

Droht bei höheren Steuern ein Exodus der Reichen und der Unternehmen? *

Versuchte Erpressung mit geringer Substanz

Mark Herkenrath und Beat Ringger

Kapital ist in den deregulierten Kapitalmärkten unkontrollierbar geworden, ein ›scheues Reh‹. Es kann rasch und wirksam die Flucht vor jeder Steuerbehörde ergreifen, indem es sich einen steuergünstigeren Standort sucht oder mit anderweitigen Tricks einer steuerlichen Erfassung ausweicht. So jedenfalls besagt es der Diskurs, der zurzeit Politik und Öffentlichkeit dominiert. Wie ein Damoklesschwert schwebt die Drohung mit der Abwanderung des Kapitals über allen steuerpolitischen Bemühungen, von ertragskräftigen Unternehmen und reichen Individuen einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Güter, also zum Gesellschaftsvertrag, zu leisten.

Ein illustratives Beispiel dafür bietet die Studie des Konzernverbandes SwissHoldings (2008) mit dem einschlägigen Titel ›Konzernstandort Schweiz im globalen Wettbewerb‹. Sie lässt sich auf über siebenzig Seiten darüber aus, dass die Schweiz zwar bisher zu den GewinnerInnen der Globalisierung gehört und sich im Konkurrenzkampf um das immer mobiler werdende Kapital gut gehalten hat. Dann aber betonen die Autoren: »Die Schweiz ist verletzlicher, als die meisten von uns wahrhaben wollen« (S. 50). In anderen Ländern seien immer häufiger drastische Steuererleichterungen für Unternehmen zu beobachten, insbesondere eine massive und verbreitete Absenkung der Gewinnsteuersätze und die Beseitigung der Kapitalsteuern und der Stempelabgaben. Wolle man die bisherigen Standortvorteile nicht aufgeben und Unternehmen ans Ausland verlieren, brauche es darum auch in der Schweiz dringend »eine aktive Förderung eines unternehmensfreundlichen Steuerklimas auf allen Ebenen und bei allen schweizerischen Steuern«, inklusive auch »gezielte steuerliche Erleichterungen für international tätige Kader und Spezialisten« (S. 58). Diese Aussagen werden mit einer Umfrage hinterlegt, die der Verband bei seinen Mitgliedern gemacht hat. Allerdings ist dabei bemerkenswert, dass die Höhe der Unternehmenssteuern gemäss dieser Umfrage zwar in der Spitzengruppe der wichtigsten Standortfaktoren erscheint, jedoch deutlich hinter der

* Der Artikel beruht zu weiten Teilen auf überarbeiteten Ausschnitten aus dem Buch ›Die Globalisierung der sozialen Bewegungen‹ (Herkenrath 2011).

Verfügbarkeit von Fachkräften, der politischen und sozialen Stabilität und der Rechtssicherheit rangiert – und das bei den mobilsten aller mobilen Unternehmenskategorien, den Holdings und Head Quarters.

Ein anderes Beispiel für die Drohung mit der Abwanderung ins Ausland bot der Abstimmungskampf um die Steuergerechtigkeitsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz im Herbst 2010. Die Initiative wollte dem interkantonalen Steuerwettbewerb Grenzen setzen, indem sie Mindestsätze für die Grenzsteuern bei Einkommen (22 Prozente) und bei Vermögen (5 Promille) festlegen wollte. Einkommensanteile über Fr. 250'000.– hätten demnach durch die kantonalen und die Gemeindesteuern zusammen zu mindestens 22% versteuert werden sollen, Vermögenswerte von mehr als 2 Millionen Franken zu mindestens 5 Promillen. Vom Mindest-Grenzsteuersatz bei den Einkommen wären lediglich 31'581 Steuerpflichtige (0,69% aller Steuerpflichtigen) betroffen gewesen. Als die Werte bei den Meinungsumfragen auf eine Zustimmung der Stimmberechtigten zur Initiative hinwiesen, griff die Gegenseite zum obligaten Killerargument. In einer vom Wirtschaftsdachverband Economiesuisse orchestrierten Aktion drohten mehrere der reichsten Schweizer Unternehmer mit dem Wegzug aus unserem Land für den Fall einer Annahme der Initiative.

Doch was ist wirklich von solchen Drohungen zu halten? Sowohl hinsichtlich der Einkommens- wie auch der Vermögenssteuern ist die Schweiz für Reiche ein Steuerparadies. Gleiches gilt für Unternehmen. Ausführliche Angaben dazu finden sich in diesem Buch in den Kapiteln zu den Unternehmens- und den Einkommenssteuern. Es stellt sich darum die simple Frage: Wohin wollten denn die Unternehmen und die Superreichen flüchten? Nach Irland, das wegen der Rettung seiner Grossbanken mit erdrückenden Defiziten kämpft? In die osteuropäischen Länder, die von der Wirtschaftskrise stark gebeutelt werden? In die Entwicklungsländer, die für die industrielle Produktion und hochqualifizierte Dienstleistungen oft eine mangelhafte technische Infrastruktur und ein zu tiefes Bildungsniveau aufweisen?

Würden die Unternehmen und Superreichen sich tatsächlich so verhalten, wie sie es ständig androhen, müssten Länder mit einer deutlich höheren Steuerbelastung, beispielsweise Schweden oder Dänemark, längst zusammengebrochen sein. Dem ist nicht so. Trotzdem betrachten weite Teile der Öffentlichkeit, ja selbst der politischen Linken, neoliberale Reformen auch im Bereich der Steuern als unangenehme, aber unumgängliche Reaktion auf die strukturelle Macht des immer mobiler werdenden Kapitals (z.B. Gill und Law

1988). Man befürchtet, die einzelnen Länder seien so sehr in einen globalen Standortwettbewerb und ein dichtes Netz von gegenseitigen Abhängigkeiten eingebettet, dass ihre Handlungsspielräume für eine gerechte Steuerpolitik immer kleiner würden. Wollte man die hochmobilen Unternehmen nicht vergraulen, könne man sich hohe Steuern genauso wenig leisten wie eine sinnvolle Lohnpolitik oder dringend notwendige Umweltauflagen.

Wider die Mär von der globalen Standortkonkurrenz

Die beliebte Vorstellung, wonach der Nationalstaat einen säkularen Bedeutungsverlust erfährt, muss differenziert werden. Der Staat genießt auch im Zeitalter der Globalisierung gewisse innere und äussere Souveränität. Leo Panitch betont zurecht, dass die nationalstaatliche Politik kein passives Opfer von Globalisierungsprozessen ist, sondern Urheberin und Mitgestalterin:

»Capitalist globalization (...) takes place in, through, and under the aegis of states; it is encoded by them and in important respects even authored by them; and it involves a shift in power relations within states that often means the centralization and concentration of state powers as the necessary condition of and accompaniment of global market discipline.« (Panitch 1996: 87, zit in Halperin und Laxer 2003: 11).

Trotzdem findet sich die hyperglobalistische Vorstellung vom Verlust staatlicher Souveränität im politischen Diskurs und der wissenschaftlichen Literatur in unterschiedlichen Spielarten und Ausrichtungen wieder. In der Regel werden Variationen von zwei Kernargumenten bemüht. Erstens heisst es, das transnationale Produktionskapital sei nahezu unbeschränkt mobil und setze mit seiner Präferenz für »attraktive« Investitionsstandorte die Nationalstaaten unter scharfen globalen Konkurrenzdruck. Zweitens seien in dieser weltweiten Konkurrenz um Auslandsinvestitionen und ausländische Produktionsaufträge neoliberale Reformen ein zentraler Erfolgsfaktor. Staaten kämen, wenn sie wirtschaftlich erfolgreich sein wollen, kaum mehr umhin, in einem globalen »race to the bottom« die Investitionsgesetzgebung zu lockern, Steuern und Löhne zu senken, Sozialstandards abzubauen und Umweltauflagen auf ein Minimum zu reduzieren.

Die strukturellen Zwänge, die sich aus dem globalen Standortwettbewerb ergeben, würden durch die politische Macht der internationalen Finanzinstitute Weltbank und Internationaler Währungsfonds ergänzt, die mit ihren neoliberalen Strukturanpassungsprogrammen ebenfalls auf Liberalisierung, Deregulierung und

Privatisierung drängen. Hier allerdings zeigt die wissenschaftliche Forschung immer deutlicher, dass der Einfluss der internationalen Organisationen auf die nationalstaatliche Politik einerseits stark variiert und sich andererseits sogar ärmere Länder häufig über internationale Auflagen hinwegsetzen, ohne dafür sanktioniert zu werden (v.a. Henisz et al. 2005).

Aber auch die beiden anderen Kernannahmen sind aus empirischer Sicht problematisch. Der Hyperglobalismus *unterschätzt* nicht nur, wie weit sich Nationalstaaten der Kontrolle durch internationale Organisationen entziehen können, sondern *überschätzt* auch das Ausmass der tatsächlichen Kapitalmobilität sowie die Bedeutung neoliberaler Reformen für den Zufluss von Auslandinvestitionen.

Die überschätzte Kapitalmobilität

Privates Investitionskapital ist in den letzten Jahrzehnten tatsächlich mobiler geworden. Der aktuelle Globalisierungsdiskurs übertreibt jedoch, wie weit dieser Prozess bereits fortgeschritten sein soll. Damit überschätzt er auch die strukturelle Macht des Kapitals über den Staat. So beträgt etwa das Verhältnis zwischen dem Welttotal ausländischer Direktinvestitionsflüsse (*foreign direct investment*, FDI) und der globalen Bruttokapitalbildung lediglich 9,7% (Stand 2005; UNCTAD 2006: Tab. 1.2. [S. 9], eigene Berechnungen). Der Anteil am globalen Bruttoprodukt, der auf die Auslandtöchter transnationaler Konzerne entfiel, macht gerade einmal 10,1% aus (ebenda). Es darf mit anderen Worten behauptet werden, dass ein Grossteil aller Güter und Dienstleistungen dieser Welt weiterhin lokal für den einheimischen Markt hergestellt und dort konsumiert wird. Wenn Robinson (2001) behauptet, der ehemals internationale Kapitalismus, die ›world economy‹, sei vom globalen Kapitalismus, der ›global economy‹, verdrängt worden, greift das also deutlich zu weit.

Standortkonkurrenz oder ›race to the bottom‹?

Hyperglobalisten überschätzen freilich nicht nur die Mobilität und strukturelle Macht des Kapitals, sondern auch den Beitrag von neoliberalen Reformen zu dem, was potenzielle Investoren als attraktives Investitionsklima betrachten. Denn: Internationale Konkurrenz um produktives Kapital findet zwar durchaus statt, doch erzeugt neoliberale Politik in dieser Konkurrenz kaum Standortvorteile. Übersichten über die ländervergleichende Literatur, die sich mit den Determinanten von Auslandsdirektinvestitionsflüssen beschäftigt (z.B. Asiedu 2002, 2006 und Chakrabarti 2001), zeigen

dies deutlich. Sie stellen fest, dass nur wenige einschlägige Arbeiten einen robusten und signifikanten Zusammenhang zwischen diesen FDI-Zuflüssen und den Arbeitskosten (negativ) oder der Steuerbelastung (negativ) entdecken. Die Mehrheit der untersuchten Studien findet keine solchen Effekte. Agosin und Machado (2007) können auch keinen nennenswerten Zusammenhang zwischen ihrem Index für ›FDI openness‹ (ein Mass für die Absenz von Investitionsrestriktionen) und den tatsächlichen FDI-Zuflüssen ausmachen. Der Effekt ist schwach und statistisch kaum signifikant.

Stattdessen zeigt sich, dass ausländische Firmen vorwiegend in Länder mit einem hohen Entwicklungsstand und entsprechend grossem Absatzmarkt, sowie mit gut ausgebildeten Arbeitskräften, einer einwandfrei funktionierenden technischen Infrastruktur (Transport, Elektrizität etc.) und einer hohen politischen Stabilität investieren. Die globalen FDI-Ströme fliessen denn auch mit einem Anteil von 71% vorwiegend in die Industrienationen (Stand 2005; UNCTAD Handbook of Statistics 2008, Online-Version, eigene Berechnungen). Und wenig überraschend hat sich dieser Wert über die letzten drei Jahrzehnte kaum verringert (1975: 75%; Quelle: *ibid.*). Sowohl heute als auch vor dreissig Jahren sind es also vor allem die Hochlohnländer der OECD, die ausländische Direktinvestitionen anziehen, nicht die vergleichsweise günstigeren Produktionsstandorte der Entwicklungsländer.¹

Die Vorstellung von einem globalen ›race to the bottom‹, insbesondere bei den Lohnkosten und Investitionsrestriktionen wie Umweltauflagen, entpuppt sich damit als Mythos. Der Weg zum fortgesetzten wirtschaftlichen Erfolg in der Ära der Globalisierung führt nicht über Lohnsenkungen und Umweltdumping. Gefragt sind vielmehr soziale Schutzmechanismen für Benachteiligte und gesellschaftliche Kohäsion. Eine Politik, die den Bevölkerungsmehrheiten die soziale Sicherheit verweigert, kann in der globalen Standortkonkurrenz nicht punkten. Sie erzeugt langfristig entweder manifeste politische Konflikte oder sanfte Widerstandsformen wie Absentismus am Arbeitsplatz. Soziologische Studien belegen dies deutlich (v.a. Born-schier 2008: Teil II).

Steuerkonkurrenz zwischen Industrieländern

Die bisher zitierten wissenschaftlichen Befunde beschäftigen sich allerdings vor allem mit der Frage, ob und unter welchen Bedingungen multinationale Konzerne neue Produktionsstätten in Entwicklungsländern aufbauen und inwieweit sie damit im globalen Norden Arbeitsplätze vernichten. Ihre Ergebnisse sprechen klar ge-

gen die These von der Billiglohnkonkurrenz. Sie räumen auf mit der falschen Vorstellung, dass die wohlhabenden Industrieländer durch tiefe Löhne und mangelhafte Umweltstandards im globalen Süden zu entsprechenden Anpassungen gezwungen sind, wenn sie als Produktionsstandorte weiterhin attraktiv sein wollen.

Betrachtet man ausschliesslich die Standortkonkurrenz zwischen wirtschaftlich ähnlich weit fortgeschrittenen Industrieländern, ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild. Auch hier zeigt die wissenschaftliche Literatur, dass Lohnkosten und Umweltstandards für die Investitionsentscheidungen der multinationalen Konzerne gar keine oder zumindest nur eine sehr schwache Rolle spielen. Dafür fallen steuerliche Faktoren durchaus ins Gewicht. Eine deutliche Überzahl aller einschlägigen statistischen Untersuchungen kommt zum Schluss, dass Länder mit einer tiefen Steuerbelastung für Unternehmen tendenziell mehr ausländische Direktinvestitionen anziehen oder weniger stark als andere unter einem Abfluss von Investitionskapital leiden (für eine Übersicht: Feld 2005). Dies gilt insbesondere dann, wenn die betroffenen Standorte in anderen Bereichen ähnlich gute Investitionsbedingungen wie ihre Konkurrenten anbieten. Die Vorstellung von einem verschärften Steuerwettbewerb ist, zumindest was die Standortkonkurrenz zwischen Industrieländern angeht, also nicht bloss ein Mythos. Es geht um eine Realität, der sich die Politik stellen muss.

Nur: Was bedeutet das für die Schweiz? Erstens liegt die Schweiz mit ihren Unternehmenssteuern längst im untersten Bereich der Skala. Im internationalen Ranking der effektiven Steuerlasten vermögen nur gerade Hong Kong, Dublin und Singapore in die Phalanx der acht steuergünstigsten Schweizer Kantone einzudringen. Die effektiven Unternehmenssteuern liegen in Stockholm um das 2.1-fache, in London um das 2.6-fache und in Lyon um das 3.2-fache über dem günstigsten Wert der Schweiz (BAK 2009). Die Schweiz ist keineswegs Opfer des internationalen Wettbewerbsdrucks, sondern im Gegenteil: Sie setzt andere Länder aktiv unter Anpassungszwang. Eine Erhöhung der steuerlichen Belastung für Unternehmen ist deshalb nicht nur möglich, sondern eine wichtige Voraussetzung, damit andere Länder wieder mehr Handlungsspielraum gewinnen. Zweitens zeigen die einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen auch, dass es neben den Steuern zahlreiche andere relevante Standortfaktoren gibt, etwa die Qualität der Bildung und der Forschungsinstitutionen, die politische Stabilität und die allgemeine Lebensqualität. Diese Merkmale eines Landes sind für die Investitionsentscheidungen der Grosskonzerne mindestens ebenso wichtig wie die Steuerbelastung. Aus der Sicht der Investo-

ren zählt also nicht nur, wie viel Steuern ein Land erhebt, sondern es kommt mindestens ebenso sehr darauf an, dass öffentliche Leistungen von hoher Qualität geboten werden – welche selbstredend wiederum mit Steuern finanziert werden müssen.

Länder mit ähnlich tiefen Steuersätzen schneiden in den globalen Indizes des Standortwettbewerbs deutlich schlechter ab als die Schweiz und auch als viele steuerlich weitaus ›schlechtere‹ Standorte. Die ›Steuerhölle Schweden‹ etwa erscheint regelmässig in unmittelbarer Nachbarschaft der Schweiz (Avenir Suisse, 2011), obwohl Schweden Privatpersonen wesentlich stärker besteuert und auch die dortigen Besteuerungssätze der Unternehmen deutlich über denjenigen der Schweiz liegen. Im WEF-Ranking nimmt die Schweiz den ersten, Schweden den zweiten Platz ein, ebenso im Ranking des European Innovation Scoreboard. In der IMD-Rangliste figuriert die Schweiz auf Platz vier, Schweden auf Platz sechs.

Fazit

Wenn die Unternehmensberater von KPMG den Investitionsstandort Schweiz anpreisen, zählen sie noch vor dem Steuerregime die handelsstrategisch günstige Lage im Herzen von Europa, die gut ausgebildeten und hochproduktiven Arbeitskräfte, die stabile politische Lage und die Währungsstabilität auf (KPMG 2010: 5). Diese Vorteile würde die Schweiz auch bei einer Erhöhung der Unternehmenssteuern nicht verlieren. Im Gegenteil: Sie hätte zusätzliche Ressourcen, um diese wichtigen Faktoren zu stärken und zu erhalten.

Holdings, Briefkastenfirmen und internationale Konzerne, die tatsächlich den Sitz überwiegend aus steuerlichen Gründen in die Schweiz verlegt haben – bezeichnen wir sie als ›flüchtige Firmen‹ –, könnten bei einer Änderung der Steuerpolitik allerdings tatsächlich ihre Zelte abbrechen. Bei Firmen hingegen, für die andere Standortvorteile höheres Gewicht haben, dürfte der Spielraum für Steuererhöhungen gerade in der Schweiz beträchtlich sein.

Bleibt also die Frage, welche Folgen der Wegzug der flüchtigen Firmen hätte. Handelt es sich um Holdings oder Briefkastenfirmen, so ist der Wegzug nicht nur verkraftbar, sondern auch wünschenswert. Der Steuersatz für solche Firmen ist derart gering, dass ein Wegzug allenfalls für einzelne Kantone wie Zug spürbar würde. Hingegen ist es aus Gründen der Steuergerechtigkeit ohnehin höchste Zeit, von solchen Konstrukten Abstand zu nehmen. Die EU setzt diesbezüglich auch schon seit geraumer Zeit Druck auf, und der Bundesrat beabsichtigt mit der geplanten Unternehmenssteuerreform III nun auch die Abschaffung dieser Billigsteuer-Vehikel.

Bei den Firmenhauptsitzen verhält es sich ähnlich. Würden sich Gemeinden und Kantone fiskalpolitisch von Firmensitzen abhängig machen, die quasi über Nacht verlegbar sind, dann entstünde daraus eine grosse Erpressbarkeit, die in keiner Weise zu verantworten wäre. Deshalb darf die Steuerpolitik nicht auf solche Steuerzahler ausgerichtet werden.

Literatur:

- Agosin, Manuel R., und Roberto Machado. 2007. ›Openness and the International Allocation of Foreign Direct Investment.‹ *Journal of Development Studies* 43 (7): 1234–1247.
- Asiedu, Elizabeth. 2002. ›The Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?‹ *World Development* 30 (1): 107–119.
- Asiedu, Elizabeth. 2006. ›Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability.‹ *The World Economy* 29 (1): 63–77.
- Avenir Suisse, 2011. Magnet Schweiz. Die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Faltbroschüre.
- BAK Basel Economics, 2009. BAK Taxation Index. Executive Summary. Basel Online unter: http://www.bakbasel.ch/downloads/competences/location_factors/taxation/bakbasel_factsheet_taxation_index_dt.pdf
- Chakrabarti, Avik. 2001. ›The Determinants of Foreign Direct Investment. Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions.‹ *Kyklos* 54 (1): 89–114.
- Bornschier, Volker. 2008. Weltgesellschaft. Grundlegende soziale Wandlungen. Erweiterte Neuauflage. Zürich: Loreto Verlag.
- Feld, Lars. 2005. ›Tax Competition: How Great Is the Challenge?‹ *Ekonomski Pregled* 56 (9): 723–758.
- Gill, Stephen, und David Law. 1988. *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Halperin, Sandra, und Gordon Laxer. 2003. ›Effective Resistance to Corporate Globalization.‹ S. 1–21 in *Global Civil Society and its Limits*, hrsg. von Gordon Laxer und Sandra Halperin. Basingstoke und New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Henisz, Witold, Bennet Zelner und Mauro Guillén. 2005. ›The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform.‹ *American Sociological Review* 70 (6): 871–897.
- Herkenrath, Mark. 2011. *Die Globalisierung der sozialen Bewegungen: Transnationale Zivilgesellschaft und die Suche nach einer gerechten Weltordnung*. Wiesbaden: VS Verlag der Sozialwissenschaften.
- KPMG 2010. ›Investment in Switzerland.‹ Aus der Publikationsreihe *International Corporate Tax*. Zürich: KPMG Switzerland.
- Robinson, William I. 2001. ›Social Theory and Globalization: The Rise of a Transnational State.‹ *Theory and Society* 30 (2): 157–200.
- SwissHoldings. 2008. ›Konzernstandort Schweiz im globalen Wettbewerb. Steuerliche Herausforderungen für unser Land.‹ Bern: SwissHoldings, Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne der Schweiz. <http://www.swissholdings.ch/publikationen/studien/archiv.html>.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2006. *World Investment Report 2006*. Genf und New York, NY: United Nations.

Anmerkung:

1 Die an der jeweiligen Wirtschaftsleistung gemessene relative Bedeutung der FDI, die in die Entwicklungsländer fließen, hat allerdings in derselben Zeit stark zugenommen. So machte etwa der Bestand an Auslandsinvestitionen im Jahr 2005 in Argentinien 30% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus, in Tansania sogar 50%, in den USA aber nur gerade 13% (UNCTAD 2006: Tab. Annex B.3 [S. 307 ff.]). In einem passiven Sinn sind Entwicklungsländer wie Argentinien und Tansania also durchaus ›globalisierter‹ als Industrienationen wie die USA. Der durchschnittliche Anteil der inwärtigen FDI am BIP beträgt in den Entwicklungsländern 27%, in den Industrienationen nur 21%.