

Den Steuersenkungswettlauf stoppen

Wie sich die Staaten bei den Unternehmenssteuern das Wasser abgraben und wie dies zu verhindern ist

Von Nicola Liebert

In vielen Ländern der Europäischen Union geht dem Staat das Geld aus. Leistungen etwa für Arbeitslose, für Bibliotheken oder die Förderung öffentlichen Verkehrs werden eingeschränkt, weil ja angeblich anders die Maastricht-Defizitkriterien nicht einzuhalten sind. Während die Unternehmen mit Verweis auf den globalen Standortwettbewerb immer weiter entlastet werden, wird der Faktor Arbeit vor allem durch Sozialversicherungsbeiträge immer stärker belastet. Der Staat holt sich eben das nötige Geld bei denen, die nicht so mobil sind wie das Kapital. Und da auch Verbraucher schlecht mit Abwanderung ins Ausland drohen können, ist etwa in Deutschland die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 19 Prozent bereits beschlossene Sache. Dass dies angesichts des ohnehin schwachen Konsums die Konjunktur völlig abwürgen wird, wird hingenommen, weil es scheinbar an Alternativen fehlt.

In Deutschland sind die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nach Berechnungen des Wiesbadener Wirtschaftsprofessors Lorenz Jarass zwischen 1998 und 2004 um 17 Prozent auf 482 Milliarden Euro gestiegen. In derselben Zeit sind die Steuerzahlungen der Kapitalgesellschaften, also AGs und GmbHs, um 13,5 Prozent eingebrochen auf 32 Milliarden Euro. Wie kann das sein?

Die deutsche Regierung hat seit 2001 nicht nur die nominalen Steuersätze mit Verweis auf den globalen Standortwettbewerb drastisch gesenkt – den Einkommensteuerspitzensatz von 53 auf 42 Prozent, die Körperschaftsteuern von zuvor 30 Prozent auf ausgeschüttete und 40 Prozent auf einbehaltene Gewinne auf derzeit 25 Prozent; eine weitere Senkung auf 22 Prozent ist für das Jahr 2008 geplant. Darüber hinaus hat sie auch noch die Bemessungsgrundlage geschmälert. Die Bemessungsgrundlage ist der eigentliche Betrag, auf den der jeweils gültige nominale Steuersatz angewandt wird – bei Unternehmen also der Gewinn abzüglich aller Kosten. Statt dem nominalen Steuersatz von über 38 Prozent (Körperschaftsteuer plus Gewerbesteuer auf kommunaler Ebene) führen auf diese Weise die deutschen Kapitalgesellschaften de facto im Schnitt nur 15 Prozent ihrer Gewinne ab.

Niedrigere Steuersätze – höhere Steuereinnahmen?

Viele andere Länder wie etwa Frankreich, Irland oder Großbritannien haben in den vergangenen Jahren zwar auch ihre nominalen Unternehmenssteuersätze gesenkt, aber zugleich die Bemessungsgrundlage verbreitert und daher zum Teil sogar Steuererhöhungen erzielt. Insofern ist die Beobachtung korrekt, dass Steuersenkungen nicht zwangsläufig zu Einnahmeverlusten führen müssen. Fraglich ist allerdings, ob das auch langfristig funktioniert. Der Abbau von Steuersubventionen und andere Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage dürften irgendwann an natürliche Grenzen stoßen, so

dass sich früher oder später sinkende Steuersätze in den meisten Ländern auf die Einnahmen niederschlagen werden.

So wurden in den USA 1986 der Steuersatz gesenkt, während zugleich zahlreiche Ausnahmen und Subventionen gestrichen wurden. Tatsächlich stieg dann bis 2000 der Anteil der Steuern auf Einkommen und Gewinne gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 11,6 Prozent auf 15,1 Prozent. Der entscheidende Grund dafür war aber die konsequente Besteuerung von Kapitalerträgen, durch die der Fiskus am Börsenboom teilhatte. Doch dank der beständigen Lobbybemühungen der Wirtschaft und dank George W. Bush hat zahlreiche neue Steuervergünstigungen gegeben, während zugleich Unternehmen immer geschickter darin wurden, ihre Gewinne in Niedrigsteuerrländer zu verschieben. Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern gingen in der Folge dramatisch zurück. Unternehmen trugen 2003 nur noch sieben Prozent zum gesamten Steueraufkommen des Bundes bei – nach immerhin noch 13 Prozent im Jahr 1980.

Die Tricks der Konzerne

Die Verschiebung von zu versteuernden Gewinnen aus Ländern mit hohen Steuersätzen in Länder mit niedrigen Sätzen ist eine der beliebtesten Arten, wie Unternehmen ihre Steuerzahlungen „optimieren“. Die wichtigsten Tricks, wie Unternehmen ihre Gewinne in Hochsteuerländern und dadurch ihre Steuerlast mindern, erläuterte das deutsche Fernsehmagazin Monitor unlängst am Beispiel Ikea.

Trick 1: Das unmögliche Möbelhaus finanziert sich zu 99,8 Prozent mit Fremdkapital, das es sich vom eigenen Konzern im Ausland leiht. Dafür zahlt Ikea Deutschland Schuldzinsen, die es hier von seinen Steuern absetzt. Die Zinszahlungen bleiben dabei natürlich im Konzern – nur nicht in Deutschland. Übrigens nutzen auch viele Investoren in Deutschland diesen Trick. Finanzinvestoren – vulgo: Heuschrecken – kaufen deutsche Firmen, verlegen den Sitz ins Ausland und das Unternehmenskapital gleich mit. Anschließend werden die Aktivitäten der Firma in Deutschland steuermindernd mit Fremdkapital finanziert.

Trick 2: Für die Benutzung des Erfolgsnamens Ikea müssen drei Prozent des Umsatzes als Lizenzgebühren an eine Ikea-Tochter in den Niederlanden überwiesen werden. Dort werden diese Lizenzeinnahmen nur mit sechs Prozent besteuert. In Deutschland mindern die Zahlungen den zu versteuernden Gewinn.

Trick 3: Auch die Expansion nach Osteuropa lässt sich Ikea teilweise vom deutschen Finanzamt zahlen. Alle Kosten für Planung, Verwaltung und Kapitalausstattung ausländischer Töchter und die Abfindungen für die daheim überflüssig gewordenen Arbeiter können in Deutschland von den Steuern abgesetzt werden.

All dies ist völlig legal. Trick 4 ist zwar illegal, aber schwer zu überprüfen. Er kann daher hier nicht an einem konkreten Unternehmen festgemacht werden. Der Trick basiert auf manipulierten konzerninternen Verrechnungspreisen. So könnte ein Konzern im Hochsteuerland Deutschland diverse Dienstleistungen von einer Tochter in Irland zu völlig überhöhten Preisen erledigen lassen. Durch die hohen Kosten fällt der in Deutschland zu versteuernde Gewinn

geringer aus. Die deutsche Konzernniederlassung könnte der irischen Tochter auch Produkte zum Super-Freundschaftspreis verkaufen. Wegen der geringen Verkaufserlöse sinkt wiederum der Gewinn, der dem deutschen Finanzamt gemeldet wird. Der US-Pharmakonzern Pfizer etwa hat seine Umsatzrendite in Deutschland auf traurige zwei Prozent gedrückt, während in Irland die Gewinne nur so zu sprudeln scheinen. Welch Zufall: dort beträgt der Unternehmenssteuersatz nur 12,5 Prozent.

Steuerwettlauf in der EU

Der Wettlauf, Investoren die niedrigsten Steuersätze zu bieten, schreitet in der EU rapide voran. Der nominale Körperschaftsteuersatz in den westlichen 15 EU-Ländern sank zwischen 1996 und 2004 von durchschnittlich 39 auf 31 Prozent. In den zehn EU-Beitrittsländern ist der Steuersatz mit durchschnittlich 21 Prozent noch ein Drittel niedriger als der West-Satz.

Steuerwettbewerb ist nach Auffassung der Kommission wie jeder Wettbewerb grundsätzlich positiv. Gerade im Fall der Beitrittsländer werden Dumping-Steuersätze als eine Art legitimer Rabatt schöngeredet, der Investoren als Ausgleich für die schlechte Infrastruktur gewährt wird. Warum Investoren ungezielte Steuergeschenke gemacht werden sollen, statt ihnen direkte und an die Schaffung von Arbeitsplätzen gebundene Beihilfen zu gewähren, bleibt das Geheimnis der Kommission.

Nur unfairer Wettbewerb ist in der EU verpönt. Als unfair gelten aber nur Steuergesetze, die ausländische Unternehmen einseitig bevorzugen. Das Paradebeispiel dafür war lange Irland, das von ausländischen Investoren, die sich in den Dublin Docks ansiedelten, nur einen Steuersatz von zehn Prozent verlangte, während alle übrigen Unternehmen in Irland den damals gültigen Körperschaftsteuersatz von 40 Prozent blechen mussten. Auf die Beschwerde der Kommission hin senkte die irische Regierung einfach für alle Unternehmen den Steuersatz auf 12,5 Prozent. Dass das Land damit zur Steueroase wurde, gilt nicht als unfair, weil ja keine Unternehmen mehr gegenüber anderen bevorzugt werden.

Unterdessen macht es die EU den grenzüberschreitend tätigen Unternehmen in ihren Mitgliedsstaaten immer einfacher, den „fairen“ Steuerwettlauf auszunutzen. Durch die Schuldzinsen- und Lizenzgebühren-Richtlinie dürfen die EU-Länder keine Quellensteuern mehr auf die Zahlung von Schuldzinsen und Lizenzgebühren an ausländische Unternehmensteile erheben. Das ermöglicht es Unternehmen wie Ikea, weiterhin auf diese Weise ihre Steuern zu minimieren. Die Fusionsrichtlinie wiederum macht den Mitgliedsstaaten eine Wegzugsbesteuerung unmöglich, indem in andere EU-Länder abwandernde Unternehmen nicht mehr zur Offenlegung und Versteuerung ihrer stillen Reserven gezwungen werden können.

Durch diese Richtlinien soll die Freizügigkeit des Kapitals innerhalb des Binnenmarkts gewährleistet werden. Sie machen aber nur Sinn, wenn die EU auch ein einheitlicher Steuerraum würde. Doch obwohl die Mehrheit der EU-Staaten massive finanzielle Nachteile durch den Steuersenkungswettlauf erleidet und obwohl die einzelnen Staaten auf Grund des Standortwettbewerbs und der Möglichkeiten der Gewinnverschiebung längst nicht mehr unabhängig

sind, einen Steuersatz ihrer Wahl festzusetzen, halten sie eisern an der Fiktion der finanzpolitischen Souveränität fest. Selbst in der geplanten EU-Verfassung ist die Besteuerung einer der wenigen Politikbereiche, für die nach wie vor das Prinzip der Einstimmigkeit vorgesehen ist.

Aufbruch in Richtung Steuerharmonisierung

Durch den Beitritt zehn neuer Länder mit zum Teil sehr niedrigen Steuersätzen zur EU ist inzwischen eine Diskussion über die Unternehmenssteuern entbrannt. Auf einmal erscheint der angebliche Wettbewerb als das, was er in Wirklichkeit ist: Dumping. Dessen Folge ist zwar nicht unbedingt, dass Arbeitsplätze von den westlichen Standorten einfach nach Osten verlegt werden. Aber der Druck auf die Belegschaften in den angeblichen Hochsteuer- und Hochlohnländern steigt. Die Bereitschaft der Gewerkschaften, sich bei der so genannten Flexibilisierung der Arbeitszeiten (gemeint ist Mehrarbeit ohne Lohnausgleich) kompromissbereit zu zeigen, nimmt auf diese Weise unfreiwillig zu. Die Globalisierungsfalle schnappt einmal mehr zu.

Frankreich und Deutschland starteten daher 2004 eine Initiative für einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlagen und Mindeststeuersätze in der EU. Steuerkommissar László Kovács hat sich dem immerhin teilweise angeschlossen: „Ich hoffe, dass mehr und mehr Mitgliedsstaaten offener sind für eine Art Steuerharmonisierung“, sagte er in einem Interview mit dem Standard (19.10.2005). Zugleich schränkte er ein: „Das wird sich nicht auf die Steuersätze beziehen, aber zumindest auf die Bemessungsgrundlage. Ich kämpfe nicht für unrealistische Vorschläge. Eine gemeinsame Basis ist schon ein Fortschritt für grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen.“

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

Ökonomischer Effekt von Steuersenkungen

Nach der vorherrschenden angebotsorientierten Ideologie muss man nur den Unternehmen ein gutes, soll heißen kostenarmes, Umfeld zur Verfügung stellen, und schon investieren sie. Die Erfahrungen widersprechen dem bekanntlich. Deutschland etwa hat seine Steuersätze drastisch gesenkt und überdies den Unternehmen erlaubt, in der Steuerbilanz ihre Gewinne immer kleiner zu rechnen. Überdies waren die Löhne nach Abzug der Inflation rückläufig. Aber trotz geringerer Kosten stieg die Zahl der regulären Arbeitsplätze daraufhin nicht etwa, sondern ging weiter zurück.

In der Slowakei, die mit ihrer Flat Tax von 19 Prozent auf Löhne, Gewinne und Umsätze in angebotsorientierten Kreisen als Musterland in Sachen Unternehmenssteuern gilt, war tatsächlich ein deutlicher Anstieg der Investitionen zu verzeichnen – allerdings schon vor der Steuerreform. Es scheint sich hierbei in erster Linie um einen Aufholeffekt zu handeln, nachdem

die Slowakei unter der Regierung Vladimír Mečiar bis 1998 politisch und wirtschaftlich weitgehend isoliert gewesen war. Das Problem der Massenarbeitslosigkeit (die Erwerbslosenquote liegt bei fast 18 Prozent) ließ sich so jedoch nicht lösen. Wenn aber einerseits ein Investitionsboom verzeichnet wird, dieser aber sich überhaupt nicht positiv in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt, dann könnte man vermuten, dass es sich hier nicht in erster Linie um reale Investitionen zur Produktionsausweitung handelt. Der oft beschriebene Wachstumsschub in Ländern, die ihre Steuern gesenkt haben, ist oft genug nichts anderes als ein statistischer Effekt, der mehr mit Bilanztricks als mit echten Wirtschaftsaktivitäten zu tun hat.

Eine Untersuchung des britischen Centre for Economic Policy Research hat in der Tat gezeigt, dass das Drehen an der Steuerschraube die realen Investitionen kaum beeinflusst. Was sich dagegen messbar ändert, ist, in welchen Ländern die Gewinne ausgewiesen werden. Schon früher hatten US-Wissenschaftler beschrieben, dass eine Erhöhung des Unternehmenssteuersatzes zu keiner korrespondierenden Erhöhung der Steuereinnahmen führt, weil die Unternehmen sofort mit Verschiebung ihrer Gewinne in Niedrigsteuerrländer reagieren.

Unternehmen machen ihre realen Standortentscheidungen von zahlreichen Kriterien abhängig. Dazu gehören in erster Linie Lohnkosten, Qualifikation der Arbeitnehmer, ein verlässliches Rechtsumfeld, gute Infrastruktur und ein interessanter Absatzmarkt – und erst dann irgendwann auch die Höhe der Steuern. Investitionen konzentrieren sich denn auch auf wenige Länder insbesondere in Ostasien, wo das Thema Steuersätze kaum je erwähnt wird. Ein Land wie Rumänien dagegen wird trotz seiner Flat Tax von nur 16 Prozent in absehbarer Zeit kein interessanter Standort werden.

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

Den Wettlauf 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.

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 Prozent Steuern, muss er anschließend in den USA noch die bis zum dortigen Körperschaftsteuersatz von 35 Prozent 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 im Ausland erzielte Gewinne gar nicht erst ins Heimatland zurücktransferiert und stattdessen gleich wieder in Niedrigsteuerländern reinvestiert werden. Statt in den USA werden Arbeitsplätze dann eben im Ausland geschaffen. Solcherlei Lücken lassen sich zwar zum Teil durch weitere Gesetze stopfen, die eine Nachversteuerung auch dann zwingend machen, 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.

Eine Alternative stellt die Unitary Taxation dar, die in 16 US-Bundesstaaten, darunter Kalifornien und New York, angewandt wird. Hierbei werden zunächst sämtliche Gewinne eines Konzerns und seiner Töchter in In- und Ausland zusammenaddiert. In einem zweiten Schritt ermitteln die Steuerbehörden an Hand von Umsatz, Lohnsumme und investiertem Kapital, welcher Anteil der gesamten Konzernaktivitäten im eigenen Land stattfindet. Nun kann der jeweilige Staat auf den Teil des Konzerngewinns Steuern erheben, der den tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten des Unternehmens im Land entspricht. Wenn etwa ein Konzern seine Geschäfte zu 90 Prozent im Heimatland macht, dann muss er hier auch auf 90 Prozent seiner Gewinne Steuern zahlen – egal, ob er in der Bilanz seine Gewinne in Irland oder auf Bermuda ausweist.

Um in den Genuss niedrigerer Steuersätze in anderen Ländern zu kommen, müssten Unternehmen unter diesem System schon real ihren Standort verlagern. Doch machen klar denkende Unternehmer, wie gesagt, ihre Investitionsentscheidungen meist von ganz anderen Faktoren als dem Steuersatz abhängig. Insofern scheint das Risiko massenhafter Betriebsverlagerungen durch die Einführung der Unitary Taxation gering. Die Erfahrung der US-Bundesstaaten, die dieses System zum Teil schon seit den 20er-Jahren anwenden, belegt dies im Übrigen.

Gerade für die EU, die ihren Unternehmen einen einheitlichen Wirtschaftsraum bieten will, liegen die Vorteile der Unitary Taxation auf der Hand. Für die Unternehmen wäre es viel billiger, wenn sie nur eine einzelne Steuerbilanz für alle innereuropäischen Niederlassungen machen müssten. Die Behörden der Mitgliedsstaaten könnten sich ihrerseits viel Aufwand sparen, Gewinnverschiebungen nachzuspüren. Vorschläge für ein Pilotprojekt für mittelständische Betriebe hat die EU-Kommission bereits erarbeitet. Was fehlt, ist der Mut zur Umsetzung.

Nicola Liebert ist freie Wirtschaftsjournalistin und Lehrbeauftragte an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin