

Merkels Bumerang, oder: von Steuer- und Lohnoasen

Von Friederike Spiecker | 27.06.2013

Letzte Woche berichtete das Handelsblatt in seiner Dienstagsausgabe unter der sprachlich leicht misslungenen Überschrift "Merkel mahnt vor Bumerang" (18.6.2013, Seite 10) über einen "Schwenk" der Bundeskanzlerin in Sachen 'Kampf gegen Steuervermeidung' nach "intensive[n] Gespräche[n] mit Unternehmern und Steuerexperten". In dem Bericht heißt es, "zu laute Proteste gegen die steuerliche Praxis großer Technologieunternehmen wie Apple oder Google [könnten] zum Nachteil für deutsche Exporteure werden". Was verbirgt sich hinter diesem Sinneswandel?

Dass eine gemeinsame internationale Anstrengung zur Austrocknung von Steueroasen auch Rückwirkungen auf deutsche Unternehmen haben kann, muss sich Angela Merkel nicht von Fachleuten erklären lassen. So viel Sinn für Symmetrie aus dem Kant'schen Imperativ hat sie gewiss. Es ist aber komplizierter. Das Handelsblatt erklärt es so: "Merkel wolle ... beim G8-Treffen auf eine 'klare Unterscheidung' drängen zwischen Firmen, die ihre Produkte am Heimatort versteuern sollten, und solchen, die eine Steueroase gezielt allein zur Steuervermeidung suchten." Vereinfacht ausgedrückt: Jedes Unternehmen soll in seinem Heimatland Steuern zahlen.

Das leuchtet ein in all den Fällen, in denen ein Unternehmen in seinem Heimatland produziert, egal wohin es seine Produkte verkauft, ob ins Ausland oder auf inländischen Märkten. Denn die Güter sind ja im Inland hergestellt worden unter Mitbenutzung von staatlich, d.h. mit Steuergeldern bereitgestellten öffentlichen Gütern wie z.B. einem Straßennetz, gut ausgebildeten Arbeitskräften und innerer Sicherheit. Also sollte das Unternehmen zur Finanzierung dieser öffentlichen Güter per Steuern mit herangezogen werden. Das ist aber keine wirklich neue Begründung, gegen Steueroasen vorzugehen, und eigentlich keine eigene Meldung wert. Es muss sich um etwas anderes drehen.

Das Handelsblatt beschreibt den 'Unterschied', um den es offenbar geht, etwas näher: "Wenn Deutschland nun als Vorreiter Konzerne wie Apple dazu bringen wolle, für im Silicon Valley erdachte Produkte mehr Steuern in Deutschland zu zahlen, drohe dies auch deutschen Maschinenbauern in China." Der Vergleich zwischen den im Silicon Valley "erdachten" Produkten und den deutschen Maschinenbauern in China legt die Vermutung nahe, dass es um Firmen geht, die sich in ihrem Heimatland etwas 'ausdenken' und diese Ideen dann anderswo in Produkte verwandeln, sprich: im Ausland produzieren. Warum tun Firmen das, anstatt bei sich zu Hause in die Produktion zu gehen? Nun, sie

wollen ein Kostengefälle nutzen.

Das kann durch unterschiedliche Steuersätze oder Steuerbemessungsgrundlagen in verschiedenen Ländern zustande kommen. [Geschickte Konstruktionen](#) von Mutter- und Tochtergesellschaften über nationale Grenzen hinweg können es sogar ermöglichen, dass man gar nicht die physische Produktion in ein Niedrigsteuerland verlagern muss, um Nutznießer der günstigeren Steuersätze oder der geringeren Steuerbemessungsgrundlagen zu werden, sondern dass es genügt, die Gewinne quasi auf dem Papier zu verschieben. Dagegen und nur dagegen will Angela Merkel vorgehen.

Wandert ein Unternehmen komplett (und nicht nur auf dem Papier) von einem Land ab in ein anderes Land mit günstigeren Steuerbedingungen für Unternehmen, dann ist das auf der Mikroebene Sache des Unternehmens und auf nationaler Ebene Sache des jeweiligen Staates und seiner Gesellschaft. Zumindest solange der Staat mit den günstigeren Bedingungen nicht die Hand bei anderen Staaten aufhält, weil er Probleme hat, seine öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Um Unterstützung bei anderen betteln oder diese sogar juristisch bei überstaatlichen Einrichtungen einfordern können dank irgendwelcher Unionsverträge mit anderen Staaten, das geht nicht. Wer sich fiskalische Regeln leistet, die von anderen Staaten abweichen, muss auch selbst für deren Folgen, z.B. ein schlechteres Angebot an öffentlichen Gütern, geradestehen. Insofern sollte sich dem Austrocknen von Steueroasen auf internationaler Ebene eine Harmonisierung von Steuern innerhalb von Staatenbündnissen wie der EU und vor allem innerhalb von Währungsunionen wie der EWU anschließen.

Doch auch das ist nicht der interessante Punkt an der Meldung von Angela Merkels "Schwenk". Kostengefälle können auch auf Lohnunterschieden beruhen. Um diese auszunutzen, lassen westliche Unternehmen unter Beibehaltung ihres westlichen Stammsitzes in China und anderen asiatischen Staaten mit Niedriglohniveau ihre Waren oder Vorleistungen für ihre Produkte herstellen. Teilweise werden die dann in den Billiglohnländern selbst verkauft, oft aber sind die Produkte für die westlichen Märkte bestimmt. Die Billiglohnländer dienen quasi als verlängerte Werkbank. Man nennt das Direktinvestitionen.

Die Gewinne, die sich durch die Nutzung des Lohnkostengefälles in Verbindung mit westlicher Technologie erzielen lassen, sind enorm. Sie werden in dem Land versteuert, in dem die international tätigen Konzerne ihren Stammsitz haben (außer sie nutzen auch noch die erwähnten Steuerschlupflöcher). Dagegen will die Bundeskanzlerin nicht vorgehen. Warum auch? Schließlich ist die Spitzentechnologie, die in Kombination mit den asiatischen Billiglöhnen zu sehr hohen Renditen auf westliches, auch auf deutsches Kapital führt, in westlichen Industrieländern, darunter auch Deutschland "erdacht" worden. Und alle westlichen Staatshaushalte, darunter auch der deutsche Fiskus, freuen sich natürlich über die Steuereinnahmen auf die entsprechenden Gewinne.

Ist das aber gerecht? Wenn es richtig ist, die gezielte Nutzung von Steueroasen zu bekämpfen, weil sie ungerecht ist gegenüber allen deutschen Bürgern, die hier Steuern zahlen und dadurch ein funktionierendes Gemeinwesen aufrecht erhalten, von dem deutsche Firmen ganz wesentlich profitieren, ist es dann nicht genau so richtig, Firmen dort zu besteuern, wo sie produzieren, wo also ihre Wertschöpfung konkret entsteht, und nicht dort, wo sie juristisch gesehen ihren Stammsitz haben? Denn wenn westliche Firmen im asiatischen Raum produzieren, nutzen sie die dortigen öffentlichen

Güter – von der öffentlichen Ordnung über ausgebildete Arbeiter bis hin zum Verkehrssystem – doch auch. Gegenüber den Bürgern dieser Staaten, die mit ihren Steuern ihr Gemeinwesen finanzieren, ist es nach meinem Verständnis unfair, wenn dort keine Steuern auf Gewinne der Direktinvestoren anfallen.

Die Begründung, das sei so in Ordnung, weil diese Firmen ja hierzulande, also in keiner Steueroase, ihre Steuern zahlten, ist nicht stichhaltig. Denn nicht ein eventuell vorhandenes Steuergefälle zwischen z.B. Deutschland und China ist an dieser Stelle der Knackpunkt (wie bei der Diskussion um Steueroasen), sondern die grundsätzliche Frage, ob ein Unternehmen nicht dort Steuern zahlen sollte, wo es produziert, weil es dort die öffentlich zu finanzierende Infrastruktur im weitesten Sinne mit nutzt.

Kritiker dieses Standpunkts wenden ein, dass die Schwellenländer ja froh um jede Direktinvestition sein müssten, weil sie dort Arbeitsplätze schaffe. Insofern täten diese Länder gut daran, sich von der Besteuerung der Gewinne der Direktinvestoren fern zu halten. Die könnten nämlich sonst ganz schnell wieder weg sein und sich ein anderes Billiglohnland als Produktionsstandort suchen, das sich in Sachen Besteuerung entgegenkommender zeige. Mit anderen Worten: Es besteht zwischen den aufholenden Staaten Konkurrenz um Direktinvestitionen. Und das nutzen westliche Firmen aus. Ob dabei mit niedrigen Löhnen oder niedrigen Steuern um westliches Kapital gebuhlt wird, ist letzten Endes gleichgültig – das Schema des "Standortwettbewerbs" zwischen Staaten ist das gleiche.

Und deshalb ist die Unterscheidung zwischen Steueroasennutzung und Lohnoasennutzung, auf die Angela Merkel bei dem G8-Treffen drängen will, vollkommen falsch. Natürlich sollen westliche Firmen in Niedriglohnländern produzieren dürfen oder dort Firmen beauftragen können, für sie zu produzieren. Da aber die Gewinne, die dabei erzielt werden, ganz wesentlich auf der Ausnutzung des Lohngefälles in Verbindung mit vorhandenen Technologien und nicht auf den Technologien allein beruhen, ist es nicht einzusehen, warum nur die Staatshaushalte der Länder, in denen die entsprechend international agierenden Firmen ihren Stammsitz haben, davon profitieren sollen. Zwar ist es richtig, dass die in westlichen Ländern entwickelten Ideen oft auch durch die öffentliche Infrastruktur des Westens (Universitäten, öffentliche Forschungseinrichtungen etc.) zustande gekommen sind. Aber wenn es die Billiglohnländer nicht gäbe bzw. dort ein Lohnniveau herrschte wie bei uns, dann wären die privaten Gewinne aus den "westlichen" Ideen eben auch beträchtlich kleiner und entsprechend niedriger die Steuereinnahmen daraus.

Profitierten die aufholenden Staaten durch Steuereinnahmen an den hohen Gewinnen von Direktinvestoren, hätten sie mehr Ressourcen, um z.B. die Einhaltung von Sicherheitsstandards bei der heimischen Produktion durchzusetzen. Sie könnten auch leichter Sozialversicherungen aufbauen. Dann könnten die Menschen in diesen Ländern temporär auf eine Arbeitslosenversicherung oder Sozialhilfe zurückgreifen, statt sich etwa auf Arbeit in einsturzgefährdeten oder gegen Brand völlig unzureichend gesicherten Gebäuden aus schierer Not einlassen zu müssen.

Die Kritik an dieser Position lautet: Westliche Firmen führten doch diese schlechten Betriebe, die es ja in der Tat leider gebe, gar nicht selbst. Westliche Unternehmer könnten doch nichts dafür, wenn asiatische Staaten ihre eigenen Unternehmen nicht angemessen kontrollierten. Der Westen könne an-

deren Ländern doch keine Vorschriften machen, welche Sozialstandards in ihren Gesellschaften zu gelten hätten. Wenn westliche Unternehmen asiatische Unternehmen lediglich beauftragen würden, diese und jene Dinge für sie zu produzieren, dann hätten sie nichts mit dem dortigen Steuersystem zu tun und seien auch für die Zustände in diesen Ländern nicht mitverantwortlich, oder?

Nun, wenn asiatische Unternehmen für westliche Firmen produzieren, d.h. Waren regelrecht exportieren, kann ihr Land auf die dabei entstehenden Gewinne Steuern erheben. Wie hoch die Steuersätze dort sind, wie strikt Steuern eingetrieben werden und was letzten Endes mit diesen Steuergeldern geschieht, ist in der Tat Sache des jeweiligen Staates und der jeweiligen Gesellschaft. Und wenn asiatische Unternehmen deutsche Investitionsgüter kaufen und mit denen hoch produktiv arbeiten, gleichzeitig aber Billiglöhne zahlen, kann ebenfalls der Fiskus ihres Heimatlandes die Gewinne besteuern, und/oder Mindestlohnvorschriften erlassen, um einer Ausbeutung der Beschäftigten entgegenzuwirken.

Wenn aber deutsche Unternehmen als Direktinvestoren ihre ausländischen Partnerunternehmen so unter Druck setzen, dass dort von den Gewinnen, die sich aus dem Lohngefälle bei Einsatz von Hochtechnologie ergeben, nichts Nennenswertes übrig bleibt, sondern das meiste an die deutschen Unternehmen fließt und daher auch der jeweilige asiatische Staat keine großartigen Steuereinnahmen aus dieser Quelle erhält, dann muss es allerdings zu einer Versteuerung dieser deutschen, in Asien erwirtschafteten Gewinne *in Asien* kommen. Wie deutsche Unternehmen asiatische Partner unter Druck setzen können? Ganz einfach: indem sie drohen, in ein anderes Billiglohnland abzuwandern, wenn nicht zu ihren Bedingungen produziert und abgerechnet wird. Unternehmen können den oben bereits angesprochenen "Standortwettbewerb" der Staaten für sich nutzen. Ganz ähnlich, wie sie auch Arbeitslosigkeit ausnutzen, die zum Unterbietungswettbewerb von Arbeitslosen und Geringverdienern untereinander führt, wenn es keine Mindestlöhne und Flächentarifverträge gibt.

Wenn die Bundesregierung auf einem G8-Gipfel darauf drängt, dass westliche Firmen nur in ihrem jeweiligen Stammland Steuern zahlen, heißt das nichts anderes, als dass sie dafür sorgen will, dass westliche Firmen (weiterhin) keine Steuern auf ihre Gewinne in den Ländern zahlen, in denen Menschen für diese Firmen zu Billiglöhnen arbeiten. Damit macht sie sich aber mitschuldig am anhaltenden Elend, das in vielen dieser Länder herrscht. Denn sie widersetzt sich nicht dem offensichtlich Menschen schädigenden Standortwettbewerb der aufholenden Länder um Direktinvestitionen. Niemand erwartet, dass Deutschland für sich allein eine andere Besteuerung international agierender Unternehmen beschließt. Da ist eine internationale Abstimmung sicher nötig. Sich aber um eine gemeinsame Linie der G8 Staaten beim Thema Steuervermeidung durch Steueroasen zu bemühen, beim Thema Besteuerung am Wertschöpfungsstandort jedoch explizit nicht über den nationalen Tellerrand schauen zu wollen, macht die Steueroasenbekämpfung unglaubwürdig. Denn es soll offenbar nur das verändert werden, was den deutschen Fiskus (bzw. westliche Staatshaushalte) schädigt, nicht das, was einer weltweit gerechteren Besteuerung im Wege steht. Mit einer solchen Einstellung wird man im weiter gefassten Rahmen der G20 auf wenig Gegenliebe stoßen, wenn es darum geht, Steuerschlupflöcher zu schließen.

Dass die aufholenden Staaten beim "Standortwettbewerb" meistens mitmachen, liegt zum einen oft an der schieren Not, die in diesen Ländern herrscht: Man ist eben über jeden neu geschaffenen Arbeit-

splatz froh. Zum anderen aber beruht diese Gefügigkeit ganz wesentlich darauf, dass sich die Politiker der aufholenden Länder samt ihren Beratern die im Westen vorherrschende neoliberale Sicht überstülpen lassen, wonach die prosperierende Entwicklung eines Landes nur von außen angestoßen werden könne, vornehmlich durch von außen zufließendes Kapital. Daher sei jedes Entgegenkommen eines Staates internationalen Kapitalgebern gegenüber klug und langfristig der Schlüssel zum Erfolg für das aufholende Land. Statt dieses Denken weiter zu fördern, sollten die reicheren Länder dafür sorgen, dass das, was den ärmeren Ländern von außen zufließt, vor allem Hilfe zur Selbsthilfe ist.

Ich höre schon die Empörung deutscher Politiker und sehe die entrüsteten Kommentare in deutschen Zeitungen vor mir, wenn wieder eine Elendsfabrik irgendwo in Asien abgebrannt ist und dabei hunderte Arbeiterinnen und Arbeiter ums Leben gekommen sind. Dann wird [wieder auf den habgierigen europäischen Verbraucher geschimpft](#), der doch gefälligst nicht die Billigwaren aus Fernost kaufen, sondern mal sein Gehirn gebrauchen soll, um zu begreifen, dass Güter niemals so preiswert unter menschenwürdigen Bedingungen hergestellt worden sein können. Wäre es nicht besser, wenn in Deutschland weniger eine Geiz-ist-geil-Mentalität der Verbraucher kritisiert würde als die oben geschilderten rücksichtslosen Gewinnmaximierungsstrategien deutscher Unternehmen im Ausland?

Aber in dieser Hinsicht gab es wohl schon immer eine asymmetrische Wahrnehmung. Verbraucher dürfen und sollen ein Gewissen haben, Unternehmen hingegen nicht – die schaffen schließlich Arbeitsplätze. Die "Unternehmen und Steuerexperten" haben hier, so lässt uns das Handelsblatt wissen, vorgesorgt durch "intensive Gespräche": Sobald unsere Exportindustrie durchblicken lässt, eine Regelung könne sie beeinträchtigen, schreckt die Regierung sofort davor zurück. Das muss sie auch, weil sie in ihrer neoklassischen Weltsicht alle Hoffnung auf wirtschaftliche Prosperität aus dem Ausland und dessen Nachfrage nach deutschen Gütern bezieht. Unsere Regierung wird aus Angst, hierzulande könnten Arbeitsplätze in der Exportindustrie entfallen, nicht an Regelungen konstruktiv mitarbeiten, die den breiten Gewinnstrom aus dem internationalen Lohngefälle auch nur geringfügig zugunsten *anderer* Staaten anzapfen.

Das ist ja auch rational, denn jeder ist sich selbst der nächste, auch der deutsche Fiskus und die deutsche Regierung, könnte man sagen. Man könnte aber auch zu der Überzeugung kommen, dass diese Haltung kurzfristig und dumm ist. Denn auch bei Steuerzahlungen auf Gewinne im Zielland der Direktinvestitionen lässt sich noch eine ansehnliche Rendite erwirtschaften aus der Kombination westlicher Technologie mit niedrigen (asiatischen) Löhnen. Daher ist die Angst, wichtigen deutschen Playern im internationalen Direktinvestitionsgeschäft könnte durch vernünftige Regeln zwischen den Staaten zur Besteuerung nach Produktionsstandort so viel Schaden zugefügt werden, dass ihre Existenz gefährdet sei, unbegründet.

Das einzige, was sich durch das Ende des Gegeneinander-Ausspielens von Staaten durch die Lobbyisten der Exportwirtschaft ändern würde, wäre, dass unsere Exportwirtschaft ihren Beitrag zu der von ihr genutzten Infrastruktur des "Gast"landes bezahlte und unsere Staatseinnahmen entsprechend geringer wären. Das wäre eine vernünftige Entwicklungshilfe, an der sich dann übrigens auch die Verbraucher automatisch beteiligen würden, wenn sie ein paar Euro mehr für Schuhe made in China und T-shirts made in Bangladesch ausgeben müssten. Was gar nicht feststeht, weil die Steuersätze in Fernost nicht notwendigerweise höher sein müssen als bei uns.

Der große Vorteil einer internationalen Besteuerungsregel nach Wertschöpfungsstandort aber wäre, dass die internationale Zusammenarbeit der Staaten gestärkt würde und die großen Konzerne zu spüren bekämen, dass es tatsächlich ein Primat der Politik vor der Wirtschaft gibt. Das würde Schritte zur internationalen Regulierung der Finanzmärkte ebenso erleichtern wie solche zum Klimaschutz. Angela Merkel hat allen Grund, einen Bumerang zu fürchten, nur nicht den der Steueroasenbeseitigung, sondern den ihrer "Unterscheidung".

Über den Autor



Friederike Spiecker ist Diplom-Volkswirtin und lernte das Handwerkszeug zur theoretischen und empirischen Makroökonomie am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Heute arbeitet sie als freie Wirtschaftspublizistin und ist in der wirtschaftspolitischen Beratung von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden tätig.

Veröffentlicht am: 27.06.2013

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2013/06/merkels-bumerang-oder-von-steuer-und-lohnoasen/>