssatz von 5% eine Kreditaufnahme bis zu 20 Mio. Euro von der Zinssteuer unberührt. Ausnahmen gelten für Unternehmen, die nachweisen können, dass das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital im ganzen Konzern nicht günstiger ist als in der jeweiligen deutschen Gesellschaft.

5 In dem nach dem Kläger Lasteyrie du Saillant benannten Urteil vom März 2004 entschied der EuGH gegen das entsprechende französische Gesetz. Die EU-Kommission forderte daraufhin Deutschland umgehend zur Änderung des Außensteuergesetzes auf, da dieses, wie das französische Gesetz, einen Verstoß gegen die Freizügigkeit darstelle. Seit Juni 2005 wird daher die eigentlich fällige Steuer heim Umzug in ein anderes EU-Land oder in einen Mit-

Der deutsche Fiskus subventioniert sogar die Verlagerung ins Ausland. Aus einer Zeit, als von der Konkurrenz von Billiglohn- und Niedrigsteuerländern und von Arbeitsplatzverlagerung noch nicht die Rede war, stammt eine Regelung, die deutschen Unternehmen die Expansion ins Ausland erleichtern soll. Alle Kosten für die neuen Investitionen – Planungs- und Finanzierungskosten etwa – und die Kosten für die Verlagerung einer bestehenden Produktion von Deutschland – Abfindungen für überflüssig gemachte Mitarbeiter etwa – können in Deutschland steuerlich geltend gemacht werden. Die Gewinne, die im Ausland aus der Investition hervorgehen, bleiben jedoch in Deutschland dank Doppelbesteuerungsabkommen steuerfrei. Werden die Gewinne in Form von Dividenden an die Muttergesellschaft repatriert, so bleiben diese zu 95% steuerfrei.

Wie viele Steuern zahlen die Konzerne wirklich?

Die von einzelnen Kapitalgesellschaften tatsächlich in einem Land gezahlten Steuern zu ermitteln, ist überraschend schwierig. Aus den veröffentlichten Handelsbilanzen kann niemand ablesen, wie viele Steuern die Konzerne tatsächlich zahlen bzw. in welchem Umfang es sich nur um kalkulatorische Posten handelt, die gewissermaßen vorsorglich für den schlimmsten Fall in die Bilanz eingestellt werden. Da aus den Bilanzen nicht hervorgeht, wo sie Steuern zahlen, lässt sich das Ausmaß der Gewinnverschiebung nicht erkennen, was deren Bekämpfung umso schwieriger macht. Die Umstellung auf den internationalen Bilanzierungsstandard IFRS trug leider auch nicht zur Aufklärung bei. Die IFRS erscheinen als ein Regelwerk, das geradezu darauf angelegt ist, die Gewinnverschiebung von Konzernen zu verschleiern. Das zeigt sich besonders gut am Beispiel des neuen Standards IFRS 8, der unter anderem die Berichterstattung über geographische Segmente vorsieht. Statt konsequent die Ausweisung von Gewinnen in jedem einzelnen Land zu fordern, in dem ein Unternehmen tätig ist, beschränkt sich der neue Standard auf die Unterteilung der Welt in Heimatstaat und Rest der Welt. Selbst die Analysten von Banken und institutionellen Investoren wie Versicherungen und Fonds protestierten gegen so viel Informationsverschleierung – allerdings ohne Erfolg, denn die EU hat die IFRS 8 trotzdem zum bindenden Recht erklärt.

Mehr Transparenz in den Jahresabschlüssen würde die Steuervermeidung ohne hohen Kostenaufwand zumindest deutlich erschweren. Eine nach Ländern gegliederte Bilanz würde unter anderem sichtbar machen, wenn in einem kleinen Markt mit geringen Produktionskapazitäten und Umsätzen, aber zufälligerweise auch niedrigen Steuersätzen ungewöhnlich hohe Gewinne anfallen. Eine solche Bilanz könnte den Finanzbeamten in den einzelnen Ländern zumindest

ermöglichen, die richtigen Fragen zu stellen. Dies dürfte nicht nur Ländern wie der Bundesrepublik höhere Steuereinnahmen bescheren. Von entscheidender Bedeutung wäre solch ein Schritt vor allem für Entwicklungsländer, denen es oft an den nötigen institutionellen Kapazitäten und an der Verhandlungsmacht fehlt, die ihnen zustehenden Steuerzahlungen von multinationalen Konzernen einzutreiben. Die Möglichkeit, diese Steuern einzutreiben, wäre ein enormer Beitrag dazu, den Süden von der meist mit Auflagen verbundenen Entwicklungshilfe des Nordens unabhängiger zu machen.

Einstweilen aber müssen mangels besserer Daten die Schätzungen über die steuerliche Belastung der Unternehmen notgedrungen auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) basieren, was aber angesichts der mangelnden Konsistenz der Statistiken nicht unproblematisch ist. So werden in der VGR die Bruttogewinne von AGs und GmbHs den Steuerzahlungen der Kapitalgesellschaften im weiteren Sinne, darunter auch OHGs und KGs, gegenübergestellt. Eine Schätzung, die sich nur auf die Kapitalgesellschaften im engeren Sinne bezieht, kommt auf Bruttogewinne im Jahr 2004 von 225 Mrd. Euro und eine Belastung durch direkte Steuern in Höhe von 20,8 Mrd. Euro (Schäfer 2005). Daraus ergäbe sich eine durchschnittliche Steuerbelastung von 9,2%. Jarass/Obermair (2004) kommen mit einer ähnlichen Methode auf eine effektive Steuerquote der deutschen Kapitalgesellschaften 2005 von 16% (nicht einmal die Hälfte der damals noch nominal fälligen 38,6%). 2001 und 2002 war demnach die Quote sogar unter 10% gefallen. Durch die Steuerreform 2008 dürfte sie sich nach Schätzung der Autoren wieder auf 14% reduziert haben, weit weniger als im westeuropäischen Vergleich üblich.

Die Bemessungsgrundlage für die in Deutschland fälligen Steuern entspricht demnach nicht annähernd dem ausgewiesenen Gewinn. Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat in einem Memo (zit. bei Jarass/Obermair 2004) daher eine Rechnung aufgemacht, die sich allerdings nur auf die Körperschaft- und nicht auch die Gewerbesteuer und noch auf die Steuersätze vor der Reform 2008 bezieht. Von den 257 Mrd. Euro Gewinnen der Kapitalgesellschaften wurden zunächst 40 Mrd. Euro geltend gemachte Verlustabzüge und 51 Mrd. Euro aus ausländischen Beteiligungen zugeflossene Dividendenentträge abgezogen. Damit blieb ein zu versteuernder Gewinn von 166 Mrd. Euro. Beim damals geltenden Körperschaftsteuersatz von 25% würde dies Steuereinnahmen des Bundes von 41 Mrd. Euro ergeben. Das tatsächliche Steueraufkommen betrug allerdings nur 24 Mrd. Euro, selbst wenn man zum reinen Kassenaufkommen auch noch Investitionszulage, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag hinzuaddiert. Steuerausfälle nach dieser Rechnung: 17 Mrd. Euro. Den Finanzämtern wurden somit nur Gewinne von 95 Mrd. Euro gemeldet statt der vom BMF aus den Gewinnen laut VGR errechneten und leicht abgerundeten Bemessungsgrundlage von 160 Mrd. Euro. Das heißt, im Inland erwirtschaftete Gewinne in Höhe von 65 Mrd. Euro wurden von den Unternehmen nicht

in Deutschland versteuert, sondern im zumeist steuergünstigeren Ausland. Diese Zahl wurde von der Bundesregierung bestätigt; allerdings hob die Regierung hervor, dass es sich dabei z.T. auch um nicht näher ausgeführte methodische Abweichungen bei der Erhebung handeln könnte (Deutscher Bundestag: 19.10.2006).

Eine andere Annäherung an das Thema hat das Handelsblatt versucht (*Handelsblatt*: 26.9.2006). Der Handelsblatt-Firmencheck in Zusammenarbeit mit dem Institut für Wirtschaftsprüfung (IWP) und der Unternehmensberatung Mercer Management Consulting kommt auf deutlich geringere, aber immer noch erschreckende Mindereinnahmen bei der Besteuerung der Gewinne der Kapitalgesellschaften. Deutsche Aktiengesellschaften zahlen demnach im Schnitt 28,2% Ertragsteuern und damit gut 10% weniger als der bis 2007 geltende nominale Satz. Drei Viertel der 130 untersuchten Industrie-, Handels- und Dienstleistungskonzerne schafften es, ihre Steuerbelastung 2005 unter den eigentlich fälligen Satz von 38,6% zu senken. Jährliche Mindereinnahmen für Bund und Länder laut dieser Studie: 7,3 Mrd. Euro.

Die Handelsblatt-Untersuchung geht auch auf einige Firmenbeispiele ein: So brachten im Ausland versteuerte Gewinne RWE einen Steuervorteil von 104 Mio. Euro. Außerdem wirkten sich teilweise steuerfreie Erträge mit weiteren 306 Mio. Euro positiv auf die Steuerschuld aus. Folge: statt theoretisch 1,5 Mrd. Euro zahlte RWE 2005 nur gut 1 Mrd. Euro Steuern. BMW meldete auf Anfrage der Zeitung eine Konzern-Steuerquote von 31,5%. Doch der Handelsblatt-Firmencheck kam nur auf 13,3% – eine Diskrepanz von immerhin 611 Mio. Euro. Der Grund dafür ist ebenfalls die Nutzung steuerlicher Verlustvorträge vor allem im Ausland. Die Lufthansa schaffte mit gerade mal 2,9% die geringste Steuerquote von den untersuchten Firmen. Grund dafür waren vor allem Verlustvorträge, die die Steuer von theoretisch 253 Mio. Euro auf tatsächlich nur noch 25 Mio. Euro drückten.

Den Steuersenkungswettlauf stoppen

Viele, auch kritische steuerpolitische Ansätze nehmen den Steuerwettlauf in einer Zeit der Globalisierung und der praktisch perfekten Mobilität des Kapitals als unvermeidbar hin. So lange anderswo günstigere Steuersätze locken, habe keine Regierung die Möglichkeit, selbst deutlich höhere Sätze zu verlangen, so die gängige Erklärung.

Doch das ist falsch. Es gibt durchaus Methoden, nationale Steuersysteme so zu gestalten, dass Gewinnverschiebung und damit auch der Wettlauf sinnlos werden. So müssen unter dem so genannten Wohnsitzlandprinzip, das etwa die USA und Großbritannien anwenden, Unternehmen ihre im Ausland gemeldeten Gewinne zu Hause 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 Ausweisung von Gewinnen in Irland lohnt also nicht mehr.

In der Realität aber stellt das Wohnsitzlandprinzip die Steuerbehörden allerdings vor große Herausforderungen. Die Nachversteuerung kann beispielsweise ganz einfach umgangen werden, wenn der Firmensitz pro forma ins Ausland verlegt wird – Bermuda ist bei den US-Konzernen besonders beliebt (Tyco, Accenture u.a.) – oder wenn im Ausland erzielte Gewinne gar nicht erst ins Heimatland zurücktransferiert und stattdessen gleich wieder in Niedrigsteuere ländern reinvestiert werden. Ein weiterer beliebter Trick ist, sich im Ausland (meist mit Hilfe von Bestechung) möglichst hohe Steuerzahlungen bescheinigen zu lassen, die dann zu Hause von den Steuern abgesetzt werden können. Beispielsweise hat sich Chevron über Jahre in Indonesien Gebühren für Ölförderkonzessionen als Steuerzahlungen quittieren lassen. Manche dieser Lücken lassen sich wenigstens zum Teil durch weitere Gesetze stopfen, etwa durch Wegzugbesteuerung, die beim Umzug in eine Steueroase wie Bermuda fällig wird, oder indem eine Nachversteuerung auch dann zwingend gemacht wird, wenn die Gewinne nicht ins Heimatland repatriiert werden. Doch dadurch wird das Steuersystem so kompliziert, dass Unternehmensberatungen ein äußerst lukratives Betätigungsfeld und die Unternehmen letztlich doch immer noch ein Schlupfloch finden. Jedenfalls ist es weder den USA noch Großbritannien gelungen, die Steuervermeidung durch Konzerne zu unterbinden.

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 Filmstudios von Hollywood 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, wohin dann alle Einnahmen flossen.

Es handelt sich bei der Unitary Taxation wohlgerneht nicht um eine internationale Besteuerung, und es braucht keine zentrale Instanz dafür geschaffen zu werden. Es ist die nationale Steuerbehörde (bzw. im Fall der USA die Behörde des Bundesstaates), die zunächst sämtliche Gewinne eines Konzerns und seiner Töchter in In- und Ausland addiert, etwa so, wie es auch im Konzernjahresabschluss geschieht (daher die Bezeichnung „unitary“, d.h. es werden nicht nur wie bisher die im Land registrierten Betriebe steuerlich berücksichtigt, sondern der Konzern wird als Einheit, unit, betrachtet). In einem zweiten Schritt, dem so genannten *formulary apportionment*, ermittelt die Behörde, welcher Anteil der Konzernaktivitäten im eigenen Land (bzw. Bundesstaat) stattfindet. Dafür bietet sich eine Mischkalkulation aus Umsatz, investiertem Kapital und ge-

zahlten Löhnen an. Die US-Bundesstaaten wenden die Unitary Taxation auch auf ausländische Konzerne an, sofern sie mindestens 20% ihres nach besagter Mischkalkulation ermittelten Geschäfts in den USA machen. Der Staat kann nun auf den Teil des Konzerngewinns Steuern – zum jeweils in diesem Staat geltenden Satz – 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 Aktivitäten zu 90% in Kalifornien ausübt, dann muss er auch auf 90% seiner Gewinne in Kalifornien Bundesstaatssteuer zahlen.⁶

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. Kritiker der Unitary Taxation lehnen sie daher mit dem Argument ab, sie würde den Steuerwettbewerb nicht aufhalten: Die Staaten würden nun womöglich sogar verstärkt darum konkurrieren, dass komplette Betriebe zu ihnen verlagert werden. Solch eine Annahme ist jedoch unrealistisch, und zwar allein schon deswegen, weil Standortverlagerungen im Gegensatz zu Gewinnverschiebungen, die im Zentrum des bisherigen Steuerwettbewerbs stehen, sehr teuer sind. Wie oben gezeigt wurde, werden solch teure Auslandsinvestitionen 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 seit den 1920er-Jahren eine Unitary Taxation anwenden, belegt dies im Übrigen.

Nichtsdestotrotz ist es sinnvoll, die Forderung nach einer anteiligen Besteuerung mit derjenigen nach Mindeststeuersätzen zu verbinden. Mindeststeuern haben unter gegenwärtigen Bedingungen den Nachteil, dass sie drohen, gleichzeitig zu Höchststeuern zu werden, weil der Steuerwettlauf 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

6 Kalifornien und andere US-Staaten gerieten international unter Druck, insbesondere durch die EU, weil die betroffenen Unternehmen gegen Doppelbesteuerung protestierten – obwohl die Unternehmen diese Doppelbesteuerung selbst durch die rein bilanzielle Gewinnverschiebung in Niedrigsteuere länder 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.

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 in Hinblick auf Qualifikation, Infrastruktur und ordnungspolitischen Rahmen würden höhere Steuersätze rechtfertigen und den Zwang zu immer weiteren Steuersenkungen reduzieren.

Eine gemeinsame Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer für Europa

Auch in der EU gibt es Überlegungen in diese Richtung. Die Europäische Kommission hatte zunächst ein Pilotprojekt für mittelständische Betriebe vorgeschlagen, an dem sich Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können. Ziel dieses Projekts war dabei weniger eine 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 (Europäische Kommission: 9.9.2004). Demnach entstehen einer Muttergesellschaft mit Niederlassungen in anderen EU-Mitgliedstaaten etwa fünfmal höhere Befolgungskosten als Unternehmen ohne ausländische Niederlassungen. Besonders aufwändig seien die Dokumentationspflichten über die konzerninternen Verrechnungspreise, die aber nötig sind, gerade weil diese Transferpreise so häufig zur unerlaubten Verschiebung von Gewinnen genutzt werden.

Bewegung kam in die Diskussion durch die Osterweiterung der EU. Der frühere Finanzminister Hans Eichel sorgte sich in einem Interview, „ob wir die niedrigen Steuersätze, gerade in den Beitrittsländern, auch noch durch Zuschüsse über die EU finanzieren“ (*Der Spiegel*: 26.4.2004). Im Handel sei Dumping ja auch verboten. Warum dann nicht bei den Steuern? Eichel und sein damaliger französischer Kollege Nicolas Sarkozy forderten daher die EU-Kommission auf, möglichst bald konkrete Vorschläge für eine einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage zu erarbeiten, die möglichst auch Mindeststeuersätze enthalten sollten.

Im Juli 2004 antwortete Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein jedoch lapidar: „Es ist nicht die Aufgabe der europäischen Kommission, den Regierungen zu sagen, wie hoch die Unternehmenssteuersätze sein sollten.“ (Auskunft gegenüber der Autorin). Dieser Meinung schlossen sich zwei Monate später die Finanzminister der meisten EU-Mitgliedsstaaten an. Der Einführung von europaweiten Mindeststeuersätzen erteilten sie eine klare Absage. Immerhin wollen sie prüfen lassen, ob man die Bemessungsgrundlage für die von Unternehmen zu versteuernden Gewinne vereinheitlichen könnte.

Die Bemühungen konzentrieren sich seither auf eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage, bei der jedes EU-Mitglied an seinem eigenen Steuersatz festhalten kann. Hierbei geht es längst nicht mehr nur um die Frage, wie die Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung zu definieren ist, sondern auch und insbesondere darum, wie sie unter die EU-Mitgliedsstaaten aufzuteilen ist. Bei der so genannten einheitlichen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) der EU handelt es sich somit um nichts anderes als ein Modell der Unitary Taxation. 2004 wurde auf Beschluss des Ecofin (des Rats der Wirtschafts- und Finanzminister) von der Kommission eine entsprechende Arbeitsgruppe eingerichtet, die bereits 2007 ein Arbeitspapier über die mögliche Ausgestaltung einer solchen Steuer vorlegte (Europäische Kommission: 26.7.2007, vgl. dazu auch Schön/Schreiber/Spengel 2008)).

Die Bundesregierung unterstützt das Vorhaben (Bundesfinanzministerium 2007). In letzter Zeit jedoch drängt sich der Eindruck auf, dass der Prozess ins Stocken gekommen ist. Eine für die Ecofin-Sitzung im Juni 2008 erwartete offizielle Vorlage der Kommission blieb aus. Das Problem: dieselben Regierungen, die schon eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze in der EU blockiert haben, bringen sich auch gegen eine harmonisierte Bemessungsgrundlage in Stellung. Diejenigen EU-Mitglieder, die sich als Niedrigsteuerstandort profilieren und die deshalb am meisten zu verlieren hätten, wenn sich die bloße Verschiebung von Unternehmensgewinnen nicht mehr rentieren würden, haben die Herausforderung erkannt, die eine Unitary Taxation für ihr Modell darstellen würde. Zu den Gegnern des Vorhabens zählen neben Großbritannien und Irland vor allem die Beitrittsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta und die Slowakei. Unverhohlen drohte das irische Finanzministerium in einer Stellungnahme: „In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass die CCCTB Mitgliedsstaaten nicht aufgezwungen werden kann. Für alle über Steuerfragen zu treffenden Entscheidungen ist Einstimmigkeit notwendig.“ (www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=4543)

Die Frage ist, ob die großen EU-Staaten, insbesondere die Bundesrepublik und Frankreich, sich diesmal eher durchsetzen können als bei der Frage der Steuersätze. Die Alternative, um der steuerpolitischen Blockade in der EU zu entgegen, wäre eine Strategie, die sich an die Einführung des Euro anlehnt: die Bildung einer Kerngruppe.

Literatur

- Attac Österreich (2006): *Kooperation statt Wettbewerb. Eine andere Politik für Europa, Informationspapier zur Kampagne „Unser Europa“*, Wien, Januar
- Bartelsman, Eric; Beetsma, Roel (2000): *Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries, Tinbergen Institute Discussion Papers*, Amsterdam

- Bundesfinanzministerium: *Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuergruppen mit Aufteilung auf direkte und indirekte Steuern 1970 bis 2007*, www.bundesfinanzministerium.de
- Bundesfinanzministerium (2007): *Ecofin-Programm für die deutsche EU-Präsidentschaft 2007*, Monatsbericht des BMF Januar 2007.
- Centre for Economic Policy Research (2001): *Creative Accounting – how multinationals shift their profits in response to changing corporate taxes*, in: *European Economic Perspectives*, Nr. 28, März: 5ff.
- Der Spiegel (26.4.2004): *Finanzminister Eichel über Steuerdumping in der EU*, Nr. 18
- Der Spiegel (25.9.2006): *Auf welchem Stern leben wir?*, Nr. 39
- Deutscher Bundestag (19.10.2006): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke: Steuerumgehung und -hinterziehung deutscher Unternehmen*, Drucksache 16/3071, Berlin
- Die Zeit (27.4.2006): *Gleiche Steuern für alle?*
- Easterly, William (2001): *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge
- Europäische Kommission (9.9.2004): *Communiqués de Presse Rapid*, <http://europa.eu/rapid>, Nr. IP/04/1091
- Europäische Kommission (26.7.2007): *Arbeitsgruppe „Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“ (AG GKKB), GKKB: Mögliche Elemente der technischen Ausgestaltung*, Brüssel, CCCTB/WP057\doc\de
- Eurostat (2008): *Taxation Trends in the European Union*, 2008 Edition, Eurostat Statistical Books, Luxemburg
- FTD (31.10.2006): *Ökonomen warnen vor Zinsbesteuerung*
- Handelsblatt (11.9.2004): *EU-Minister wagen erste Schritte zur Steuerharmonisierung*
- Handelsblatt (26.9.2006): *Konzerne bremsen den Fiskus aus*
- Internationale Arbeitsorganisation (2004): *Eine Faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen. Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung*, Genf
- Jarass, Lorenz; Obermair, Gustav (2004): *Geheimnisse der Unternehmenssteuern. Steigende Dividenden, sinkendes Steueraufkommen*, Marburg
- Kraus, Astrid (2005): *Unternehmen angemessen besteuern*, in: Truger, Achim (Hrsg.): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?*, Marburg: 85 ff
- Schäfer, Claus (2005): *Weiter in der Verteilungsfalle – Die Entwicklung der Einkommensverteilung in 2004 und davor*, in: *WSI Mitteilungen* 11: 603 ff
- Schön, Wolfgang; Schreiber, Ulrich; Spengel, Christoph (Hg.) (2008): *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Europe – Eine einheitliche Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für Europa*, Heidelberg
- Sikka, Prem (2005) *Sleepless in Slovakia. The flat tax and what it conceals*, *Tax Justice Focus*, Volume 1 Number 3: 8 f
- taz (1.7.2006): *Auf die Quote kommt es an*

Jana Schultheiss

Steuern und Familienmodelle

Staatliche Eingriffe in die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger finden auf zahlreichen Ebenen statt, indem staatliche Institutionen allgemeinverbindliche Regeln setzen, die bestimmte Verhaltensmuster positiv oder negativ sanktionieren. Dabei ist der Staat bzw. die konkrete Konstitution des Staates als Ausdruck gesellschaftlicher Machtverhältnisse zu interpretieren, die grundsätzlich auch politisch veränderbar sind. Eine institutionelle Regelung des Staates stellen das Steuersystem und die Verwendung staatlicher Mittel dar. Steuern dienen der Finanzierung staatlicher Aufgaben, ihnen wird aber auch eine Lenkungsfunktion zugeschrieben. Diese Lenkungsfunktion besteht in einer Umverteilungswirkung; zudem greift der Staat über Steuern in die Lebensformen und die Lebensgestaltung der Bürgerinnen und Bürger ein. So werden bestimmte Kosten, die aus einer bestimmten Lebensführung bzw. bestimmten Lebensumständen entstehen, als Sonderausgaben oder außergewöhnliche Lasten anerkannt. Steuerpolitik ist mithin immer auch Gesellschaftspolitik. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang beim Blick auf die Behandlung von Familienformen, etwa durch das Ehegattensplitting oder Freibeträge für Kinder. Im vorliegenden Beitrag sollen Steuer- und Ausgabenpolitik sowie die jeweiligen Wirkungen und zugrundeliegenden ideologischen Konzepte erörtert werden, indem die durch staatliche Politik geförderten oder bestärkten Lebensmodelle, mithin das Verhältnis zwischen Öffentlich und Privat, anhand des Ehegattensplittings, der Kindergeldproblematik sowie der Elterngeldregelung analysiert werden.

Die Festlegungen, welche Familien und Familienmodelle seitens der Politik für unterstützungswürdig gehalten werden, sind zwangsläufig normativ und werden im Rahmen der genannten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse gedeutet. Sie lassen daher Rückschlüsse auf grundlegende Vorstellungen politischer EntscheidungsträgerInnen über das gesellschaftliche Zusammenleben zu.

Das Verhältnis von Staat und Familie

Die Familie wurde bereits seit der Spätantike als konstitutives Element des Staates interpretiert und ihre innere Verfasstheit in Analogie zum Staat gesetzt (vgl. Kreisky o.J.: 2). Hieraus entwickelte sich „[m]it dem Aufkommen der neuzeitlichen Nationalstaaten (...) auch die Idee von der *staatstragenden* Be-