

Grundsätze fairen Steuerwettbewerbs

Wider den Steuer-Nichtleistungswettbewerb

Von Ulrich Thielemann und Peter Ulrich*

Die Praxis der Schweiz, in Fällen «einfacher Steuerhinterziehung» ausländischen Steuerbehörden keine Rechtshilfe zu leisten, ist seit einiger Zeit seitens der EU und der OECD unter Druck. Der folgende Beitrag beleuchtet den Steuerwettbewerb aus wirtschaftsethischer Optik. Er basiert auf einer Studie im Auftrag der Regierung Liechtensteins, die vorerst nicht zur Veröffentlichung freigegeben ist. (Red.)

Wettbewerb ist grundsätzlich eine gute Sache, doch muss er, wie jede Institution, in einen ordnungspolitischen Rahmen eingebettet sein, der eine faire Chancengleichheit (John Rawls) gewährleistet. Dies gilt besonders für den Steuerwettbewerb zwischen Staaten. Welche Bedingungen muss ein fairer Steuerwettbewerb erfüllen?

Leistungswettbewerb

Die erste Voraussetzung für fairen Steuerwettbewerb besteht darin, dass es sich um echten Leistungswettbewerb handelt. Beide Seiten müssen eine Leistung erbringen: das mit günstigen Tarifen lockende Gemeinwesen ebenso wie der zuwandernde Steuerpflichtige. Beides ist nicht ohne weiteres der Fall. Im Unterschied zur Annahme der Theorie des fiskalischen Föderalismus erfolgt der Steuerbasentransfer nämlich nicht in Form eines «voting by feet», also durch personale Zuwanderung, sondern bloss durch einen Kapitaltransfer in das «Steuerparadies» ohne Wechsel des Wohnsitzes bzw. des Lebensmittelpunktes.

Gegen echten Steuerleistungswettbewerb auf der Basis eines «voting by feet» ist ethisch kaum etwas einzuwenden - zumindest, solange hierbei keine Privilegien an wohlhabende Zuwanderer (etwa Sportler) vergeben werden. Auswanderung ist ein elementares Menschenrecht. Dieses Recht steht in der internationalen steuerpolitischen Diskussion allerdings gar nicht zur Debatte. Ohnehin handelt es sich bei dem durch Auswanderung - also realen Wohnsitz- oder Standortwechsel - ausgelösten Steuerbasentransfer im Vergleich zur «Abwanderung» allein von Kapital bloss um Peanuts. Nach Schätzungen des IMF von 1996 sind weltweit 5,5 Bio. \$ «offshore» angelegt, also ausserhalb des Wohnsitzstaates der Steuerpflichtigen. Dies entspricht etwa einem Viertel des Weltbruttosozialprodukts. In der Schweiz werden gemäss Bankiervereinigung 30 bis 40% des weltweit «offshore» angelegten Privatvermögens verwaltet.

«Money for nothing»

Die Möglichkeit der Ab- bzw. Zuwanderung bloss ad pecuniam statt ad personam erlaubt es gewieften Staaten, grosse Kapitalsummen ins eigene Land zu locken. Alles, was sie tun müssen, ist, die Steueramtshilfe und den Informationsaustausch mit den Steuerbehörden der Wohnsitzstaaten konsequent zu verweigern. Da die Zuwanderung unterbleibt, erhöhen sich die Staatsausgaben praktisch nicht. Der Vorteil dieser Money-for-nothing-Strategie liegt dabei weniger in den Steuereinnahmen als vielmehr in dem Boom, der durch den Zustrom von Steuerfluchtgeldern im Finanzsektor ausgelöst wird.

Wenn ein Staat auf diese Weise in der Steuerbasis anderer Staaten «wildern» (OECD) möchte, muss er in der Regel auf diskriminierende Massnahmen zurückgreifen («ring fencing»), um das Steueraufkommen seitens der ansässigen Bevölkerung nicht zu gefährden. So werden in der Schweiz Steuerpflichtige bei «einfacher Steuerhinterziehung» (Art. 175-177 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer) innerhalb der Grenzen des Bankgeheimnisses durchaus belangt, ausländischen Finanzbehörden wird die Steueramtshilfe bei der Verfolgung von Steuerverkürzungen unterhalb der Urkundenfälschung («Steuerbetrug») jedoch prinzipiell verwehrt. In klaren Worten formuliert Art. 3.3 des schweizerischen Rechtshilfegesetzes: «Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint . . .»

Sehr kleine oder Kleinststaaten können auf solche diskriminierenden Praktiken allerdings verzichten. Sie können ihre Steuersätze auf alle im eigenen Land nominell befindlichen Kapitalien praktisch auf null senken. Ein allfälliger Steuerausfall wird durch die Besteuerung der im boomenden eigenen Finanzsektor erwirtschafteten Einkommen, die aus der «Verwaltung» der praktisch unbegrenzt (weil durch spezielle Geheimhaltungsvorkehrungen geschützt) ins Land fliessenden Kapitalströme erzielt werden, rasch und weit überkompensiert. Dies erklärt, warum Steueroasen nahezu ausnahmslos Klein- oder Kleinststaaten sind. Dieser Hebelwirkung haben Grossstaaten praktisch nichts entgegenzusetzen, ist doch bei ihnen im Falle einer signifikanten Senkung der Kapitaleinkommenssteuern das Verhältnis zwischen (grossem) inländischem Steuerausfall und (vergleichsweise kleinem) Zustrom ausländischen Kapitals genau umgekehrt gelagert.

Steuerflüchtige als Freerider

Auf Seiten der Steuerflüchtigen entspricht ein so betriebener Steuerwettbewerb der Verletzung des sogenannten Gruppenäquivalenzprinzips. Dieses finanzwissenschaftlich anerkannte Prinzip stellt einen Zusammenhang her zwischen den zu entrichtenden Steuern und den Infrastruktur- und Sozialleistungen, auf die die Bürger bzw. Einwohner eines Staates ein Anrecht haben. Dabei sind Steuern nicht etwa als Preis für eine Gegenleistung zu begreifen, wie die deutsche Abgabenordnung ausdrücklich festhält. Vielmehr erfolgt die Besteuerung nach Massgabe der Leistungsfähigkeit (d. h. der Gesamteinkommenshöhe einer steuerpflichtigen Person), nicht etwa der Zahlungsbereitschaft oder gar der Ressourcen(entzugs)macht. Sonst müsste die Einkommenssteuerkurve degressiv verlaufen.

Das Gruppenäquivalenzprinzip wird verletzt, wenn Steuerpflichtige steuerfinanzierte Leistungen in Anspruch nehmen, ohne dafür einen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip angemessenen Beitrag zu entrichten. Nicht nur entziehen sich die Steuerflüchtigen der staatsbürgerlichen Verantwortung, ihren Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben des demokratischen Gemeinwesens zu leisten, sie profitieren auch noch von dessen Leistungen. Sie betätigen sich als «Schwarzfahrer» gegenüber ihren finanzimmobilen und/oder solidarischen Mitbürgern, denn im Ungleichgewicht zwischen versagter Steuerzahlung und doch in Anspruch genommenen öffentlichen Leistungen des Gemeinwesens, in dem sie effektiv leben, besteht ihr besonderer Vorteil. Sonst würden sie auswandern und nicht bloss ihr Kapital ins Ausland verschieben.

Auch der Steuerfluchtstaat, der dem Kapital «tax escape» gewährt, betätigt sich als «Schwarzfahrer». Ihm fliessen grosse Summen unverteuerten Einkommens und Kapitals zu, ohne dass er

einen Beitrag zu der für die Einkommensentstehung notwendigen öffentlichen Infrastruktur geleistet hätte. Diesen Beitrag haben die immobilen Steuerpflichtigen des Auslandes geleistet.

Erosion der Steuermoral

Zugunsten des Steuerwettbewerbs werden oftmals dessen «wohltätige» Wirkungen ins Feld geführt, allerdings meist, ohne zwischen Leistungs- und Nichtleistungswettbewerb zu unterscheiden. Der Steuerwettbewerb wirke grundsätzlich «zugunsten der Allgemeinheit»; er sei ein «Entdeckungsverfahren» (von Hayek), das für das «richtige» Niveau der Steuern Sorge, indem er «überhöhte» Steuern als solche erkenne und beseitige. Der Begriff eines «schädlichen Steuerwettbewerbs» (OECD) sei darum ein Oxymoron.

Tatsächlich geht jedoch die «Steuroptimierung» der pekuniär mobilen Steuerpflichtigen, zu der Steuerfluchtstaaten Hand reichen, auf Kosten der immobilen oder ehrlichen Steuerpflichtigen - und nützt nicht etwa auf wunderbare Weise allen. Wenn es bisher zu keinem steuerwettbewerblichen «race to the bottom» gekommen ist, so vor allem, weil die Bezieher von Arbeitseinkommen, also die Mehrheit der Bevölkerung, die weitgehend gleich gebliebene Gesamtsteuerlast vermehrt tragen. So stieg gemäss «OECD Revenue Statistics» in Deutschland der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen zwischen 1965 und 1997 von 11,5% auf 18,9%, während der Anteil der veranlagten Einkommenssteuer von 10,2% auf fast unglaubliche 0,4% sank.

Vom Steuer-Nichtleistungswettbewerb, der weitgehend ein Steuerhinterziehungswettbewerb ist, profitiert also nur eine kleine Minderheit finanzmobiler Steuerpflichtiger. Dabei wird der Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit (zwischen gleich leistungsfähigen Steuer-subjekten) verletzt, weil die finanzimmobilen Steuerzahler die durch die illegale Kapitalflucht erzeugten Steuerausfälle kompensieren müssen und so systematisch benachteiligt werden. Dies gilt auch für die vertikale Steuergerechtigkeit (zwischen verschiedenen Kaufkraftschichten), denn über eine disponible Kapitalmasse verfügen in der Regel nur Bezieher höherer Einkommen. Verständlich, aber für ein wohlgeordnetes Gemeinwesen nicht hinnehmbar, ist die Erosion der Steuermoral, die droht, wenn der ehrliche Steuerzahler von den «diskreten Geldanlagen» (Buchtitel) vernimmt, die sein finanzmobiler Nachbar, der sich als «flexibler Steuerzahler» (Buchtitel) versteht, nutzt.

Verlust an staatlicher Steuerautonomie

Der elementare Sinn der Besteuerung liegt in der Finanzierung der autonom bestimmten öffentlichen Aufgaben eines demokratischen Gemeinwesens. Über Art und Umfang kann und soll politisch gestritten werden. Jeder Staat soll sein eigenes Steuersystem selbst bestimmen können - und dasselbe Recht anderer Staaten respektieren. Wenn nun aber einzelne Staaten durch steuerwettbewerblich vorteilhafte Geheimhaltungs-«Angebote» zur pekuniären Steuerflucht animieren oder diese dulden, wird dieses Bedarfs- bzw. Steuerautonomieprinzip ausgehöhlt. Darum fordern EU und OECD eine Form des Informationsaustausches. Nur so kann die gesetzmässige Besteuerung aller Steuerpflichtigen gewährleistet und das Freerider-Problem gelöst werden.

Diese Bestrebungen können nicht mit dem Argument abgewiesen werden, es handle sich hier um

eine völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates, denn die Besteuerung der im Steuerfluchtstaat ansässigen Bevölkerung, also das legitime Steuersubstrat, wird ja dadurch nicht berührt. Wenn schon, verhält es sich eher umgekehrt, denn die «geflüchteten» Kapitalien sind eigentlich nicht in dem Staat, der ihnen «Finanzasyl» gewährt, sondern im Wohnsitzstaat ihrer Eigentümer steuerpflichtig. Darum ist es auch verfehlt, anzunehmen, die Vorstösse von OECD und EU für einen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden (etwa durch Gewährung von Steueramtshilfe) liefen der Absicht nach oder in der Folge auf eine Steuerharmonisierung hinaus. Eher trifft das Gegenteil zu: Ein Informationsaustausch ist letztlich der einzige Weg, eine Steuerharmonisierung nach oben oder unten zu vermeiden. Allein er kann sicherstellen, dass die Besteuerung nach selbst gesetzten Regeln auch tatsächlich erfolgt. Ohne Informationsaustausch würden die Steuersätze längerfristig entweder durch den Steuerwettbewerb angeglichen oder durch eine Form der Quellenbesteuerung (einschliesslich Zahlstellensteuer) der Tendenz nach vereinheitlicht. Wer also Steuerharmonisierungstendenzen wirklich die Grundlage entziehen und die Steuerautonomie stärken möchte, wird sich einem Informationsaustausch nicht verschliessen.

«Gläserne Bürger»?

Wird aber dann nicht in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürger übergebührllich eingegriffen? Gewiss gibt es eine schutzwürdige Privatsphäre des Bankkunden und dementsprechend ein legitimes Berufsgeheimnis des Bankiers. Die Offenlegung von persönlichen Einkommensverhältnissen - etwa gegenüber Nachbarn oder den Medien - steht jedoch in keiner Weise zur Debatte. Es geht einzig um die Darlegung der Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen gegenüber autorisierten Steuerbehörden, die in einem Rechtsstaat selbstverständlich dem Steuergeheimnis unterstehen. Dagegen die Keule des «gläsernen Bürgers» zu schwingen, ist unredlich; es gibt kein Bürgerrecht auf Steuerhinterziehung. Ausserdem ist keine Begründung dafür ersichtlich, warum Kapitaleinkommensbezieher gegenüber Beziehern von Arbeitseinkommen privilegiert werden sollten. Wenn schon, müsste die (fast) absolute steuerliche «Diskretion» für alle gelten. Dann aber wären Steuern von Spenden nicht mehr zu unterscheiden.

* Prof. Dr. Peter Ulrich ist Ordinarius und Leiter, Dr. Ulrich Thielemann Vizedirektor des Instituts für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen.

Neue Zürcher Zeitung, Ressort Fokus der Wirtschaft, 22. Dezember 2001, Nr.298, Seite 25

. . . was des Kaisers ist

Wenn sich Wirtschaftsethiker äussern, umgibt sie eine Aura der Unangreifbarkeit. Die Verbindung von Wissenschaft und Ethik suggeriert, dass ihre Aussagen über allen einseitigen Ideologien und partikularen Interessen stehen. Seit dem Werturteilsstreit Anfang des 20. Jahrhunderts sollte jedoch klar sein, dass in den Sozialwissenschaften Wertfreiheit ein hehres Ideal bleiben muss, das an der Wirklichkeit regelmässig zerbricht. Die Überlegungen Thielemanns und Ulrichs bilden da keine Ausnahme. Es geht in ihnen um die gängige Kritik am schweizerischen Bankgeheimnis und am Steuerwettbewerb, nur dass sie hier in einem wirtschaftsethischen Argumentarium verpackt wird. Hierbei ist viel von «Gerechtigkeit» und «Fairness» die Rede. Klar hergeleitet werden die Begriffe jedoch nicht, weil sie eben je nach Sichtweise anders verstanden werden können: Es gibt für sie keine allgemein gültige Definition. Stattdessen wird an diffuse Gleichheitsvorstellungen appelliert. So ist es bezeichnend, dass die Autoren Gleichheit meinen, wenn sie Gerechtigkeit sagen.

Schleierhaft bleibt, weshalb das Leistungsfähigkeitsprinzip in der Besteuerung als Inbegriff der «Gerechtigkeit» angesehen wird. Dieses weist nämlich zumindest zwei «Ungerechtigkeiten» auf: Es lässt die unterschiedliche Leistungswilligkeit der Steuerzahler unberücksichtigt, und es läuft dem Äquivalenzprinzip zuwider, das einen Zusammenhang zwischen empfangener staatlicher Leistung und bezahlten Steuern postuliert und das die Autoren hochhalten, wenn es darum geht, die rein pekuniäre Abwanderung zu brandmarken. Dass dieses Prinzip aber auch durch die Steuerprogression missachtet wird, scheint Thielemann und Ulrich nicht weiter zu stören. Zur Rechtfertigung weichen sie auf das zwar «finanzwissenschaftlich anerkannte», aber deswegen nicht minder fragwürdige «Gruppenäquivalenzprinzip» aus. Ferner verweisen sie auf die ausdrücklichen Bestimmungen der deutschen Abgabenordnung. Als ob das eine oder das andere eine wirtschaftsethische Messlatte wäre.

Die Crux solch weit verbreiteten Rasonierens liegt darin, dass es das - durchaus sozial angelegte - Individuum weitestgehend ausblendet. Nirgends ist die Rede davon, dass die Steuerschraube zu fest angezogen sein kann, dass der Staat vielerorts längst konfiskatorische Züge angenommen hat oder dass viele Mehrheitsentscheide die Präferenzen der Menschen sehr unvollkommen abbilden und Minderheiten ungebührliche Lasten auferlegen können. Stattdessen wird der Staat als Hort der Ethik verstanden, gegen den jeder Widerstand nicht nur unbotmässig, sondern unmoralisch ist. Wollen wir wirklich eine Welt, die jenen, die unter der Steuerlast ächzen, de facto nur die Wahl zwischen der Leistungsverweigerung, der Auswanderung und dem Steuerbetrug lässt? Und ist diese Welt lebenswerter als eine Welt des Steuerwettbewerbs, in der das Recht auf finanzielle Privatheit auch gegenüber dem Staat gilt?

Demokratien, welche die Bürger ernst nehmen, werden sich gegen Steuerwettbewerb nicht wehren, weil die «Abstimmung mit den Füßen» (Exit) eine unabdingbare Ergänzung zur Abstimmung mit dem Stimmzettel (Voice) darstellt. Ihre Wirkung würde völlig ausgehöhlt, wenn es dazu jeweils eines Umzugs mit dem damit verbundenen Verlust an Heimat und privatem Netz bedürfte, wenn also die pekuniäre Abwanderung - als wichtiges Warnsignal - unterdrückt würde. Freiheitliche Staaten werden sich ferner auch deswegen nicht gegen Steuerwettbewerb wehren, weil sie in der Regel allen Bürgern ein faires Preis-Leistungs-Paket anbieten und von daher kaum Abwanderung zu befürchten haben. Sie werden stets bekommen, was des Kaisers ist. In den

seltensten Fällen ist Steuerwiderstand nämlich ein Aufbäumen gegen das Äquivalenzprinzip, also ein Schwarzfahrerverhalten, das mit Recht zu kritisieren wäre. Vielmehr gilt der Widerstand meist einem überbordenden Staat und jenem «Gruppenäquivalenzprinzip», das bloss eine euphemistische Umschreibung für jede noch so übertriebene Progression darstellt.

Steuerwettbewerb und Bankgeheimnis schützen die Bürger gegenüber dem Staat und wirken tendenziell steuersenkend, zumal dort, wo sich die Staatsquote in Grössenordnungen von 40 bis 50% bewegt. Damit stärken sie die Freiheit und fördern den Wohlstand. Darin liegt mehr ethische Qualität als in jenem Streben nach «Gerechtigkeit», das mit der Forderung nach dem gläsernen Bürger und einem vollständigen Informationsaustausch zwischen Staaten in Steuersachen in einen Spitzelstaat mündet.

G. S.

Neue Zürcher Zeitung, Ressort Fokus der
Wirtschaft, 22. Dezember 2001, Nr.298, Seite 25