

Kritik des parasitären Steuerwettbewerbs

Peter Ulrich

Prof. em. Dr., Universität St. Gallen

Michael Graff zeigt in seinem Beitrag „Steueroasen gegen den Rest der Welt“ trefflich die Grundproblematik parasitärer Formen des Steuerwettbewerbs auf. Als parasitär lässt sich m.E. jede Steuerpolitik bezeichnen, die auf das „Wildern“ im legitimen Steuersubstrat fremder Staaten oder Regionen (Bundesländer, Kantone oder anderer Einheiten mit Steuerhoheit) innerhalb eines Staates (in der Schweiz also: interkantonaler und interkommunaler Steuerwettbewerb) abzielen. Vom steuerlichen „Wildern“ sprach die OECD schon 1998 in ihrem wegweisenden Bericht über „*Harmful Tax Competition*“, damals mit Blick auf das Geschäftsmodell der Protektion von Steuerhinterziehung (offshore angelegtes Schwarzgeld). Mit der Einführung des Automatischen Informationsaustausches (AIA) ist dieses Geschäftsmodell unter zivilisierten Staaten kaum mehr praktikabel.

Da inzwischen im OECD-Raum diskriminierende Steuerpraktiken im Sinne von Steuerprivilegien für ausländische Firmen generell geächtet sind, sollte eine massive allgemeine Senkung der Unternehmenssteuern, teilweise in Form nichtdiskriminierender neuer Steuerschlupflöcher (wie „Patentbox“ oder „zinsbereinigte Gewinnsteuer“), in die Brezche springen. Das war in der Schweiz der ursprüngliche Grund für die gescheiterte Unternehmenssteuerreform III (USR III). Gescheitert ist sie nicht etwa, weil das Stimmvolk darüber zu wenig aufgeklärt worden ist, sondern weil es mehrheitlich ganz im Gegenteil durchschaut hat, wie die USR III genau zu jener „*Beggar-thy-Neighbour*“-Politik überzogen wurde, die Michael Graff transparent macht. Weiterhin würde der „Erfolg“ einer solchen Steuerstrategie auf ihrer *Nichtverallgemeinerbarkeit* beruhen. Verfolgten nämlich alle Staaten bzw. Gebietseinheiten diese zwar nicht mehr diskriminierende, aber weiterhin parasitäre Strategie, so würde sie sich selbst zerstören, wie M. Graff aufzeigt.

Offen geblieben ist bei Graff allerdings, weshalb sich „Steueroasen“ gleichwohl so hartnäckig halten. Der selten beachtete, aber letztlich triviale Grund dafür ist, dass kleine Steuergebiete (Staaten, Kantone, Kommunen) einen strukturellen Vorteil im Steuerwettbewerb haben: Da bei ihnen das schon vorhandene inländische (bzw. innerkantonale oder -kommunale) Steuersubstrat im Verhältnis zum potenziell attrahierten ausländi-

schen (bzw. ausserkantonalen oder ausserkommunalen) Substrat verhältnismässig klein ist, lässt es sich durch eine allgemeine Steuersenkung viel leichter überkompensieren. Nur kleine Steuergebiete können daher diskriminierungsfrei in fremdem Steuersubstrat wildern. Die Geografie der Steueroasen (von Delaware über gewisse Karibik-Inseln bis Monaco und Zug) zeigt das empirisch sehr klar, handelt es sich doch praktisch durchweg um Klein- oder Kleinststaaten bzw. innerhalb von Staaten um kleine Gebiets-einheiten. Der von den Protagonisten der verflossenen USR III beschworene Effekt, wonach die zunächst sinkenden Steuereinnahmen mittel- und längerfristig überkompensierend steigen würden, mag unter den (zukünftig fraglichen) Bedingungen hinreichenden realwirtschaftlichen Wachstums für ein kleines Land wie die Schweiz eintreffen oder auch nicht – er ist jedenfalls nicht international verallgemeinerbar. Deshalb kann auch die *Laffer-Kurve* als allgemeiner steuerpolitischer Wirkungszusammenhang nicht funktionieren: Zumindest in grossen Staaten oder Bundesländern/Kantonen führen „*Reagonomics*“ oder die angekündigten „*Trumponomics*“ unweigerlich in eine ausufernde öffentliche Verschuldung, sofern dieser Effekt nicht seinerseits durch eine (sich keineswegs von selbst ergebende) massive und irgendwann vorwiegend durch höhere statt tiefere Steuern finanzierte öffentliche Investitionsstrategie aufgefangen wird, womit sich diese Doktrin selbst aufhebt.

Wenn Michal Graff am Ende formuliert, der „ethisch fundierte Imperativ, international koordiniert gegen den Steuerwettbewerb vorzugehen“ sei „also auch theoretisch und empirisch wohlbegründet“, so ist allerdings zu fragen: Wieso „auch“? Es gibt keine rein empirisch-ökonomische Begründung normativer Geltungsansprüche! Ökonomische Effizienzgewinne, die aus nicht verallgemeinerbaren (Geschäfts- oder Politik-)Strategien resultieren, können nur auf dem Hintergrund einer libertärer Sozialphilosophie, d.h. eines strikten normativen Individualismus, als problemlos oder wünschbar bewertet werden. Sie sind aus ethischer Sicht stets fragwürdig, weil sie unmittelbar oder mittelbar auf Kosten Dritter gehen. Wettbewerbsstrategien sind nur ethisch tragfähig, wenn sie verallgemeinerungsfähig sind, indem sie (anders als die blosse Pareto-Effizienz!) eine faire Chancengleichheit aller Wettbewerber berücksichtigen und so wirklich das Gemeinwohl befördern.