

Sven Giegold

Steuern statt Unternehmenswohlfahrt

Wie das Steuerdumping zu Gunsten der Multis in Nord und Süd beendet werden könnte

Alle möchten sie locken: die multinationalen Konzerne und ihre Investitionen. Dafür bieten die Länder des Südens in den mehr als 3.000 Sonderwirtschaftszonen umfangreiche Steuergeschenke. Auch im Norden findet unter neoliberalen Vorzeichen seit Jahren ein Abwärtswettkampf bei der Besteuerung der Unternehmen statt. Dieses Geld fehlt für öffentliche Ausgaben wie Bildung und Gesundheit – in Nord wie in Süd. Deshalb müssen mittels internationaler Vereinbarungen der Steuerwettkampf beendet und Steueroasen stillgelegt werden.

Investitionen multinationaler Unternehmen sind überall auf der Welt ein zentrales Objekt politischer Begierden. Fast nichts bleibt unversucht, um sie anzulocken. Doch vieles, was Konzerne anzieht, ist nicht auf die Schnelle zu verändern: Märkte, qualifiziertes Personal, Rohstoffe und dergleichen sind entweder schon da oder brauchen Zeit zur Entwicklung. Umso heftiger tobt daher der Kampf mit den Mitteln des „corporate welfare“, staatlicher „Unternehmenswohlfahrt“: Subventionen und Steuerdumping.

Wo immer ein multinationaler Konzern investiert, wird er Verhandlungen über die zu zahlenden Steuern führen. Lange „Steuerferien“, etwa für zehn Jahre, sind häufig. Oft lockt auch die völlige Steuerfreiheit von Gewinnen. Die meisten Unternehmen siedeln sich in den mehr als 3.000 Sonderwirtschaftszonen an, in denen eine Gewinnbesteuerung meist nicht stattfindet. Die Unternehmen greifen also auf die Infrastruktur und Arbeitskräfte der Entwicklungsländer zurück, ohne sich an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen. Selbst wenn eine Besteuerung formal vorgesehen ist, nutzen multinationale Unternehmen die Möglichkeiten zur buchhalterischen Verlagerung von Gewinnen in Länder mit noch niedrigeren oder keinen Steuern – oft am Rande der Legalität.

„Corporate welfare“ ist für die Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer jedoch keine effiziente Form, Entwicklung zu fördern. Verschiedene Studien belegen, dass Steuern und Subventionen nicht die wichtigsten Standortfaktoren sind. Die meisten Investitionen würden auch ohne die Subventionen erfolgen. Allerdings wird es nur wenigen, besonders attraktiven Ländern gelingen, im Alleingang aus dem teuren und ineffizienten Wettlauf auszusteigen.

Steuersenkungswettkampf in Nord und Süd

Die Konkurrenz um die Multis zeigt sich in einem erbitterten Steuersenkungswettkampf zwischen den Nationalstaaten. Für die Steuersätze der OECD-Länder ist dieser Wettlauf gut dokumentiert. Dagegen fehlen entsprechende Untersuchungen für Entwicklungsländer. Eine große Zahl von Einzelfällen deutet jedoch in die gleiche Richtung eines intensiven Abwärtsrennens bei der Steuerbelastung von Kapitaleinkommen.

Viele FinanzwissenschaftlerInnen argumentieren, dass niedrige Steuersätze ökonomisch effizienter sind als hohe Steuersätze und der internationale Steuerwettbewerb genau zu dieser Senkung von Steuersätzen beiträgt. Dagegen stehen jedoch zwei schwerwiegende Argumente: Erstens hat der Körperschaftssteuersatz eine wichtige Bedeutung für die Sicherung der Steuerprogression in der Einkommenssteuer. Private Einkünfte können leicht in Körperschaften verlagert werden und so in den Genuss der niedrigen

Unternehmenssteuersätze kommen. Der Verzicht auf Progression aber erschwert soziale Umverteilung. Zweitens fehlen die Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Güter, die fortan nur sozial ungerechter möglich ist. Dies delegitimiert die öffentliche Bereitstellung etwa von Bildung, Umweltschutz und Infrastruktur.

Die Folgen für Entwicklungsländer

Leider ist es nicht möglich, genauer abzuschätzen, wie groß die Steuerausfälle für Entwicklungsländer sind. Schuld daran ist die Intransparenz des internationalen Finanzsystems wirtschaftsliberaler Prägung. Im Jahr 2000 legte die internationale Entwicklungsorganisation Oxfam eine Studie vor, die die negativen Effekte von Steueroasen für Entwicklungsländer aufzeigt und die Steuerverluste schätzt. Laut Oxfam gehen Entwicklungsländern in diesem Bereich jährlich 50 Milliarden US-Dollar verloren, davon 35 Milliarden durch entgangene Gewinnsteuern von multinationalen Unternehmen und 15 Milliarden durch entgangene Einkommenssteuern auf Kapitaleinkünfte vermögender Privatpersonen. Diese 50 Milliarden US-Dollar entsprachen der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der westlichen Welt im Jahr 2000. Die Steuervermeidungstechniken international verflochtener Unternehmen führen außerdem zu einem unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber lokalen Unternehmen in Entwicklungsländern.

Bekämpfung von Steuerflucht

Im Vergleich zu den Problemen sind die bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerwettbewerb völlig unzureichend. Zwar sind in vielen Nationalstaaten die Handlungsspielräume gegen Steuerflucht und Steuervermeidung noch nicht ausgeschöpft – offensichtlich ist jedoch, dass die Probleme nur durch internationale Kooperation wirklich zu lösen sind. Die bisherigen Erfolge sind bescheiden: Während sich zumindest der politische Druck auf die klassischen Steueroasen deutlich erhöht hat, gibt es international keine politischen Maßnahmen, die dem Steuerwettbewerb bei Konzernsteuern Einhalt gebieten. Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) haben sich bisher nicht nennenswert gegen Steuerflucht und Steuerwettbewerb engagiert. In der UNO gibt es zwar interessante Entwicklungen, sie haben jedoch jenseits von Papieren und Diskussionen bislang zu nichts geführt.

Bei aller Unerfreulichkeit gibt es doch eine gute Nachricht: Bei kaum einem entwicklungspolitischen Thema sind die ökonomischen Interessen zwischen der großen Mehrheit der Bevölkerung in Entwicklungs- und Industrieländern so ähnlich. Dies ist eigentlich eine gute Basis, um politisch zumindest mittelfristig etwas bewegen zu können.

In den Industrieländern steht nicht weniger auf dem Spiel, als der seit dem 2. Weltkrieg gewachsene Klassenkompromiss. Besteuerung wird hier mit der andauernden Drohung der Kapitalverlagerung beantwortet. Damit wird es unmöglich die GewinnerInnen der Globalisierung angemessen zu besteuern und die VerliererInnen, vorwiegend geringer qualifizierte ArbeitnehmerInnen, zu entschädigen. Diese Entwicklung enthält enormen politischen Sprengstoff.

In den Entwicklungsländern steht ebenfalls viel auf dem Spiel. Es geht mit öffentlichen Einnahmen und einer korruptionsarmen Verwaltung nicht nur um wichtige Voraussetzungen für Entwicklung. Es geht mit dem stärkeren Zugriff auf eigene Steuereinnahmen auch um eine größere politische und ökonomische Unabhängigkeit von häufig allzu eigennützig handelnden Geld- und Kapitalgebern wie IWF, Weltbank und auch vielen staatlichen Geldgebern.

Wirksame Maßnahmen gegen den internationalen Steuerwettbewerb wurden vielfach

vorgelegt: Mindeststeuersätze, Nachversteuerung von Gewinnen in den Konzernmutterländern, Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen, Einrichtung einer Weltsteuerbehörde zur besseren Kooperation der nationalen Finanzämter und weitgehende steuerliche Transparenzpflichten für Multis.

Für eine internationale Steuerwehr

Der bestlegitimierte Ort für die Regelung internationaler Fragen sind die Vereinten Nationen. Da aber in ihr auch diverse Steueroasenländer vertreten sind, scheint es unwahrscheinlich, dass innerhalb des derzeitigen UN-Systems wirksame Maßnahmen gegen Steuerflucht und -vermeidung beschlossen werden. Dafür bräuchte es andere Institutionen. Das gleiche Problem existiert auch innerhalb der EU und der OECD. Auch hier haben Luxemburg und die Schweiz, gemeinsam mit einigen weiteren Nutznießern der totalen Kapitalverkehrsfreiheit, bislang maßgeblich dazu beigetragen, wirksame Maßnahmen zu verhindern. Daher scheint es an der Zeit, dass sich die geschädigten Länder zusammenschließen und plurilaterale Maßnahmen gegen Steuerflucht und üblen Steuerwettbewerb koordinieren. Eine internationale Konvention zur Kooperation in Steuerfragen könnte einen guten Rahmen bieten.

Solche Maßnahmen haben jedoch im politischen Prozess nur eine Chance, wenn sie von einer breiten Koalition von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert werden. Die wachsende Zahl an Initiativen in diesem Bereich zeigt: Die internationale Steuerwehr ist bereits unterwegs. Sie braucht jedoch weitere Räumfahrzeuge, um rechtzeitig zum Löschen zu kommen, bevor die progressiven Einkommensteuersysteme verschwunden sind.

Sven Giegold vertritt den BUND im Attac-Koordinierungskreis und ist Chair des International Steering Committee des „Tax Justice Network“ (www.attac.de/steuerflucht, www.taxjustice.net).

Das Tax Justice Network ist ein Zusammenschluss von WissenschaftlerInnen, Nichtregierungsorganisationen, kritischen ExpertInnen aus der Finanzbranche und SteuergerechtigkeitsaktivistInnen. Das Netzwerk setzt sich in über 20 Ländern für die Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung ein.