

Schmölders, Günter

Article — Digitized Version

Zur Frage der internationalen Steuerflucht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmölders, Günter (1970) : Zur Frage der internationalen Steuerflucht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 11, pp. 647-650

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134190>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Frage der internationalen Steuerflucht

Prof. Dr. Günter Schmolders, Köln

Steuerzahlen gilt seit jeher als eine der lästigsten staatsbürgerlichen Pflichten. Die „Steuermentalität“, d. h. die allgemeine Einstellung der Bürger zur Besteuerung, und die sich in ihrem Rahmen entfaltende „Steuermoral“ (die Einstellung zum Steuersünder und zum Steuerdelikt) zeigen zwar beide von Volk zu Volk, von Zeitalter zu Zeitalter und sogar von Ort zu Ort deutlich erkennbare und durchaus meßbare Unterschiede. Überall war und ist aber der Steuer gegenüber eine höchst skeptische Grundeinstellung unverkennbar.

Zwangsabgabe versus Besitzstreben

Die Eigenart der Steuern als Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung läßt sie zu einem frontalen Angriff auf eine der mächtigsten Bestrebungen jedes Menschen werden: auf sein Geltungs- und Machtstreben, das dem Besitz- und dem Erwerbsstreben unmittelbar vorgeordnet ist. Der sich daraus ergebende natürliche Steuerwiderstand wird verstärkt durch die Anonymität des Staates. Sie begünstigt die Vorstellung, daß durch Steuerverkürzungen und -ausweichungen eigentlich niemand geschädigt werde. So erscheint es durchaus verständlich, wenn gerade von der Besteuerung, sofern sie die Bewußtseinschwelle überschreitet und vom Steuerzahler als solche wahrgenommen wird, bestimmte Signalwirkungen ausgehen. Impulse nämlich, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um der hoheitlichen Zwangsabgabe zu entgehen, die Steuer auf einen anderen zu überwälzen, sie „einzuholen“ oder aber ihr jedenfalls soweit und solange wie möglich auszuweichen.

Vor diesem psychologischen Hintergrund ist jene Form der Steuerausweichung zu beurteilen, deren starkes Anwachsen die Öffentlichkeit in der Bundesrepublik zunehmend alarmiert, wiederholt schon den Bundestag beschäftigt und nunmehr auch die Regierung zu einer gesetzgeberischen Initiative veranlaßt hat: die Steuerflucht ins Ausland. Der Versuch, den „Tatbestand“, an den die Steuer die Leistungspflicht knüpft, aus dem Zugriffsbereich eines Landes mit hoher Steuerlast in Ländern mit niedriger Steuerlast zu verlegen, ist an sich weder illegal noch neu. Er wurde und wird stets dann unternommen, wenn das Steuergefälle zwischen den beteiligten Ländern so groß wird, daß dies die Wahrnehmungsschwelle vieler Steuerpflichtiger überschreitet und als unzumutbar empfunden wird.

Die Kapital- und Steuerflucht hatte besonders nach dem Ersten Weltkrieg teilweise erschreckende Ausmaße angenommen. Nur zu gut ist der älteren Generation noch das verzweifelnde Bemühen der damaligen Notverordnungen in Erinne-

Günter Schmolders, 67, Dr. rer. pol., Dr. rer. soc. oec. h. c., ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, Leiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts sowie Direktor des Staatswissenschaftlichen und Finanzwissenschaftlichen Seminars der Universität Köln. Er ist u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und Präsident der Mont Pelerin Society.

nung, dem „Verrat an der deutschen Volksgemeinschaft“ – eine Formulierung nicht der nationalsozialistischen, sondern der Regierung Brüning! – durch eine besondere „Reichsfluchtsteuer“ beizukommen.

Ausweichchanreize im System

Die besonderen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse haben die Kapital- und Steuerflucht nunmehr auch und gerade in der Bundesrepublik wieder zu einem Problem werden lassen, das schwer zu lösen sein wird. Es besteht heute ein starkes Steuergefälle zwischen den hochentwickelten Industrie- und Wohlfahrtsstaaten auf der einen und einigen zumeist kleinen Ländern auf der anderen Seite. Sie erheben entweder überhaupt keine oder jedenfalls nur sehr geringe Steuern und werden daher gern als „Steuerparadiese“ oder „Steueroasen“ apostrophiert.

Die natürlichen Schranken, die einer Steuerflucht ins Ausland in den älteren Steuersystemen mit überwiegender Real- oder Verbrauchsbesteuerung entgegenstanden, sind heute weitgehend gefallen. Ließ eine Realbesteuerung schon aus technischen Gründen eine Verlagerung der Steuerquellen ins Ausland kaum zu, während die ohnehin relativ unmerkliche Verbrauchsbesteuerung die Möglichkeiten einer Steuerausweichung nahezu ausschließlich auf den Warenschmuggel beschränkte, so wirkt das heute vorherrschende System der Einkommensteuer mit ihren Glied- und Ergänzungssteuern praktisch als kräftiger Anreiz zur Steuerflucht, deren Möglichkeiten es zudem entscheidend verbessert hat. Technisch bereitet die Verlagerung von Einkommen und einzelnen Vermögensteilen ins Ausland heute keine großen Schwierigkeiten mehr. Hinzu kommt, daß die Einkommensteuern durch die Konfrontation der Steuerpflichtigen mit dem Fiskus – der bei der Ermittlung der Steuerschuld immer wieder auf die Mitwirkung des Belasteten angewiesen ist – und durch ihre hohen Tarife einen hohen Grad an „Merklichkeit“ aufweisen, die zur Ausnutzung aller Steuerausweichmöglichkeiten reizt.

Auch die Konvertibilität der Währungen und die Liberalisierung des internationalen Güter- und Kapitalverkehrs sowie die damit zusammenhängende Tendenz zur internationalen Kapitalgesellschaft tragen dazu bei, die Möglichkeiten und den Anreiz zur Steuerflucht ins Ausland noch zu verstärken. Durch den scharfen Wettbewerb auf den Weltmärkten werden die Unternehmen oft geradezu gezwungen, auch die geringsten Kostenersparnisse wahrzunehmen, und der Kostenfaktor „Steuer“ ist wahrlich nicht immer der geringste. Zur Abwehr solcher internationalen Wettbewerbsnachteile eröffnet sich den Unternehmen in

„Steuersteppen“ oftmals kaum ein anderer Weg als der einer Sitzverlagerung ins geringer steuernde Ausland.

Auswanderungen von Personen ...

Deutschen Steuerpflichtigen, die als natürliche Personen einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder als juristische Personen ihre Geschäftsleitung und ihren Sitz im Inland haben, bieten sich grundsätzlich zwei Wege zur Verlagerung von Einkommen und Vermögenswerten ins Ausland zur Vermeidung der unbeschränkten deutschen Steuerpflicht an: Auswanderung oder Errichtung von Basisgesellschaften im Ausland. Von der Auswanderung haben bisher fast ausschließlich natürliche Personen Gebrauch gemacht. Dabei ist diese Form der Steuerflucht in der Regel nur Personen möglich, die ihre berufliche Tätigkeit vom Inland so weit zu lösen vermögen, daß sie sich nicht mehr als sechs Monate im Jahr in der Bundesrepublik aufzuhalten brauchen und statt dessen ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort im Ausland wählen können. Es ist daher kein Wunder, daß vor allem Künstler, international anerkannte Gelehrte und Großaktionäre diesen Weg gegangen sind. In diesen Fällen wird die unbeschränkte Steuerpflicht aufgehoben; Auslandseinkünfte, die sonst nach § 34 c EStG, der vielfach zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, oder nach entsprechenden Vorschriften eines Doppelbesteuerungsabkommens besteuert werden, entgehen dem inländischen Steuerzugriff. Für etwa noch verbleibende inländische Einkünfte besteht nur noch eine beschränkte Steuerpflicht. Sie führt lediglich zu einer Besteuerung nach den Vorschriften des § 49 EStG oder aber, bei Bestehen eines Doppelbesteuerungsabkommens, nach dessen Vorschriften.

... und Firmensitzverlagerungen ...

Für juristische Personen ist die Möglichkeit der Auswanderung in der Regel wesentlich weniger attraktiv. Sie können der unbeschränkten deutschen Steuerpflicht nur entgehen, wenn ihre Sitzverlegung zugleich eine Verlagerung des Ortes ihrer Geschäftsleitung mit sich bringt. Es treten dann steuerlich die gleichen Folgen wie bei einer Liquidation der Inlandsgesellschaft ein, wobei vor allem auch die stillen Reserven versteuert werden.

Für den Unternehmensbereich ist daher die zweite Möglichkeit der Steuerflucht durch Gründung rechtlich selbständiger Gesellschaften im Steuerausland weitaus interessanter. Solche „Basisgesellschaften“ treten als ausländisches Rechtssubjekt zwischen den Steuerinländer und seine Einkünfte bzw. Vermögenswerte, so daß

der nur dem Inländer gegenüber geltende deutsche Steueranspruch die ausländische Gesellschaft nicht berührt. Basisgesellschaften können beispielsweise dazu dienen, Vermögenswerte von Inländern als Holding- oder Vermögensverwaltungsgesellschaften zu verwalten. Die Einkünfte fallen in diesem Fall nicht beim Inländer, sondern bei der ausländischen Basisgesellschaft im Niedrigsteuerland an. Andere Basisgesellschaften betätigen sich z. B. als Zwischenhandelsgesellschaften für Export- und Importgeschäfte einer inländischen Gesellschaft, wobei der Verrechnungspreis zwischen beiden so gewählt wird, daß der Gewinn zum größten Teil bei der Zwischenhandelsgesellschaft im niedrig besteuerten Land anfällt. Auf weitere Möglichkeiten der Funktionsübertragung auf Basisgesellschaften, für die sich der unternehmerischen Initiative z. B. auch auf dem Gebiet der Lizenzvergabe ein breites Betätigungsfeld bietet, braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Es handelt sich dabei stets um den Versuch, Einkünfte und Vermögenswerte möglichst nur der Gesellschaft in dem niedriger besteuerten Land zufließen und nur dort besteuern zu lassen.

... durchaus rational

Die nahezu einstimmige Verurteilung derjenigen Unternehmen, die von diesen Möglichkeiten der Steuerausweichung Gebrauch machen, und der Versuch, sie in der Nähe der „White Collar“-Criminalität anzusiedeln oder ihnen gar einen „Verrat an der deutschen Volksgemeinschaft“ vorzuwerfen, ist auf den ersten Blick eigentlich ganz unverständlich. Einmal bewegen sie sich – von Ausnahmen abgesehen, die hier nicht zur Diskussion stehen – durchaus im Rahmen der Steuerlegalität. Niemand braucht in Deutschland Steuern zu zahlen, bei dem der Tatbestand nicht oder noch nicht zutrifft, an den das Gesetz die

Leistungspflicht knüpft (§ 1 AO). Zum anderen entspricht ihr Vorgehen eben jener rationalen Verhaltensmaxime eines homo oeconomicus, mit der die Wirtschaftswissenschaft von jeher versucht, reale ökonomische Handlungen zu erklären und die sie vor allem für jeden wirtschaftenden Menschen geradezu zur Norm erhebt. Unter diesem Aspekt ist die Steuerflucht nichts anderes als ein Versuch, innerhalb eines bestimmten Datenkranzes von Steuergesetzen und anderen Einflußgrößen „die Kosten zu minimieren“.

Die allgemeine Verurteilung dieser rationalen Handlungsweise ist daher wohl nur aus außerwirtschaftlichen, insbesondere aus innen- oder außenpolitischen sowie aus „gesellschaftspolitischen“ Zielsetzungen und Normen zu verstehen. So ging es seinerzeit der Regierung Brüning beispielsweise um die Zahlungsbilanzsituation und die katastrophale Devisenlage im Zusammenhang mit ihrem Versuch, die deutschen Reparationspflichten bis zum Äußersten zu erfüllen.

Verteilungs- und Wettbewerbseffekte

Eine vorurteilsfreie Beurteilung der Steuerflucht verlangt mithin heute einerseits eine genaue Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Verlagerung von Einkommen und Vermögenswerten ins Ausland, um sie an den staatlichen Zielvorstellungen messen zu können. Für den Staat stellt sich andererseits die Frage, ob er es sich leisten kann, den steuerlichen Datenkranz so zu setzen, daß die Steuerflucht fast zur logischen Konsequenz eines rationalen Unternehmerkalküls wird oder nicht. Daran schließt sich dann allerdings fast zwangsläufig die Frage an, ob und inwieweit die Politik überhaupt in der Lage ist, eine Steuerflucht zu verhindern. Denn sie entspringt womöglich weithin nicht ökonomischen Erwägungen, sondern unbestimmten Befürchtungen und Ängsten wegen einer kapitalfeindlichen

**KONJUNKTUR
VON MORGEN**

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg über
die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

Jahresbezugspreis DM 90,- für das erste,
DM 25,- für jedes weitere Exemplar

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Grundeinstellung der Regierung oder immer wiederholten Drohungen mit einer „Steuerreform“, deren allgemeine Richtung man nur zu gut zu kennen glaubt.

Für den Fiskus ergibt sich aber aus einer massiven Steuerersparnis der Steuerflüchtigen ein entsprechender Einnahmeausfall. Von dieser zunächst rein fiskalischen Wirkung gehen u. U. auch Verteilungseffekte aus. Dann nämlich, wenn der durch den Einnahmeausfall nicht gedeckte staatliche Finanzbedarf auf diejenigen Steuerpflichtigen umgelegt werden muß, die sich dem Steuerzugriff nicht so bequem entziehen können (in der Regel vor allem kleinere und mittlere Einkommen und Vermögen). Von ebenso großer Bedeutung ist die Tatsache, daß die aus der Steuerflucht herrührenden Steuervorteile den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzen und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen führen könnten, die ausschließlich der deutschen Steuerhoheit unterliegen. Dem steht jedoch entgegen, daß die heute durch das Steuergefälle bestehenden Wettbewerbsvorteile der ausländischen Unternehmen zumindest im Verhältnis zu jenen deutschen Gesellschaften verringert werden, denen die Steuerflucht gelingt. Im Zeichen unserer Europasehnsucht gerät also das Schimpfen auf die Steuerflucht, immer soweit sie mit den bestehenden Gesetzen in Einklang bleibt, in den Dunstkreis gewisser überholter nationalstaatlicher Ideologien.

Vorschläge des Gesetzgebers

Von Bedeutung sind schließlich die Wirkungen der Steuerflucht auf die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen, wie sie beispielsweise in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft genannt sind. Nah- und Fernwirkungen der Steuerflucht auf Beschäftigung, Wachstum und Zahlungsbilanz sind bisher allerdings nur selten genauer untersucht worden. Im Vordergrund der öffentlichen Auseinandersetzung stehen fast ausschließlich finanzpolitische Gesichtspunkte, wie der befürchtete Einnahmeausfall, und die Gesichtspunkte der Gleichmäßigkeit und Gerechtigkeit der Besteuerung. Von diesen Gedanken sind auch die Vorschläge geleitet, die heute zur Verhinderung der Steuerflucht unterbreitet werden. Dabei stößt der Vorschlag, für Deutsche, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, die unbeschränkte Steuerpflicht für eine Übergangszeit aufrechtzuerhalten, einerseits an technische Grenzen, da es schwierig sein dürfte, nach der Auswanderung Informationen über das gesamte Einkommen des Ausgewanderten zu erhalten. Andererseits ist zu bedenken, daß Auswanderungen keineswegs nur auf steuerliche Motive zurückzuführen sind und die Bundesregierung

wohl nicht ihrerseits daran denkt, eine zweite deutsche „Mauer“ zu errichten.

Auch der Versuch, die beschränkte Steuerpflicht ehemaliger Inländer so weit anzuheben, daß sie der unbeschränkten Steuerpflicht entspricht, verriet blanken Dilettantismus. Das gleiche gilt für die Wiedereinführung oder Reaktivierung einer speziellen „Fluchtsteuer“, die die internationale Kapitalfreizügigkeit ernsthaft gefährden könnte. Allein ihre Diskussion, das hat die unglückselige Kuponsteuer zur Genüge gezeigt, würde auch den letzten Unternehmer veranlassen, den Staub eines steuerlich so ungastlichen Landes baldmöglichst von seinen Füßen zu schütteln.

Skepsis geboten

An diesen wenigen Beispielen wird bereits deutlich, daß der Kampf gegen die Steuerflucht schwerwiegende Zielkonflikte auslösen kann. Jede Steueränderung unter dem Aspekt der Steuerfluchtverhinderung ist zugleich eine Veränderung des Steuersystems, das zur Realisierung der fiskalischen, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele der deutschen Volkswirtschaft beitragen soll. Das Auftreten der unerwünschten Nebenwirkung „Steuerflucht“ ist daher so lange kein Grund, das ganze deutsche System zu ändern und womöglich seine Gesamtfunktion zu gefährden, als die Steuerflucht nicht ihrerseits diese Gesamtfunktion bedroht. So weit ist es aber wohl noch lange nicht gekommen.

So sind die Möglichkeiten, die heutige Steuerflucht durch gesetzgeberische Maßnahmen zu bekämpfen, sehr skeptisch zu beurteilen. Fast alle bisher vorgeschlagenen Lösungen führen zur Gefährdung anderer Ziele und stellen die gesamte politische Strategie, die auf internationale Liberalisierung ausgerichtet ist, in Frage. Die meisten Maßnahmen können zwar die Steuerflucht vielleicht etwas verringern. Sie können sie aber kaum beseitigen, solange ein internationales Steuergefälle des heutigen Ausmaßes besteht. Auch die Versuche, durch internationale oder partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Verhinderung der Steuerflucht zu gelangen, haben vorerst wenig Aussicht auf Erfolg. Zwar kann die Revision von Doppelbesteuerungsabkommen im Verhältnis zu einigen Ländern wichtige Anreize zur Steuerausweichung abbauen. Wie schwer es aber ist, Doppelbesteuerungsabkommen den deutschen Wünschen entsprechend auszugestalten, zeigen gerade die jüngsten Verhandlungen mit der Schweiz. Die sogenannten Steueroasen werden noch weniger Neigung verspüren, steuerfluchtsichere Doppelbesteuerungsabkommen abzuschließen und sich damit ihrer wichtigsten investitionspolitischen Attraktionskraft zu geben.