

Steuervermeidung als Konzernstrategie: - Wie der globale Steuersenkungswett- lauf gestoppt werden kann (Teil 2)¹

Von Nicola Liebert

Nationalstaaten im Dilemma

Der Steuerwettbewerb hat viele Befürworter, nicht nur in der EU-Kommission. Gäbe es etwa einen Mindeststeuersatz, würde der Druck nachlassen, die Regierungen und Verwaltungen zu verschlanken, hieß es in einem Kommentar der Financial Times Deutschland. Nach dieser Lesart dienen Steuern lediglich einem aufgeblasenen bürokratischen Wasserkopf und überflüssigen Umverteilungsmaßnahmen. Weniger Unternehmenssteuern führen zu mehr Investitionen und damit Wirtschaftswachstum, lautet ein weiteres Argument, und dadurch sollen dann in absoluten Zahlen auch wieder die Steuereinnahmen steigen. Durch niedrigere Steuern daheim in Deutschland ebenso wie durch die Verlagerung von Wirtschaftstätigkeit in Länder mit niedrigeren Steuern und Löhnen sparen Unternehmen Geld, heißt es, und können damit investieren und Arbeitsplätze schaffen. Die Praxis lässt eine derartige Entwicklung nicht erkennen.

Vernunftbegabte Unternehmer investieren nämlich nicht, wenn weder vom finanziell ausgetrockneten Staat noch von den immer stärker belasteten Privathaushalten Nachfrage nach den zusätzlichen Produkten und Dienstleistungen zu erwarten ist. Den Nationalstaaten geht es durch die Globalisierung wie in dem berühmten Gefangenendilemma. Demnach tendieren die Steuern auf Kapital weltweit nach null, wenn sich die Regierungen nicht untereinander absprechen. Wenn sie sich statt dessen bei den Steuerräten stets zu unterbieten versuchen, ist nämlich erst bei null Prozent ein Gleichgewicht erreicht. Dann stünden die Staaten wieder in der gleichen Wettbewerbsposition zueinander wie am Anfang.

Die Nationalstaaten müssen jedoch keine hilflosen Opfer der multinationalen Konzerne sein, die ihrerseits selbst oft nur vom Konkurrenzdruck Getriebene sind. Es gibt eine große Zahl von Vorschlägen und Strategien, wie dem Problem des rückläufigen Beitrags von Konzernen zu den Staatseinnahmen zu begegnen ist – vom Schließen der Steuerschlupflöcher auf nationaler Ebene bis hin zur Reform der weltweiten Besteuerung. So sollte die Einführung einer Mindeststeuer zumindest auf

Bundesebene, besser aber auf EU-Ebene, höchste Priorität haben.

Internationalisierung des Steuerregimes

Wie bei anderen durch die neoliberale Globalisierung aufgeworfenen Problemen zeigt sich auch in der Frage der Konzernbesteuerung, dass die nationalstaatliche Regulierung mit der Internationalisierung der Wirtschaft nicht Schritt gehalten hat. Um es mit dem grenzenlos mobilen Kapital aufnehmen zu können, müssen auch die Steuerbehörden über die nationalen Grenzen hinaus denken. Ein erster Schritt sind internationale Abkommen über gegenseitigen Informationsaustausch.

Während Preisdumping im Inland durch das Wettbewerbsrecht und auf dem Weltmarkt durch die Regeln der WTO unterbunden wird, gilt Steuerdumping bislang als völlig legitim. Ähnlich wie es für die Setzung und Einhaltung der Handelsregeln die WTO als eigene Organisation gibt, sollte es eine Regulierungsstelle für den internationalen Steuerwettbewerb geben: eine internationale Steuerbehörde, die die Einhaltung internationaler Abkommen überprüfen, den Informationsaustausch koordinieren, den nationalen Finanzämtern Hilfestellungen geben und nötigenfalls Sanktionen verhängen können müsste. Träumerei? Eine Steuerexpertengruppe des Wirtschafts- und Sozialrats bei den Vereinten Nationen schlug schon Ende 2003 die Gründung einer entsprechenden neuen UN-Untergliederung vor, der durch Sanktionsmöglichkeiten Zähne gegeben werden müssen. Zuvor hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Idee geäußert, die bestehende ad-hoc-Steuerexpertengruppe in eine permanente zwischenstaatliche Institution oder in eine UN-Kommission umzuwandeln.

Da die internationale Koordination bislang jedoch bestenfalls in den Anfangsgründen steckt, müssen einzelne Staaten selbst damit beginnen, ihr Steuersystem besser auf den globalen Steuerwettbewerb auszurichten. Hier gibt es im wesentlichen zwei Ansätze: die Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip oder die sog. *unitary taxation* (einheitsmäßige Besteuerung). Beide sollen im Folgenden ausführlicher vorgestellt

Das Wohnsitzlandprinzip

Im Prinzip entscheiden sich Staaten bislang zwischen zwei Möglichkeiten, multinationale

¹ Der Artikel ist aus dem **Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung**, Sonderdienst 1, Januar 2005 entnommen.



Unternehmen zu besteuern: Entweder stellt der Heimatstaat des betreffenden Konzerns die im Ausland erwirtschafteten Gewinne von der Steuer frei, so wie in Deutschland. Oder der Staat erhebt Steuern auf die gesamten weltweiten Erträge des Konzerns ("worldwide taxation"), erlaubt diesem aber, die von Tochterfirmen bereits im Ausland gezahlten Steuern zu Hause von den Steuern abzusetzen (Anrechnungsverfahren). Dies ist das Steuersystem von Ländern wie den USA oder Großbritannien, auch als Wohnsitzlandprinzip bekannt.

Das Wohnsitzlandprinzip macht – theoretisch zumindest – die Gewinnverschiebung ins Ausland nutzlos. Sagen wir, ein US-Unternehmen hat eine Tochter im Niedrigsteuerland Irland, wo nur 12,5% Steuern fällig werden. Bei einem Gewinn der Tochter von 100.000 US-Dollar zahlt das Unternehmen also in Irland zwar nur 12.500 Dollar Steuern, muss aber die bis zum US-Steuersatz von 35% fehlenden 22.500 Dollar an den US-Fiskus nachzahlen. Somit brächte eine Verschiebung der Gewinne nach Irland dem Konzern gar keine Vorteile mehr. Der Steuerwettbewerb der Staaten ist zwecklos, wenn die US-Unternehmen von den in Irland oder anderswo gebotenen niedrigen Steuersätzen gar nicht mehr profitieren können. Gerade Entwicklungs- und Transformationsländer müßten nun endlich nicht mehr die Steuersätze der westlichen Industrieländer unterbieten, um Investitionen anzuziehen.

In der Realität aber stellt das Wohnsitzlandprinzip die Steuerbehörden vor kaum lösbare Herausforderungen. Die Nachversteuerung in den USA kann nämlich ganz einfach umgangen werden, wenn im Ausland erzielte Gewinne gar nicht erst ins Heimatland zurück transferiert und statt dessen gleich wieder in Niedrigsteuerländern reinvestiert werden. Statt in den USA werden Arbeitsplätze dann eben im Ausland geschaffen, wie der unterlegene Präsidentschaftskandidat John Kerry vehement werden.



Foto: Cresta King Cutcher

Das Wohnsitzlandprinzip

Im Prinzip entscheiden sich Staaten bislang zwischen zwei Möglichkeiten, multinationale Unternehmen zu besteuern: Entweder stellt der Heimatstaat des betreffenden Konzerns die im Ausland erwirtschafteten Gewinne von der Steuer frei, so wie in Deutschland. Oder der Staat erhebt Steuern auf die gesamten weltweiten Erträge des Konzerns ("worldwide taxation"), erlaubt diesem aber, die von Tochterfirmen bereits im Ausland gezahlten Steuern zu Hause von den Steuern abzusetzen (Anrechnungsverfahren). Dies ist das Steuersystem von Ländern wie den USA oder Großbritannien, auch als Wohnsitzlandprinzip bekannt.

Das Wohnsitzlandprinzip macht – theoretisch zumindest – die Gewinnverschiebung ins Ausland nutzlos. Sagen wir, ein US-Unternehmen hat eine Tochter im Niedrigsteuerland Irland, wo nur 12,5% Steuern fällig werden. Bei einem Gewinn der Tochter von 100.000 US-Dollar zahlt das Unternehmen also in Irland zwar nur 12.500 Dollar Steuern, muss aber die bis zum US-Steuersatz von 35% fehlenden 22.500 Dollar an den US-Fiskus nachzahlen. Somit brächte eine Verschiebung der Gewinne nach Irland dem Konzern gar keine Vorteile mehr. Der Steuerwettbewerb der Staaten ist zwecklos, wenn die US-Unternehmen von den in Irland oder anderswo gebotenen niedrigen Steuersätzen gar nicht mehr profitieren können. Gerade Entwicklungs- und Transformationsländer müssten nun endlich nicht mehr die Steuersätze der westlichen Industrieländer unterbieten, um Investitionen anzuziehen.

In der Realität aber stellt das Wohnsitzlandprinzip die Steuerbehörden vor kaum lösbare Herausforderungen. Die Nachversteuerung in den USA kann nämlich ganz einfach umgangen werden, wenn im Ausland erzielte Gewinne gar nicht erst ins Heimatland zurück transferiert und statt dessen gleich wieder in Niedrigsteuerländern reinvestiert werden. Statt in den USA werden Arbeitsplätze dann eben im Ausland geschaffen, wie der unterlegene Präsidentschaftskandidat John Kerry vehement kritisierte. Zudem öffnet das komplexe Anrechnungssystem der Steuerhinterziehung und Betrug Tür und Tor. So kauften beispielsweise US-Ölkonzerne in Indonesien Erdöl ein und ließen sich für die Kaufsumme eine Quittung vom Finanzamt ausstellen – so als habe es sich bei den Zahlungen um Steuern gehandelt. Diesen Betrag setzten sie dann über Jahre zu Hause in den USA erfolgreich von ihren Steuern ab. Und drittens verlegen immer mehr US-Konzerne wie die Unternehmensberatung Accenture oder der Mischkonzern Tyco gleich ihren Hauptsitz in eine Steueroase, vorzugsweise Bermuda (wenig mehr als ein Briefkasten vor Ort

PAUKOS

genügt).

Trotz Wohnsitzlandprinzip gelang es den großen US-Aktiengesellschaften durch diese Tricks, 2002 gerade einmal 12% ihrer ausgewiesenen Gewinne als Steuern abzuführen – bei einem offiziellen Steuersatz von 35%. 61% aller US-Unternehmen zahlten zwischen 1996 und 2000 überhaupt keine Steuern mehr an die Bundesregierung, wie das Wall Street Journal zu berichten wusste.

Zwar gibt es durchaus steuerrechtliche Mittel gegen die Tricks der Konzerne – etwa eine Wegzugsteuer oder eine sog. Hinzurechnungsbesteuerung, bei der Konzerne für die Gewinne ihre Töchter in ausgesprochenen Niedrigsteuerländern selbst dann im Heimatland Steuern nachzahlen müssen, wenn sie die Gewinne nicht repatriieren. Doch wird das Steuersystem dadurch immer noch komplexer. Je komplexer und unübersichtlicher die Regeln aber sind, desto zahlreicher die Schlupflöcher und Gelegenheiten zur kreativen Auslegung dieser Regeln – bei der die großen Buchprüfungsfirmen gerne behilflich sind. Großbritannien etwa wendet so eine Hinzurechnungsbesteuerung ("controlled foreign corporation rule" – oder CFC) an, hat jedoch beim Steuereintreiben kaum geringere Probleme als die USA. Eine Untersuchung der Financial Times zeigte beispielsweise, dass acht der 20 größten ausländischen Firmen in Großbritannien überhaupt keine Steuern in ihrem Gastland abführten. Gerade institutionell schwache Entwicklungsländer können die Einhaltung der komplizierten Regeln kaum so gut kontrollieren, dass sie nicht von geschickten Konzernen mit ihren großen Steuer- und Finanzabteilungen leicht umgangen werden können (übrigens auch wieder zum Nachteil der kleineren Unternehmen, die sich dies nicht leisten können).

Wenn aber das Wohnsitzlandprinzip bestenfalls eine schwierig zu bewerkstelligende Lösung der Probleme darstellt, dann muss über einfachere Alternativen nachgedacht werden. Solch eine Alternative ist das System der einheitsmäßigen Besteuerung.

Unitary Taxation als Ausweg

Die "unitary taxation" oder einheitsmäßige Besteuerung zielt ähnlich wie das Wohnsitzlandprinzip darauf ab, Steuervermeidung durch Gewinnverschiebung zu verhindern. Doch ist das Vorgehen ein anderes: Die Steuerlast der Konzerne wird nicht mehr an Hand des in einem Land erzielten Gewinns errechnet, sondern an Hand der tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten dort, gleich wo die Gewinne gemeldet werden.

Dazu werden zunächst unabhängig vom Standort sämtliche Gewinne eines Konzerns und seiner Töchter addiert. In einem zweiten Schritt wird der Gewinn nach einer Formel auf alle Länder, in denen der Konzern aktiv ist, aufgeteilt. Diese im Fachjargon

"formulary apportionment" genannte Berechnung basiert zumeist auf einer Mischkalkulation aus Umsatz, investiertem Kapital und Lohnsumme. Der so errechnete Prozentanteil der wirtschaftlichen Aktivitäten in jedem Staat wird anschließend auf den Gesamtgewinn angewandt. Jeder Staat kann dann seinen Anteil vom Gewinnkuchen mit seinem eigenen Steuersatz belegen. Die Steuerbelastung des Konzerns in einem Land entspricht nun immer genau dem Umfang seiner wirtschaftlichen Aktivitäten dort, egal, wohin er seine Gewinne verschiebt.

Die "unitary taxation" wird bereits in 16 US-Bundesstaaten, darunter Kalifornien, Illinois und New York, angewandt. Kalifornien war dabei Pionier, als ab den 20er Jahren die Filmbranche in Hollywood zu boomen begann, aber seltsamerweise keine zu versteuernden Gewinne in Kalifornien anfielen. Die Filmstudios hatten einfach ihre Vertriebsfirmen im benachbarten Nevada, einer Art Steueroase, angesiedelt und dort die Einnahmen gemeldet. Da aber der größte Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten in Kalifornien stattfand, war die "unitary taxation" der einfachste Weg, dass dies auch im Staatsäckel Niederschlag fand.

Konzerne klagen selbstredend über die Doppelbesteuerung, die aus der einseitig von US-Staaten verhängten "unitary taxation" entsteht. Wenn etwa ein Konzern seine Gewinne zu zwei Dritteln in Irland ausweist, in Wirklichkeit aber seine Geschäfte zu 90% in Kalifornien macht, dann muß er auch auf 90% seiner Gewinne in Kalifornien Bundesstaatssteuer zahlen – obwohl er bereits zwei Drittel der Gewinne in Irland versteuert hat. Das Gejammer ist zwar unsinnig, denn die Gewinnverschiebung unabhängig von ökonomischer Aktivität zu verhindern, ist ja gerade Sinn und Zweck der "unitary taxation". Dennoch hatte das Lobbying der Konzerne Erfolg. Kalifornien etwa bietet inzwischen Unternehmen die freie Wahl, ob sie die "unitary taxation" auf die gesamten Erträge weltweit oder nur auf die innerhalb der USA erzielten Gewinne angewandt haben wollen (und



PAUKOS

den Rest, wie in den USA auf Bundesebene üblich, nach dem Wohnsitzlandprinzip versteuern). Auch wenn die einheitsmäßige Besteuerung viele der bisherigen Schwierigkeiten bei der Konzernbesteuerung löst, so ist dennoch ein Problem damit nicht aus der Welt geschafft: So lange jeder Staat seinen eigenen Steuersatz auf seinen Anteil der Unternehmensgewinne anwenden kann, so lange wird es auch noch einen Steuerwettbewerb geben. Immerhin findet dieser dann um reale Investitionen statt und nicht mehr um rein bilanzielle Gewinnverschiebungen. Um den Regierungen zumal in Entwicklungsländern einen weiteren Steuersenkungswettlauf zu ersparen, wären dennoch ergänzende Maßnahmen wünschenswert. Am sinnvollsten wären zweifellos international gültige Mindeststeuersätze, doch sind diese mit den bekannten Problemen der politischen Umsetzbarkeit behaftet. Eine Alternative wäre eine Kombination von einheitsmäßiger Besteuerung und Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip, d.h. auch der im Ausland versteuerte Gewinnanteil müsste im Heimatland des Konzerns nach dem dort gültigen Steuersatz nachversteuert werden.

"Unitary taxation" ist keine Utopie. So hat die EU die Doppelbesteuerung durch die "worldwide unitary taxation" in den diversen US-Bundesstaaten zwar stets wortreich beklagt. Dennoch gibt es selbst in Europa Überlegungen in diese Richtung. Der ehemalige niederländische Finanzminister Onno Ruding sagte auf einer Steuerkonferenz 2002, daß die "unitary taxation" im Rahmen einer zweifellos notwendigen EU-Unternehmenssteuerreform eine Lösung für viele praktische Probleme sein könnte. Zuvor hatten die US-Wissenschaftler Jack Mintz und Joann Martens Weiner der EU in einer Studie die "unitary taxation" ans Herz gelegt (s. Hinweis). In der Tat hat die Europäische Kommission inzwischen Vorschläge für ein Pilotprojekt für mittelständische Betriebe erarbeitet, an dem sich Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen können. Ziel dieses Projekts ist dabei weniger größere Steuergerechtigkeit, als vielmehr eine buchhalterische Vereinfachung für kleinere Unternehmen, die dennoch grenzüberschreitend tätig sein wollen.

Die Vorteile einer "unitary taxation" in Europa liegen auf der Hand – eben auch für die betroffenen Unternehmen, die sich hohe Kosten für Steuerbuchhaltung sparen würden, wenn sie nur eine einzige Bilanz für alle innereuropäischen Geschäfte und Niederlassungen machen müßten. Die Behörden der Mitgliedsstaaten könnten sich ihrerseits den Aufwand sparen, zwecks Vermeidung von Gewinnverschiebungen den internen Verrechnungspreisen nachzuspüren. Vor allem Hochsteuerländer wie Deutschland müssten ein großes Interesse an so einem System haben, weil ihnen sonst durch

Abwanderung oder Gewinnverschiebung große Einnahmeverluste bei der Unternehmensteuer drohten.

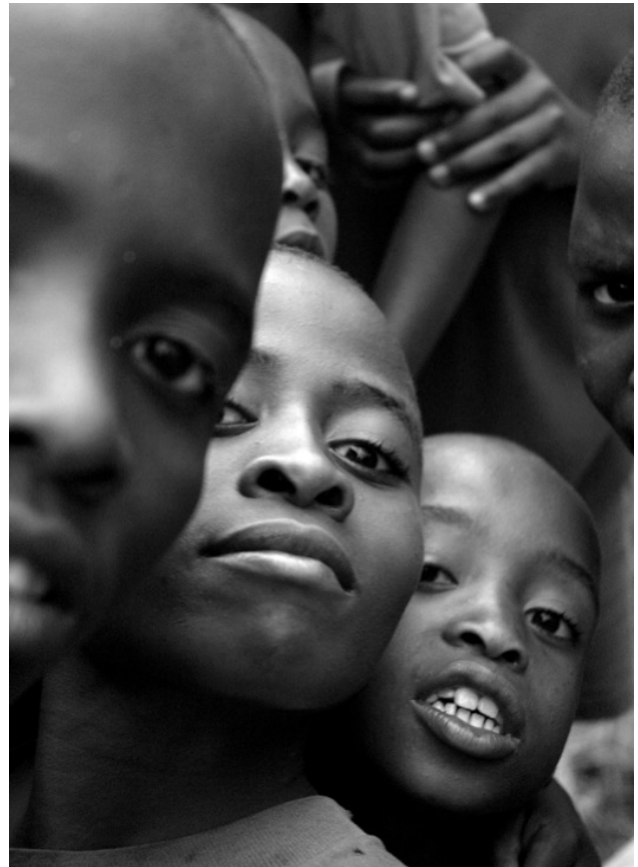


Foto: Kresta King Cutcher