

# **EINE EUROPÄISCHE POLITIK FÜR MEHR STEUER- GERECHTIGKEIT: HINDERNISSE UND PERSPEKTIVEN**

## **1 EINLEITUNG**

Fragen der Steuergerechtigkeit sind eng mit der sozialen Frage verzahnt. Das gilt innerhalb einzelner Länder, noch mehr allerdings zwischen Nationalstaaten. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union befinden sich untereinander in einem massiven Steuerwettbewerb, was zu einem Wettlauf nach unten führt: Senkt ein Staat seine Steuersätze oder schafft ein neues „Steuerzuckerl“, ziehen andere nach. Hierdurch kommt nicht nur mangelnde europäische Solidarität besonders deutlich zum Vorschein, sondern dieser desaströse Steuerwettbewerb entzieht zudem den öffentlichen Haushalten finanzielle Mittel und damit fiskalischen Spielraum für soziale Antworten. Außerdem verschärft er bestehende steuerliche und damit ökonomische Ungleichgewichte (vgl. Piketty 2014), und das sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedstaaten. Gabriel Zucman (2017) spricht von einem „Motor der Ungleichheit“. Doch damit nicht genug: Gerade die Verschärfung verteilungspolitischer Schief lagen hat mit dazu beigetragen, dass verantwortliche politische Kräfte einen Legitimationsverlust erlitten haben (vgl. Bieling 2017), sich rechte und europafeindliche Parteien im Aufwind befinden (vgl. Kronauer 2017; Bieling 2017; Eribon 2016) und damit Europa und paradoxerweise insbesondere die Idee eines sozialen Europas weiter unter Druck geraten.

Die Interdependenzen zwischen einem Kurswechsel hin zu einem sozialen Europa und Fragen der Steuergerechtigkeit sind also mannigfaltig. Thomas Rixen meint, „[i]m Steuerwettbewerb kommt das soziale Europa unter die Räder“ (Rixen 2016, 49). Steuer- und verteilungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten sind natürlich unmittelbar miteinander verbunden, womit die Beendigung des Systems der internationalen Steuertricks jedenfalls eine wesentliche (fiskalische) Voraussetzung für das Gelingen eines sozialen Kurswechsels in Europa darstellt. Umgekehrt ist jedoch ein sozialeres Europa gewissermaßen auch Bedingung für einen Kurswechsel hin zu mehr europäischer Steuergerechtigkeit, zumal es hierfür einer Kompetenzerweiterung der Europäischen Union bedarf, die unter der derzeitigen Legitimationskrise und den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen geradezu utopisch erscheint. Sollte allerdings ein soziales Europa mit einem Legitimationsgewinn der europäischen Ebene einhergehen, sind derartige Reformen durchaus machbar.

Es braucht ein handlungsfähigeres Europa, um dem Problem der internationalen Steuertricks Herr zu werden. Aktuell halten die Mitgliedstaaten jedoch – aus unterschiedlichen Gründen – an ihrer Souveränität im Steuerbereich fest, verhindern so effektive multilaterale Reformen, die ihnen gemeinsam zu einer stärkeren Position gegenüber großen Konzernen und SteuertrickserInnen verhelfen würden, und untergraben dadurch gegenseitig ihre Wohlfahrtsstaatsmodelle. Tatsächlich ist diese Steuersouveränität wegen der ökonomischen In-

tegration, des Grads der Internationalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft und der teils veralteten Steuersysteme jedoch längst nicht mehr gegeben. Rixen unterscheidet zwischen „De-jure-“ und „De-facto-Souveränität“ und meint, „dass die Mitgliedstaaten ihre De-jure-Souveränität teilen müssen, um ihre tatsächliche (De-facto-)Souveränität zurückzuerobern“ (Rixen 2016, 49). Andernfalls wird der Unterbietungswettbewerb, das „race to the bottom“, weitergehen, und multinationale Konzerne werden die Einzigen sein, die als GewinnerInnen aus dem Ring steigen.

Das Zusammenspiel der Kräfte ist ein komplexes, und bereits der einleitende Blick verdeutlicht, dass es schwierig ist, einen einzelnen Faktor oder einen/eine AkteurIn zu identifizieren, der/die für die problematische Situation verantwortlich zeichnet. Um zu verstehen, wie die steuerpolitische Pattstellung innerhalb der EU genau aussieht, wer daran beteiligt ist und was letztlich dagegen getan werden kann, ist es notwendig, einige Hintergründe zu diskutieren, was im zweiten Abschnitt dieses Beitrags geschieht. Anschließend werden in Abschnitt 3 Ausmaß und Konsequenzen des Systems (auch für ein soziales Europa) genauer thematisiert. In Abschnitt 4 wird sodann skizziert, welche Lösungsansätze und Initiativen in der EU ergriffen wurden und wie diese zu bewerten bzw. sinnvoll zu ergänzen sind, bevor in Abschnitt 5 in einem Fazit auch strategische Überlegungen angestellt werden.

## 2 HINTERGRÜNDE

Steuerwettbewerb und Steuertricks sind zwei Seiten derselben Medaille: Die Möglichkeit zum Tricksen ist vielfach bedingt durch den Steuerwettbewerb bzw. mangelnde Koordination der Staaten untereinander. Zwar werden bestehende Rechtslagen von TrickserInnen häufig durchaus großzügig ausgelegt und die Intermediären-Industrie, bestehend aus Anwältinnen und Anwälten, Steuer- und UnternehmensberaterInnen, Banken und FinanzdienstleisterInnen, beweist durchaus Kreativität in der Identifikation neuer Umgehungsstrategien für ihre KlientInnen. Es greift aber wohl zu kurz, ausschließlich Großkonzerne und andere Steuersubjekte dafür zu kritisieren, dass sie das bestehende System ausnutzen. Sol Picciotto (2012) verortet den Kern des Problems (der Besteuerung multinationaler Konzerne) in der Diskrepanz zwischen der Macht transnationaler Unternehmen, ihre globalen Verhältnisse so zu gestalten, dass sie damit ihre Steuerverbindlichkeiten minimieren, auf der einen Seite und der schwachen internationalen Koordination von Steuern, welche Lücken und Schlupflöcher ermöglicht, auf der anderen Seite. Dabei ist das Ausbleiben adäquater Koordination durchaus auch Ausdruck des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs, denn keinesfalls wird dieser ausschließlich über günstige Steuersätze geführt.

### 2.1 Entwicklung des internationalen Steuersystems

Letztlich sind viele der bestehenden Lücken und Unstimmigkeiten in bzw. zwischen Steuersystemen aber auch auf die Entwicklung des internationalen Steuersystems zurückzuführen. Es handelt sich um ein relativ komplexes, gewachsenes Gebilde. Insgesamt gibt es weltweit über 700 unabhängige Steuerjurisdiktionen (vgl. Collier 2013), hinzu kommen zahlreiche zwischenstaatliche Abkommen. Erschwerend ist zudem, dass das aktuelle internationale Steuersystem im frühen 20. Jahrhundert entwickelt wurde, zu einer Zeit, in der Unternehmen noch