Lukas Hakelberg

Jäger des verlorenen Schatzes

Wie Staaten Steuerflucht international bekämpfen

Die Steuersätze auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen sind in den OECD-Staaten seit den 1980er-Jahren stetig gesunken.[1] Fast genauso lang schwelt die Debatte, ob dieser Trend eher auf die zunehmende Verbreitung neoliberaler Ideen oder den internationalen Steuerwettbewerb zurückzuführen ist. Während der ideenorientierte Ansatz den Einfluss dominanter Narrative auf die steuerpolitische Präferenzbildung betont,[2] misst der materialistische Ansatz der Rolle von Sachzwängen, die sich aus der grenzüberschreitenden Kapitalmobilität ergeben, größere Bedeutung zu.[3] Der einen Denkschule zufolge werden Politikerinnen also durch eingängige Argumente von der Sinnhaftigkeit niedriger Kapitalbesteuerung überzeugt, während sie sich aus Sicht der anderen vornehmlich den Anpassungserfordernissen struktureller Gegebenheiten fügen. Ausgehend von dem Befund einer jüngst erfolgten Trendumkehr bei den Steuersätzen auf Kapitaleinkommen soll in diesem Beitrag gezeigt werden, dass sich die beiden Erklärungsansätze nicht etwa ausschließen, sondern ergänzen: Ohne ein eingängiges Narrativ stoßen Politiker keine Steuerreform an, deren Durchsetzbarkeit hängt jedoch von der Überwindung struktureller Zwänge ab.

Abbildung 1 zeigt den Mittelwert der Steuersätze, die die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf Dividenden erheben. In Übereinstimmung mit den Thesen der beiden Denkschulen fiel dieser Wert zwischen 2001 und 2009 um ungefähr drei Prozentpunkte. Seitdem hat sich diese Entwicklung allerdings umgekehrt. Mittlerweile ist der durchschnittliche Steuersatz auf Dividenden nicht nur auf seinen Ausgangswert von 2001 zurückgekehrt, sondern hat diesen in 2017 bereits um einen Prozentpunkt übertroffen, Tendenz stei-

1 Philipp Genschel / Peter Schwarz, »Tax Competition and Fiscal Democracy«, in: Wolfgang Streeck / Armin Schäfer (Hg.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge 2013, S. 59–83; Duane Swank / Sven Steinmo, »The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies«, in: *American Journal of Political Science* 46 (2002), 3, S. 642–655.

2 Duane Swank, »Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism«, in: *International Organization* 60 (2006), 4, S. 847–882; Sven Steinmo, »The Evolution of Policy Ideas. Tax Policy in the 20th Century«, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 5 (2003), 2, S. 206–236.

3 Philipp Genschel, »Globalization, Tax Competition, and the Welfare State«, in: *Politics & Society* 30 (2002), 2, S. 245–275; Steffen Ganghof, *The Politics of Income Taxation.* A Comparative Analysis, Colchester 2006.

gend. Dem ideenorientierten Ansatz zufolge müsste dieser Trendumkehr ein Paradigmenwechsel in der Steuerpolitik der OECD-Staaten zugrunde liegen. Das neoliberale Narrativ, nach dem niedrige Steuern Kapitalbesitzerinnen einen Investitionsanreiz bieten und somit das Wirtschaftswachstum fördern, hätte also zugunsten einer Neubewertung dieses Zusammenhangs an Relevanz verloren. Tatsächlich haben Thomas Piketty, Anthony Atkinson und andere kritische Ökonomen die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen in den letzten Jahren ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte gerückt und eine höhere Besteuerung von Kapital als Gegenmaßnahme empfohlen.[4] Allerdings kann ein einzelnes Land diese Forderung nicht umsetzen, ohne eine zunehmende Kapitalflucht zu riskieren.

Die Wohlfahrtsökonomie belegt, dass sowohl Individuen als auch Unternehmen in Zeiten globaler Kapitalmobilität in erster Linie dort investieren, wo der Steuersatz *ceteris paribus* am niedrigsten ist.[5] Um gleichzeitig die Besteuerung an ihrem Wohnort oder Hauptsitz zu umgehen, verstecken Individuen ihre Kapitaleinkünfte in anonymen Briefkastenfirmen,[6] während Unternehmen ihre Gewinne über manipulierte konzerninterne Zahlungen in Niedrigsteuerländern konzentrieren.[7] Mit Rücksicht auf diese Steuervermeidungsstrategien begnügten sich selbst sozialdemokratische Politiker bei Reformen der Kapitalbesteuerung in der Vergangenheit mit »25 Prozent von X statt 42 Prozent von Nix«.[8] Zur Umsetzung progressiver Steuerreformmodelle müssen Amts- und Mandatsträgerinnen also ihre Angst vor möglicher Kapitalflucht überwinden. Dafür ist ein hohes Maß an internationaler Kooperation gegen Steuerflucht entscheidend, denn solange nationale Steuerverwaltungen nicht zusammenarbeiten, solange wird die internationale Kapitalmobilität weiterhin einen Zusammenhang zwischen Steuererhöhungen und Kapitalflucht herstellen.

Um das Zusammenspiel des ideenorientierten und des materialistischen Ansatzes zu verdeutlichen, fasst der erste Abschnitt dieses Beitrags zunächst die Kontroverse über die Ursache der stetig sinkenden Steuersätze auf Kapital zusammen. Der zweite Abschnitt zeigt dann, dass es durchaus Hinweise auf einen Paradigmenwechsel bei der Kapitalbesteuerung gibt, dieser

4 Vgl. etwa Anthony B. Atkinson, *Inequality.* What Can Be Done?, Cambridge, MA 2015; Thomas Piketty, *Le capital au XXIe siècle,* Paris 2013.

5 Philipp Genschel / Peter Schwarz, »Tax Competition. A Literature Review«, in: *Socio-Economic Review* 9 (2011), 2, S. 339–370; Ruud A. de Mooij / Sjef Ederveen, »Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings«, in: *Oxford Review of Economic Policy* 24 (2008), 4, S 680–697; online unter: ideas.repec.org/p/btx/wpaper/0822.html [10. 1. 06].

6 Niels Johannesen, »Tax Evasion and Swiss Bank Deposits«, in: *Journal of Public Economics* 111 (2014), S. 46–62; online unter: nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/Tax-evasion-and-Swiss-bank-deposits_PUBLISHED_JPubE.pdf [10. 1. 2018].

7 Kimberly A Clausing, »Tax-Motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices«, in: *Journal of Public Economics* 87 (2003), 9–10, S. 2207–2223; online unter: gabriel-zucman.eu/files/teaching/Clausing03.pdf [10. 1. 2018].

8 *Handelsblatt*, »Steinbrück will mit 25 Prozent einsteigen«, 19. September 2006.

die Trendumkehr bei den Steuersätzen auf Dividenden aber nicht hinreichend erklären kann. Die Konzepte zur Bekämpfung von Einkommensungleichheit sehen nämlich nicht nur höhere Steuern auf Kapitaleinkommen, sondern auch auf Unternehmensgewinne vor. Da Letztere in den OECD-Staaten aber weiter gefallen sind (siehe unten), muss es einen zusätzlichen Faktor geben, der die jüngste Diskrepanz zwischen der Besteuerung von Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinnen erklären kann. Im Anschluss daran zeigt der dritte Abschnitt, dass es seit 2009 zwar signifikante Fortschritte bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung durch Individuen, nicht aber bei der Bekämpfung von Steuervermeidung durch Unternehmen gegeben hat. Der vierte Abschnitt schließt den Kreis mit einem Überblick über steuerpolitische Maßnahmen im Bereich Internationaler Steuerkooperation, der das entscheidende Bindeglied zwischen der Verbreitung der Idee, das Steuersystem progressiv zu reformieren, und ihrer tatsächlichen Umsetzung darstellt.

Reformideen und strukturelle Zwänge in der Steuerpolitik

Warum sind die Steuersätze auf Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne seit den 1980er-Jahren stetig gesunken? Für die Autoren der ideenorientierten Denkschule reflektiert die Senkung der Steuersätze auf Kapital in erster Linie die zunehmende Verbreitung neoliberaler Reformideen. Neoliberale Steuersysteme zeichnen sich demnach durch niedrige Sätze und eine gleichmäßige Struktur aus. Der angestrebte Idealtyp ist also eine »flat tax«, die alle Steuerzahlerinnen unabhängig von der Höhe ihres Einkommens mit dem gleichen, niedrigen Steuersatz belastet. Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne werden gleichermaßen niedrig besteuert, um Spar- und Investitionsanreize zu setzen und so das Wirtschaftswachstum zu fördern. Um die Effizienz des Steuersystems zu erhöhen und Eingriffe in das Marktgeschehen zu vermeiden, wird die Steuerbemessungsgrundlage allerdings durch die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen verbreitert.[9]

Aus Sicht der Vertreterinnen des ideenorientierten Ansatzes durchliefen Steuerpolitiker einen Lernprozess, der sie letztendlich von der Überlegenheit entsprechend ausgestalteter Steuersysteme überzeugt hat. Hierbei spielten zunächst Probleme im Management keynesianisch geprägter Steuersysteme eine Rolle. Seit dem Zweiten Weltkrieg hatten die Regierungen der OECD-Staaten zunehmend auf selektive Steuervergünstigungen zurückgegriffen, um die Investitionsentscheidungen privater Akteure zu steuern. Mithilfe dieser Anreize sollte die Kapitalallokation breiteren gesellschaftlichen Zielen wie Stabilität, Vollbeschäftigung oder Umweltschutz unter-

9 Vgl. Cedric Thomas Sandford, *Successful Tax Reform*, Bath 1993.

worfen werden. Die steigende Anzahl der Vergünstigungen für Unternehmen erhöhte allerdings auch die Komplexität der Steuersysteme und ließ bei vielen Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck entstehen, sie allein trügen die Steuerlast. Vor diesem Hintergrund gewann die Idee einer neoliberalen Steuerreform, die die Sätze für alle senkt und gleichzeitig Ausnahmetatbestände abschafft, in allen politischen Lagern an Attraktivität. Für die Rechte brachte sie eine niedrigere nominelle Belastung von Kapital und das Ende der steuerlichen Bevormundung. Für die Linke schaffte sie die als selektiv und unfair wahrgenommenen Steuervergünstigungen ab. Das politische Potenzial dieser Idee wurde zunächst von US-Präsident Ronald Reagan erkannt, der seine Steuerreform von 1986 auf neoliberalen Prinzipien aufbaute. Die Steuerpolitik der USA eröffnete den Befürworterinnen dieser Prinzipien in anderen Ländern dann die Gelegenheit, in ihren Ländern ebenfalls entsprechende Reformen einzufordern.[10] Dem ideenorientierten Ansatz zufolge wäre die Trendumkehr bei den Steuersätzen auf Dividenden seit 2009 also mit der zunehmenden Relevanz einer neuen Reformidee zu erklären, die eine höhere Besteuerung von Kapital als Lösung aktueller wirtschafts- und fiskalpolitischer Probleme präsentiert.[11]

Demgegenüber sieht der materialistische Ansatz das Grundproblem der Steuerpolitik in der Diskrepanz zwischen nationalen Steuersystemen und internationaler Kapitalmobilität. Während Einkommen- und Körperschaftsteuern für weitgehend geschlossene Volkswirtschaften entworfen wurden, hat die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen Investorinnen eine Exit-Option eröffnet. Statt sich im demokratischen Prozess für eine niedrigere Steuerlast einzusetzen, können Kapitalbesitzer spätestens seit den 1980er-Jahren ungehindert dort investieren, wo ihr Gewinn nach Abzug der Steuern am höchsten ist. Da Investitionen Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und über Lohn- und Umsatzsteuer auch wieder zusätzliche Steuereinnahmen schaffen, sind Regierungen also gezwungen, die Steuersätze auf Kapital zu senken, wenn ihre Länder als Wirtschaftsstandorte attraktiv bleiben oder werden sollen. Damit treten sie allerdings in einen ruinösen Wettbewerb mit anderen Regierungen ein, die den gleichen Zwängen unterworfen sind, und verschieben die Steuerlast zunehmend auf immobile Faktoren wie Arbeit und Konsum.[12]

Die einzigen Regierungen, die dieser Dynamik entkommen, stehen Staaten vor, deren heimischer Kapitalstock so klein ist, dass sie durch eine Steu-

10 Vgl. hierzu die Beiträge von Gisela Hürlimann und Marc Buggeln in diesem Themenheft.

11 Vgl. Steinmo, »The Evolution of Policy Ideas«; Swank, »Tax Policy in an Era of Internationalization«.

12 Siehe dazu Lucas Bretschger / Frank Hettich, »Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition. Theory and Evidence for OECD Countries«, in: *European Journal of Political Economy* 18 (2002), 4, S. 695–716; Ganghof, *The Politics of Income Taxation*; Genschel/Schwarz, »Tax Competition and Fiscal Democracy«.

ersenkung entstehende Einnahmeausfälle mit dem Zufluss ausländischen Kapitals ausgleichen können.[13] Daher sind kleine Staaten mit großzügigen Wohlfahrtssystemen wie die Schweiz oder Luxemburg oft auch als Steueroasen bekannt. Sie sind allerdings nur die Nutznießer eines internationalen Steuersystems, das von den mächtigeren Regierungen großer Volkswirtschaften gestaltet wurde, um heimischen Investorinnen neue Märkte zu eröffnen.[14] Statt ihre im Ausland erzielten Erträge im Heimatland zu versteuern, nutzen Unternehmen den freien Kapitalverkehr allerdings aus, um ihre Gewinne auf dem Papier in Niedrigsteuerländer zu verschieben, während Individuen sich ein ausländisches Bankgeheimnis oder eine anonyme Briefkastenfirma zunutze machen, um die Steuerpflicht an ihrem Wohnsitz zu umgehen.[15] Dem materialistischen Ansatz zufolge wäre die Trendumkehr bei den Steuersätzen auf Dividenden also nicht unbedingt mit einer Einschränkung der Kapitalmobilität, sondern mit der Beseitigung von Schlupflöchern zu erklären, die es Investorinnen ermöglichen, dem heimischen Fiskus im Ausland erzielte Erträge vorzuenthalten.

Auch wenn die beiden besprochenen Ansätze unterschiedliche erklärende Faktoren in den Mittelpunkt rücken, schließen sie sich doch nicht gegenseitig aus. So ist es durchaus möglich, dass Politiker, die eine Präferenz für ein bestimmtes Steuersystem entwickeln, im Zuge ihrer Überlegungen sowohl plausibel erscheinende Reformideen als auch strukturelle Zwänge in Betracht ziehen. Zudem ist auch eine erhebliche Varianz zwischen den einzelnen Akteuren vorstellbar. Eine liberale Partei könnte die Senkung der Steuersätze auf Kapital bei gleichzeitiger Abschaffung von Ausnahmetatbeständen zum Beispiel aus ideologischen Gründen befürworten, würden doch auf diese Weise staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen minimiert. Demgegenüber würde eine linke Partei es vielleicht vorziehen, Steuervergünstigungen für Unternehmen abzuschaffen, ohne gleichzeitig den Körperschaftsteuersatz zu senken, muss sich aber dem Steuerwettbewerb beugen, um Arbeitsplätze zu erhalten. Der Hauptunterschied zwischen den beiden Ansätzen liegt also in den politischen Implikationen. Während der Politikwandel aus ideenorientierter Perspektive durch die Verbreitung plausibler, alternativer Narrative erzeugt werden muss, resultiert er aus materialistischer Perspektive vor allem aus der Beseitigung struktureller Zwänge, in diesem Fall also aus dem Aufbau internationaler Institutionen zur Steuer-

13 Vgl. John Douglas Wilson, »Theories of Tax Competition«, in: *National Tax Journal* 52 (1999), S. 269–304; Thomas Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke 2008.

14 Siehe Reuven S. Avi-Yonah, »Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State«, in: *Harvard Law Review* 113 (2000), 7, S. 1573–1676; Sol Picciotto, *International Business Taxation.* A Study in the Internationalisation of Business Regulation, London 1992.

15 Siehe Genschel/Schwarz, »Tax Competition«.

kooperation.[16] Vor diesem Hintergrund zeigen die nächsten Abschnitte, dass ein grundlegender Politikwandel der Verknüpfung dieser beiden Faktoren bedarf. Nur wenn eine Reformidee institutionell eingebettet wird, ändert sich auch das Verhalten der betroffenen Akteure.

Seite 1 bis 6 von 21 Seiten.
Den kompletten Text finden Sie im
Mittelweg 36, Heft 1 | Februar / März 2017

Lukas Hakelberg, Politik- und Sozialwissenschaftler,
ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Sozial- und
Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

16 Vgl. dazu Steffen Ganghof, »Konditionale Konvergenz. Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12 (2015), 1, S. 7–40.