

## Kapitel 6 Multinationale Unternehmen (MNU)

Urheber oder Spielbälle von "Steuerfallen", "Steuerkriegen", "Steuerrosen" und "Steuerwüsten"?

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat kein Aspekt der internationalen politischen Ökonomie mehr Kontroversen verursacht als die globale Expansion der multinationalen Unternehmen.  
Gilpin (1987: 231)

Wenn von zunehmender Integration der Weltmärkte und ihren Auswirkungen die Rede ist, denken die meisten Wissenschaftler und politischen Praktiker an zwei Dinge: Die Globalisierung der Finanzmärkte und die multinationalen Unternehmen (MNU). Im Zentrum dieser Fallstudie stehen MNU. Unternehmen, die in zwei oder mehr Ländern gleichzeitig tätig sind, gibt es schon seit Jahrhunderten.<sup>1</sup> Man denke etwa an die grossen italienischen Banken der Renaissance oder die riesigen Handelsunternehmen der Kolonialzeit. Die Rolle und Bedeutung von MNU in der Weltwirtschaft des ausgehenden 20. Jahrhunderts sind allerdings mit früheren Zeitabschnitten nur beschränkt vergleichbar.

Historisch gesehen neu sind die seit dem Zweiten Weltkrieg enorm gestiegene Zahl der MNU, ihre hohen Marktanteile in den verschiedensten Wirtschaftsbereichen sowie die damit verbundenen Direktinvestitionen (*foreign direct investment* (FDI)) und Ströme von Gütern, Dienstleistungen, Kapital, Informationen und Menschen (Hirst/Thompson 1996). Diese durch eine Vielzahl internationaler Abkommen<sup>2</sup> geförderte Expansion von MNU ist begleitet

1 Gemäss einer Definition des UN Department of Economic and Social Affairs (UN 1973: 5) sind MNU: "alle Unternehmen, die Vermögenswerte – Fabriken, Minen, Verkaufsstellen usw. – in zwei oder mehr Ländern kontrollieren. Diese Definition hat den Vorteil, dass kein wichtiger Aspekt des Phänomens (z. B. Finanzwesen oder Dienstleistungen) oder des Problems (z. B. mit national orientierten Geschäften kleiner Firmen zusammenhängende Fragen) willkürlich ausgeschlossen wird."

2 Als Beispiele mögen die unzähligen internationalen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Unternehmen (ca. 330 im OECD-Raum und 1500 weltweit) und zur Investitionsförderung, das geplante und 1998 aufs Eis gelegte multilaterale Investitionsabkommen der OECD sowie internationale Verträge zum Schutze des geistigen Eigentums (Patentrecht) dienen. Viele dieser Abkommen bezwecken die Liberalisierung des internationalen Investitionsflusses, unter anderem indem sie ausländischen Investoren eine gewisse Rechtssicherheit geben (z. B. gegen Enteignungen oder Beschränkungen der Repatriierung von Gewinnen) und ihnen eine Gleichberechtigung gegenüber

von einer noch grundlegenden Strukturveränderung der Weltwirtschaft: In der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg waren die internationalen Wirtschaftsbeziehungen vor allem intersektoral. Sie beruhten beispielsweise stark auf dem Gütertausch von Rohstoffen gegen Fertigwaren und wurden von national orientierten, mit dem Heimatstaat sehr eng verflochtenen Unternehmen geprägt. Nicht selten bedienten sich Staaten sogar kriegerischer Mittel, um die Geschäftstätigkeit "ihrer" Firmen im Ausland zu fördern – vergleiche etwa die erzwungene Öffnung Japans und Chinas für ausländische Unternehmen im 19. Jahrhundert (Lipson 1985).

Die "neue" Weltwirtschaft besteht, im Gegensatz zu den soeben beschriebenen Verhältnissen, aus zunehmend vernetzten und grenzüberschreitenden Produktionsstrukturen und Wertschöpfungsketten auch innerhalb einzelner Wirtschaftsbereiche, beispielsweise der Automobilproduktion. MNU sind die Eckpfeiler dieser stark expandierten privaten Systeme der Wertschöpfung und Verteilung von Wohlstand. Nach Ansicht von Susan Strange (1996: 45) sind MNU gar die

wichtigsten Organisatoren, die Motoren des Wachstums weltwirtschaftlicher Aktivitäten. Sie sind die Triebkräfte internationaler Transaktionen, einschliesslich des Handels [...] Dies in einem solchen Ausmass, dass sich ein Teil der wirtschaftlichen Entscheidungsmacht darüber, wer was wann und wie erhält, auf sie [die MNU] verlagert.

MNU verfügen über einen grossen Teil der weltweiten technologischen Innovationskapazitäten. Darüber hinaus üben sie starken Einfluss auf Umstrukturierungen der Weltwirtschaft aus, indem sie Technologie, Wissen und Kapital transferieren sowie die internationale Arbeitsteilung durch ihre Produktions-, Marketing- und Beschaffungsstrukturen sowie Standortentscheide prägen (UNCTAD 1996, 1998; Hirst/Thompson 1995; Strange 1996: 44f.; Globale Trends 1998: 142). Viele Beobachter der Weltwirtschaft behaupten auch, FDI hätte mittlerweile den internationalen Handel als Motor der globalen Wirtschaftsverflechtung abgelöst (Hirst/Thompson 1996: 51f.).

Die internationale Politische Ökonomie befasste sich bis Ende der 1980er Jahre vorwiegend mit der Beziehung zwischen MNU und Entwicklungsländern. In jüngster Zeit ist im Zeichen der Globalisierungsdebatte zusätzlich eine Diskussion darüber entstanden, ob MNU auch gegenüber Industriestaaten an Macht gewonnen hätten. Kritische Stimmen behaupten, multinationale Unternehmen würden nationale Politiken in verschiedensten Bereichen unterlaufen – beispielsweise in der Sozialpolitik, im Umwelt-, Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz sowie der Wirtschaftspolitik im Allgemeinen und der

---

einheimischen Produzenten einräumen. Neuere Formen der Zusammenarbeit erstrecken sich auch auf den Bereich der Wettbewerbspolitik, beispielsweise die Verhinderung monopolartiger Strukturen in bestimmten Wirtschaftsbereichen bei grenzüberschreitenden Firmenzusammenschlüssen. Der World Investment Report der UNCTAD (1998) liefert einen ausgezeichneten Überblick über die Regulierungstätigkeit im Bereich der Direktinvestitionen.

Fiskalpolitik im Besonderen. Die Steuerungskapazitäten internationaler Institutionen seien unterentwickelt, so dass schwindender nationaler Handlungsspielraum auch via grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht wiederhergestellt werden könne. So trieben viele gesellschaftliche Bereiche nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten von MNU einer Deregulierung entgegen (vgl. Beck 1997). In der Publikation *Globale Trends* (1998: 150) wird beispielsweise behauptet:

An die Stelle des Projekts einer "gesteuerten sozialen Marktwirtschaft" und internationaler Koordination zwischen den OECD-Staaten ist ein zuvor nie erreichtes Mass an weitgehend unregulierten internationalen Interdependenzen getreten, die nationale Institutionen und Politiken unter enormen internationalen Wettbewerbsdruck setzen [...] Die Weltmarktwirtschaft ist untersteuert und institutionell unterentwickelt.<sup>3</sup>

In dieser Fallstudie befasste ich mich mit staatlichen Handlungskapazitäten bei der Besteuerung von MNU. Wie Richard Caves (1996: 189) richtigerweise festhält: "Neben den grossen Themen wie Fortschritt, Souveränität und wirtschaftliche Gerechtigkeit, welche die MNU umschwirren, erscheint die Besteuerung wie eine Frage für engstirnige Geister, die sich für Fragen der Buchhaltung erwärmen können. Diese Auffassung ist völlig falsch." Die Besteuerung von MNU ist für die Frage nach den Handlungskapazitäten von Staaten insofern zentral, als staatliche Steuererträge die Grundlage für nahezu jede Aktivität des Staates sind (vgl. Kap. 2). Genau zu diesem Punkt behaupten viele Autoren, dass MNU sich dem fiskalischen Zugriff staatlicher Behörden zunehmend entziehen. Aufgrund der Mobilität von FDI sei ein enormer Steuerwettbewerb in der Staatenwelt entstanden, während MNU mit immer raffinierteren Praktiken den nationalen Steuerbehörden durch die Netze schlüpfen. Es wird bereits vom "Steuerkrieg" zwischen den Staaten oder einer "Steuerfalle" gesprochen, in der sich die einzelstaatlichen Behörden befänden (vgl. Der Spiegel 30.12.1996).

Im Folgenden betrachten wir zuerst einige Hintergrundinformationen zur Rolle von MNU in der Weltwirtschaft. Danach erfasse ich die zu erklärenden Politikergebnisse auf zwei Dimensionen: Auf einer regulatorischen Dimension beurteile ich die Intensität des fiskalischen Zugriffs von Staaten auf MNU sowie die Heterogenität beziehungsweise Konvergenz anhand nominaler

3 Vgl. auch Strange (1996: 54), die behauptet: "Staaten haben sich aus ihrer ehemaligen Teilhaberschaft an und Kontrolle über Industrie, Dienstleistungen und Handel, und sogar aus ihrer Leitungsfunktion in Forschung und technologischer Innovation kollektiv zurückgezogen [...] MNU haben im vergangenen Jahrzehnt mehr zur Umverteilung von Wohlstand von entwickelten Industriestaaten an ärmere Entwicklungsländer beigetragen als die Staaten und internationalen Entwicklungshilfeorganisationen [...] im wichtigen Bereich der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern haben die MNU von den Regierungen die bedeutende Aufgabe übernommen, Interessenkonflikte zu lösen oder zumindest zu managen [...] im Fiskalbereich sind Firmen der staatlichen Besteuerung von Gewinnen zunehmend entkommen und agieren in gewisser Hinsicht selbst als Steuerverwalter und -eintreiber."

und effektiver Steuersätze, Transferpreisregeln und Massnahmen der OECD und EU gegen den sogenannten "schädlichen Steuerwettbewerb". Zur Ergänzung wurden in einem zweiten Schritt auch realwirtschaftliche Indikatoren, vor allem Steuererträge analysiert. Im Gesamtbild kann von einer geringfügigen Re-regulierung, das heisst verstärkter staatlicher Intervention, bei fortbestehender Heterogenität einzelstaatlicher Besteuerungspraktiken gesprochen werden. Der in der Globalisierungsliteratur so oft heraufbeschworene "Weitlauf nach unten" hat bisher nicht stattgefunden. Im Einzelnen zeigt sich, dass die Re-regulierung im Bereich der Transferpreisgestaltung von MNU erfolgreicher war als Versuche zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs. Im dritten Teil dieses Kapitels beurteile ich, inwiefern die in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen die beobachteten Politikergebnisse zu erklären vermögen.

## 6.1. Hintergrund

Die weltweite Expansion der MNU ging von US-amerikanischen Firmen aus. Nachdem bis zur Mitte dieses Jahrhunderts Direktinvestitionen weitgehend auf Bereiche wie Landwirtschaft, Rohstoffe, Banken und Handel ausgerichtet waren, flossen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Investitionsströme zunehmend in die Produktion von Waren und Dienstleistungen. 1997 existierten gemäss UNCTAD (1998) bereits rund 53'000 MNU, die rund 450'000 Ableger oder Tochtergesellschaften kontrollierten – wobei das Problem bestehen bleibt, was als MNU gezählt wird (UNCTAD 1996, 1998; Globale Trends 1998). So existiert beispielsweise eine beträchtliche Grauzone zwischen Portfolio-Investitionen (z. B. der Erwerb von Aktien oder Obligationen einer Unternehmung im Ausland) und FDI, bei dem der Kapitalbesitzer prinzipiell eine stärkere Kontrolle über das Unternehmen ausübt (vgl. Spero/Hart 1997: 96–98).

1992 betrug der Umsatz jedes der zehn grössten MNU bereits über 59 Milliarden US\$, mehr als das BIP von über 100 Staaten (Spero/Hart 1997: 98–100). Zwischen 1980 und 1997 nahm der weltweite Bestand an FDI, der weitgehend von MNU kontrolliert wird, von 500 Milliarden auf 3'500 Milliarden US\$ zu.<sup>4</sup> Beim FDI-Fluss ist im gleichen Zeitraum eben-

4 Diese Werte sind nur beschränkt aussagekräftig. Einerseits geben die FDI-Bestände nur die Buch- und nicht die Marktwerte der Investitionen an. Gleichermassen berücksichtigt der FDI-Fluss nur Investitionen, die mit einer grenzüberschreitenden Kapitalbewegung verbunden sind. Viele neue Formen von Investitionen, zum Beispiel Joint Ventures, buy-back- oder Lizenzvereinbarungen, strategische Allianzen oder *franchising deals* werden von diesen Erhebungen oft nicht erfasst, weil das eigentliche Kapital vom lokalen Partner im Investitionsland eingebracht wird. Der ausländische Investor liefert hier Technologie,

falls eine erhebliche Wachstumsrate zu beobachten. 1997 floss beispielsweise im Vergleich zu 1996 32% mehr FDI aus OECD-Ländern. Das Wachstum des Zuflusses im gleichen Zeitraum betrug 20%. Auch die jüngste Asienkrise hat dieses Wachstum kaum beeinträchtigt (OECD 1998c). FDI hat sowohl im Verhältnis zum gesamten weltwirtschaftlichen Output und den Investitionen als auch zum Welthandel zugenommen. Zwischen 1980 und 1997 stieg der Anteil der ein- und ausgeflossenen FDI-Bestände am weltweiten BSP von 5% auf 21%, der Anteil des FDI-Flusses an den weltweiten Investitionen von 2% auf 4%. Während ausländische Ableger von MNU 1982 noch ungefähr 5% zum weltweiten BSP beitrugen, waren es 1997 bereits 7% (UNCTAD 1996, 1998; World Data 1995). Die Exporte aller Ableger von MNU im Ausland betragen 1995 bereits 32% der Welteexporte.

Wie schon erwähnt gehen heute viele Beobachter davon aus, dass FDI den internationalen Handel als Motor der wachsenden Interdependenzen in der Weltwirtschaft mittlerweile abgelöst hat.<sup>5</sup> Die traditionelle Auffassung, FDI hätte eine handelssubstituierende Wirkung, wird dadurch nicht bestätigt, sondern eher in Frage gestellt. Diese Auffassung diente unter anderem Befürwortern der Importsubstitution dazu, Protektionismus damit zu rechtfertigen, dass er ausländische Unternehmen zur Niederlassung in denjenigen Ländern bewegen würde, die Handelshemmnisse errichteten. Neuere Untersuchungen (vgl. UNCTAD 1996, 1998) zeigen jedoch, dass FDI und Handel sich vielmehr gegenseitig fördern. FDI im Dienstleistungssektor ist oft gefolgt von verstärktem Handel. FDI im Warenbereich folgt in der Regel eher dem gewachsenen internationalen Handel.

Die Expansion von MNU hat spürbare Auswirkungen auf die Grundstrukturen des Welthandels. Der wichtigste Effekt ist wohl der, dass am Ende des 20. Jahrhunderts rund ein Drittel des grenzüberschreitenden Handels aus Transaktionen innerhalb der gleichen Firmen besteht (vgl. Abb. 1). Dieser Trend signalisiert eine zunehmende Internationalisierung von Wertschöpfungsketten.

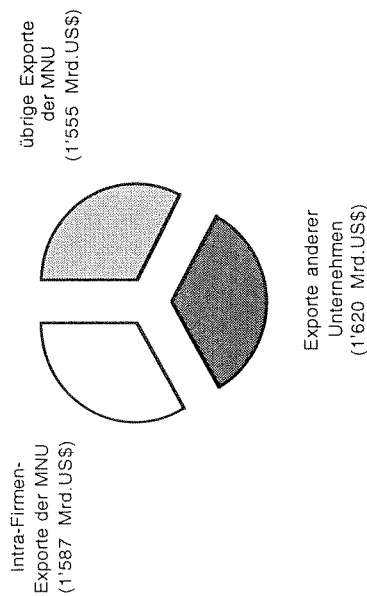
Natürlich lassen sich nicht alle MNU in einen Topf werfen. Ihre Grösse variiert beträchtlich. Gleichermassen unterscheiden sich die Tätigkeiten von MNU enorm: Sie erstrecken sich von der Herstellung von Hightech-Gütern über das Versicherungswesen bis hin zur Produktion von Textilien und dem Bergbau. Die Aktivitäten von MNU können auf wenige Länder konzentriert sein, oder, wie etwa im Falle des europäischen Ford Escort, zur Produktion eines Gutes führen, das Bestandteile aus 15 verschiedenen Ländern enthält. Während Anfang der 1970er Jahre noch etwa 25% des FDI im Rohstoff- und

Wissen oder andere Inputs. Somit sind die aufgeführten FDI-Werte wahrscheinlich eher zu tief.

5 Bezeichnenderweise ist zwischen 1973 und 1995 der FDI-Fluss um das zehnfache angestiegen, während das Welthandelsvolumen nur um das Neunfache wuchs (UNCTAD 1996).

ungefähr 30% im Dienstleistungsbereich angesiedelt war, ist bis Mitte der 1990er Jahre der Anteil des Dienstleistungsbereichs auf über 50% gewachsen, der Anteil des Rohstoffbereichs ist auf unter 10% gesunken (Spero/Hart 1997: 102f.; Globale Trends 1998: 143).

Abbildung 1: Intra-Firmen-Exporte der MNU als Anteil am Welthandel 1993



Quelle: UNCTAD 1996: 103.

### 6.1.1. Politökonomische Forschung zu MNU

Bis in die 1980er Jahre hinein befasste sich die politökonomische Forschung vor allem mit der Frage, ob und wie MNU und ihre Heimatstaaten, vor allem Industrieländer, die Politik und die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Gastländer, besonders der Entwicklungsländer, beeinflussen. So entspann sich eine kontroverse Debatte zwischen Autoren, die in MNU Instrumente der Bevormundung und Benachteiligung von Entwicklungsländern sahen, und Autoren, welche die Zunahme von FDI und das damit verbundene Entwicklungspotential begrüßten.<sup>6</sup> Die meisten Wissenschaftler konzentrierten sich allerdings

6 Aus dieser Diskussion heraus entstanden ein internationales Abkommen und ein gescheiterter Versuch, ein zweites Abkommen zu schließen. Beide Bemühungen entfalteten in der Praxis nur eine geringe bis gar keine Wirkung. 1976 verabschiedete OECD-Richtlinien für MNU und der nach 10-jährigen Verhandlungen erfolglos abgebrochene Versuch, sich auf einen UN Code of Conduct for MNCs zu einigen. Nationale Massnahmen gegenüber MNU waren um einiges wirksamer (vgl. Strange 1994:84f.).

vorwiegend auf Erklärungen für die Expansion von FDI und MNU. Hierbei entstanden Theorien wie beispielsweise die Produkte-Zyklus-Theorie, die *tariff-jumping*-Hypothese und die Theorie der vertikalen Integration (vgl. Spero/Hart 1997: 109f.; Gill/Law 1988: 191f.; Gilpin 1986: 231f.; Modski 1979; Caves 1996).

Darüber hinaus befassten sich einige Sozialwissenschaftler auch auf sehr allgemeiner Ebene mit der Rolle von MNU in der Weltwirtschaft. In den 1960er Jahren glaubten einige Autoren, MNU würden die Staaten als dominierende Akteure in der Weltwirtschaft ablösen (Kindleberger 1971). Die Verstaatlichungswellen der 1970er Jahre und besonders die Ölembargos der OPEC-Länder zeigten allerdings, dass Staaten selbst die Ableger riesiger westlicher Ölkonzerne – bis anhin die Prototypen der scheinbar übermächtigen MNU – ohne weiteres in die Knie zwingen konnten. Diese Ereignisse brachten Spekulationen über eine fortschreitende Verdrängung von Staaten durch MNU zum Verschwinden. Robert Gilpin (1986: 232, 252) folgert daraus:

Das Wiederaufleben des Nationalstaates und die Entstehung von mächtigen nicht-amerikanischen Unternehmen schuf bis Mitte der 1980er Jahre ein weit komplexeres Bild [...] MNU haben den Nationalstaat weder verdrängt noch sind sie den Weg der East India Company gegangen. Sowohl der Staat als auch die Unternehmung haben sich im Umgang miteinander als ressourcenreich und versatil erwiesen. Die Bemühungen der UNO, der OECD und regionaler Organisationen, den Unternehmen internationale Regulierungen aufzuzwingen, sind fehlgeschlagen. Amerikanischen Bemühungen, das Verhalten von Gaststaaten gegenüber MNU einzuzugrenzen, war ebenfalls kein Erfolg beschieden.

In den 1980er Jahren entstand eine Debatte über die Auswirkungen von FDI und MNU auf wirtschaftliches Wachstum sowie ökonomische, soziale und politische Strukturen in Industrieländern. Wiederum sahen die Optimisten in MNU Motoren des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Kritiker, vor allem linke und rechtskonservative Kreise, wiesen hingegen auf die Gefahren eines "Exports" von Arbeitsplätzen, die Zunahme oligopolistischer Marktstrukturen, die Unterwanderung staatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowie einen möglichen Verlust nationaler Identität hin (Spero/Hart 1997: 118ff.; Caves 1996: 157f.).

In den 1990er Jahren begannen sich Politikwissenschaftler und Ökonomen mit zwei Fragen zu beschäftigen, die in der bisherigen Forschung wenig Beachtung gefunden hatten. Beide stehen in engem Zusammenhang mit der Globalisierungsdiskussion, im Speziellen mit der Frage, welche Auswirkungen die steigende Mobilität von Produktionsfaktoren hat. Erstens entstand in Anlehnung an ältere Konvergenztheorien (Boyer 1996a) die Behauptung, die Strukturen und Verhaltensweisen von MNU würden sich als Folge der weltwirtschaftlichen Integration angleichen beziehungsweise weniger "national" werden. Die diesbezügliche Forschung hat bislang keine Bestätigung dieser These erbracht, sondern zeugt eher von fortbestehender Heterogenität (vgl. Pauly/Reich 1997).

Zweitens begannen sich verschiedene Autoren systematischer mit der Frage auseinanderzusetzen, ob und wie bei zunehmender Kapitalmobilität MNU von Staaten noch reguliert oder kontrolliert werden können oder sollen. Die UNCTAD (1998: xxvii) behauptet dazu:

Die Globalisierung und die Liberalisierung der ausländischen Direktinvestitionen haben sich gegenseitig verstärkt, und keine der beiden Dynamiken ist schwächer geworden. Die Auswahlmöglichkeiten der MNU in Bezug auf ihre Standorte sind dadurch gestiegen. Die Unternehmen sind selektiver geworden und stellen an die Standorte grössere Anforderungen. Eine Folge davon ist, dass im Wettbewerb um Investitionen die Wirksamkeit von auf FDI bezogenen Politiken sinkt [...].

Die vorliegende Fallstudie reiht sich in diesen Forschungsbereich ein. Die Frage nach den regulatorischen Handlungskapazitäten von Staaten gegenüber MNU hat, wie oben aufgezeigt, eine gewisse Tradition. Allerdings wurde sie bisher ausschliesslich in Bezug auf das Verhältnis zwischen MNU und Entwicklungsländern sowie, weit weniger oft, auf die Zulassung von FDI in westlichen Industriestaaten hin untersucht. Die in dieser Fallstudie formulierte Fragestellung ist insofern neu, als sie sich vor allem auf Industrieländer, seien sie Heimat- oder Gaststaaten von MNU, erstreckt. Zudem gehen wir die Frage aus einer globalen Perspektive an, statt, wie es in anderen Untersuchungen oft geschieht, aus einer riesigen Anzahl von Beziehungen von MNU zu einzelnen Staaten einige Fälle zu untersuchen und dann auf das Verhältnis zwischen Staaten und MNU zu schliessen.

Internationale Regulierungsbemühungen im Rahmen der OECD, der EU, der WTO und anderer internationaler Institutionen waren jahrzehntelang ausschliesslich darauf ausgerichtet, die Zugangs- beziehungsweise Investitionsbedingungen für MNU zu verbessern. Diese Liberalisierung der Märkte wird bisweilen auch als "negative Integration" im Sinne reduzierter staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen beziehungsweise marktfördernder Massnahmen bezeichnet (Scharpf 1995). In diese Tradition reißen sich auch die unzähligen bilateralen Investitionsabkommen und Verträge zur Vermeidung der Doppelbesteuerung sowie die Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen im Rahmen der OECD ein. In jüngerer Zeit sind nun auch intensivere Bemühungen in Gang gekommen, mit MNU in Zusammenhang stehende und von vielen Staaten als negativ gewertete Begleiterscheinungen zu verhindern. Solche marktkorrigierenden Massnahmen, die durch internationale Kooperation zustande kommen, sind in der Fachliteratur auch als "positive Integration" bekannt. Staaten haben zu diesem Zweck bereits in verschiedenen Bereichen regulierend eingegriffen, beispielsweise in denjenigen der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitnehmerschutzes, des Transfers von Kapital, Gewinnen und Technologie, sowie des Umwelt- und Konsumentenschutzes und der Wettbewerbspolitik. In einigen dieser Bereiche sind im OECD-Raum die staatlichen Eingriffe auf nationaler und internationaler Ebene im Durchschnitt stärker (z. B. Arbeitsrecht, Umwelt- und Konsumentenschutz, Wett-

bewerbspolitik, Technologietransfer), in anderen wiederum schwächer (z. B. Kapitaltransfer, Restriktionen beim Erwerb einheimischer Firmen durch ausländische Investoren; Mechanismen zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten) (Spero/Hart 1997: 126f.). In dieser Fallstudie konzentrieren wir uns auf die Besteuerung von MNU, bei welcher die Handlungskapazitäten der Staaten besonders klar erfassbar sind.

### 6.1.2. Besteuerung von MNU

Wie in der Fallstudie zur Zinsbesteuerung in der Europäischen Union (Kap. 5) dargelegt, bilden Steuererträge das Rückgrat jeder Staatstätigkeit. Von MNU wird nun behauptet, sie würden aufgrund ihrer Mobilität der Besteuerung durch Staaten zunehmend entgehen. Susan Strange (1994b) war eine der ersten PolitikökonomenInnen, die diese Frage aufwarf, ohne allerdings eine fundierte Antwort darauf zu liefern:

In knappster Form lautet die Fiskalfrage, ob MNU das Recht des Staates, Steuern zu erheben, unterminiert haben [...] speziell seit die Inflation der 1970er Jahre der euphemistisch so genannten 'kreativen Buchhaltung' Vorschub leistete, lässt sich das steuerbare Einkommen einer Firma dank der Fähigkeiten von Buchhaltern nur noch aus den Ausgaben der Firma (falls diese offengelegt werden) oder aus der Bildung von Reserven der einen oder anderen Art ableiten. Es ist ziemlich klar, dass einige Unternehmen in gewissen Wirtschaftssektoren der Besteuerung durch den Staat sehr erfolgreich entgangen sind [...] Ob wir nun denken, dass die Steuerpraktiken der Unternehmen täuschend oder korrupt sind, oder nicht [...] die Besteuerung [ist] eine fundamentale Frage der Internationalen Politischen Ökonomie, zu deren Beantwortung wir mehr Forschung benötigen. (Strange 1994b: 87)

Falls diese Behauptung zutrifft, bietet sie Anlass zu grosser Besorgnis, gehören doch MNU in vielen Industriestaaten zu den grossen Steuerzahlern. Als Beleg für den zunehmenden Steuerwettbewerb dient vielen Autoren die Tatsache, dass zwischen 1965 und 1985 in der OECD-Welt keine bedeutenden Steuerreformen zu beobachten waren, dass aber beginnend mit der US-amerikanischen Steuerreform von 1986 eine Welle der Steuersenkungen eingesetzt habe (Owens 1994). Die meisten Beobachter führen diese Steuerreduktionen darauf zurück, dass bei zunehmender Integration der Weltwirtschaft die Steuersenkungen der einen Staaten die anderen Staaten zwingen, mitzuziehen. Der grösste Druck zur Steuersenkung gehe dabei von den international mobilen Produktionsfaktoren aus (Steinmo 1993; Lee/McKenzie 1989).

Abgesehen von den legalen und illegalen Möglichkeiten der Reduktion von Steuerlasten, die sich *alle* Unternehmen zunutze machen können, bieten sich den MNU zwei spezifische Schlupflöcher an. Erstens können sie ihren Steuersitz oder Teile ihrer Aktivität in Länder oder Gebiete mit tieferen Steuern verlegen (Problem der *Steeroasens*). Zweitens können sie durch eine "kreative Buchhaltung" Gewinne dort anfallen lassen, wo die Steuerbelastung

geringer ist beziehungsweise Kosten dort allozieren, wo die Besteuerung höher ist. Solche Gewinn- oder Kostentransfers werden oft über die Transferpreisgestaltung getätigt.<sup>7</sup> *Transferpreise* sind Kosten, die für firmeninterne Transaktionen berechnet werden, zum Beispiel Lieferungen von Rohstoffen, Waren oder Dienstleistungen. Die Transferpreisgestaltung ist somit besonders für diejenigen MNU eine der wichtigen Strategien zur Reduktion ihrer Steuerbelastung, die nicht oder nur unter hohen Kosten ihren Standort oder Teile ihrer Geschäftstätigkeit in Länder mit tieferen Steuern verlegen können. Aufgrund der oben festgestellten Tatsache, dass mittlerweile ein grosser Teil des Welthandels innerhalb von Firmen abgewickelt wird, kommt der Transferpreisproblematik eine grosse Bedeutung zu. Richard Cravens (1997: 127) stellt beispielsweise fest: "Die Bedeutung der Transferpreisgestaltung wird durch die Tatsache unterstrichen, dass rund 80% der Fortune-1'000-Firmen Strategien zur Transferpreisgestaltung auswählen müssen, und dass diese Auswahl eine Reihe von komplexen finanziellen, juristischen und operativen Überlegungen erfordert."

Die Mechanismen, über die in der Praxis Gewinne verlagert werden können, sind vielfältig. Der Anschaulichkeit halber seien hier nur drei Beispiele aufgeführt:

- Ein MNU in einem Land mit hohen Steuern kann in einem Niedrigsteuerland eine konzerninterne Patentverwertungsgesellschaft gründen. Diese neue Gesellschaft kauft von der Muttergesellschaft ein Patent zu einem geringen Preis, verwertet es und kassiert die Gewinne, die weit höher ausfallen als der ursprüngliche Kaufpreis;
- Grossunternehmen aus Land A können in Land B Koordinierungszentren für Dienstleistungs- und Finanzgeschäfte gründen, die reine Holdingfunktionen haben. Die Muttergesellschaft aus Land A nimmt dann bei ihrer Tochterfirma in Land B einen Kredit auf. In Land A, einem Land mit hohen Steuern, wirken die Zinszahlungen steuermindernd, die Besteuerung der Zinseinkünfte des Koordinierungszentrums in Land B ist minimal;
- Manche Staaten, zum Beispiel die Niederlande, besitzen massgeschneiderte Steuergesetze für MNU-Konzerne, welche ihren Holdingsitz nach Holland verlegen, können Gewinne aus Finanzierungsgeschäften zu 80% in steuerfreie Rücklagen umwandeln (Süddeutsche Zeitung, 11.1.97, 31.1.97; Der Spiegel, 30.12.96).

Wieviel an Steuereinnahmen dem Fiskus in den einzelnen Ländern durch solche Praktiken verloren geht weiss niemand (Tanzi 1995: 101f.). Einzelbeispiele finden sich jedoch zuhauf. So liegt beispielsweise die steuerliche Belastung der global anfallenden Gewinne von BMW oder der Schweizer Rück

7 Andere Techniken der Gewinnverlagerung beruhen auf Krediten zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften, der Allokation von Fixkosten (z. B. für Forschung, Werbung, Administration, EDV) und Gebühren für Lizenzen und Patente (vgl. Tanzi 1995:99).

deutlich unter der in ihren Sitzstaaten (Deutschland, Schweiz) üblichen Belastung. Spitzenmanager von BMW haben gar öffentlich erklärt, sie würden aus Steuergründen in Deutschland möglichst hohe Kosten anfallen lassen. Vertreter anderer Grossfirmen wie etwa BASF und Merck haben Ähnliches verlauten lassen (Weichenrieder 1996: 38f.). MNU im Finanzbereich lassen zum Beispiel Gelder (Versicherungsprämien usw.) in Offshore-Finanzzentren einfließen und umgehen so die Besteuerung durch ihren Sitzstaat. Es wird geschätzt, dass zwischen 1985 und 1994 das aus den G-7-Staaten in Jurisdiktionen der Karibik und des Südpazifiks (beliebte Standorte für Offshore-Unternehmen) fließende FDI um mehr als das fünffache auf über 200 Milliarden US\$ gestiegen sind, weit stärker als das durchschnittliche FDI-Wachstum weltweit. Rekordverdächtig ist sicher das Finanzgebahren des Medienzaren Rupert Murdoch. Dieser hat mit seiner News Corp Investment, seiner grössten Holdinggesellschaft in Grossbritannien, zwischen 1988 und 1998 rund 2.1 Milliarden US\$ Gewinn erwirtschaftet. Die Steuerrechnung dafür betrug Null (Economist, 20.3.1999: 73-74). Abgesehen von solchen Einzelbeispielen haben systematische Analysen ergeben, dass Unterschiede bei der Besteuerung von Unternehmen einen signifikanten Einfluss auf die Standortwahl sowie der FDI-Fluss haben, obschon Unternehmen bei Befragungen die Steuerlasten bei ihrer Standortwahl weniger stark gewichten als andere Entscheidungsgrossen. Steuerliche Unterschiede beeinflussen auch die Art und Weise, wie Ableger von MNU eingerichtet werden, wie und wo Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten getätigt werden, und wie und wo MNU zum Beispiel Akquisitionen finanzieren (Caves 1996: 204f.; UNCTAD 1998: 102f.).

Wie bei der Zinsbesteuerung in der EU (vgl. Kap. 5) kann die Problematik der Steueroasen und Transferpreise als Gefangenendilemma aufgefasst werden (Abb. 2). In dieser starken Vereinfachung der Situation haben zwei Staaten die Möglichkeit, ihren fiskalischen Zugriff auf MNU zu verstärken oder zu reduzieren. Wenn A seinen Zugriff verstärkt, B aber nicht, fliesst FDI aus A nach B ab, und die Steuereinnahmen von A sinken, während die Steuereinnahmen von B steigen. Das umgekehrte Ergebnis kommt zustande, wenn B seinen fiskalischen Zugriff verstärkt, A aber nicht. Wenn beide Staaten ihre MNU stärker besteuern und diese MNU nur in diesen beiden Staaten tätig sein könnten (wie weiter unten besprochen eine unrealistische Annahme), bleibt der Status quo bestehen. Wenn der Steuerwettbewerb voll zum Tragen kommt, liegt das Gleichgewicht bei einem Ergebnis, bei dem die Steuereinnahmen beider Staaten sinken, während der FDI-Fluss keine Veränderung erfährt. Daraus kann sich eine suboptimale Bereitstellung öffentlicher Güter ergeben. Das aus der Sicht der Steuerbehörden beider Länder wünschenswerte Resultat, eine Erhaltung der Steuererträge, liesse sich zum Beispiel durch eine internationale Harmonisierung der Körperschaftssteuer erreichen. Die Struktur der Situation, im Speziellen die Schwierigkeit, sich gegenseitig und

glaubwürdig zu verpflichten, erschwert jedoch die internationale Zusammenarbeit.

Abbildung 2: Steuerwettbewerb als Gefangenendilemma

		Land A	
		erhöht Steuern	senkt Steuern
Land B	erhöht Steuern	sqFDI; sqS sqFDI; sqS	+FDI; +S -FDI; -S
	senkt Steuern	-FDI; -S +FDI; +S	sqFDI; -S sqFDI; -S

sqFDI = FDI bleibt beim Status quo  
 sqS = Steuereinnahmen bleiben beim Status quo  
 -FDI; +FDI = Abfluss von FDI; Zufluss von FDI  
 -S; +S = sinkende Steuererträge; steigende Steuererträge  
 Der Nutzen von A ist in der rechten oberen Ecke, derjenige von B in der linken unteren Ecke des jeweiligen Feldes aufgeführt.

Die Problematiken der Steueroasen und der Transferpreise, die in Abbildung 2 extrem vereinfacht als Erhöhung oder Senkung der Steuern benannt sind, stehen in der Realität in einer komplizierten Wechselwirkung.<sup>8</sup> Je tiefer die Körperschaftssteuer in einem Land sind, desto weniger Probleme wird dieses Land mit der Transferpreisgestaltung der dort ansässigen MNU haben. Im Gegenteil, bei tiefen Steuern werden MNU ihre Gewinne eher in diesem Land anfallen lassen, was nebst dem Zufluss von FDI meistens zu höheren Steuereinnahmen führt. Regulatorische Eingriffe der Steuerbehörden in die Gestaltung der Transferpreise liegen nicht im Interesse dieses Landes. Dieser schwache regulatorische Zugriff bei den Transferpreisen wiederum verursacht negative externe Effekte für Länder mit höheren Steuern: Würden nämlich Länder mit tieferen Steuern ihre Transferpreisregeln denjenigen der Länder mit höheren Steuern anpassen, ihren regulatorischen Zugriff also verstärken, würde der steuerbedingte Transfer von Gewinnen reduziert oder gar wegfallen. Im Extremfall: Selbst bei grossen Unterschieden der fiskalischen Belastung von

8 Eine Diskussion dieser Wechselwirkungen aus ökonomischer Sicht findet sich in Caves 1996:198ff.

MNU würden die Steuererträge der Hochsteuerländer nicht sinken, wenn alle Länder die gleichen Standards für die Transferpreisgestaltung aufwiesen und MNU ihre Steuerbelastung nur über Transferpreise und beispielsweise nicht mittels einer Verlegung des Produktionsstandortes reduzieren könnten (Letzteres ist eine unrealistische Annahme). Aus dem Gesagten folgt, dass MNU in Ländern mit hoher Steuerbelastung einen grösseren Anreiz haben, Gewinne über Transferpreise in Länder mit tieferen Steuern zu verlagern. Länder mit hohen Steuern werden deshalb eher dazu neigen, strengere Regeln für Transferpreise einzuführen und durchzusetzen sowie Länder mit weniger strengen Standards zu einer Re-regulierung zu bewegen.

Die hier diskutierten Zusammenhänge zeigen, dass Situationen des Steuererwettbewerbs auch einem asymmetrischen Gefangenendilemma oder gar einem *deadlock*-Spiel entsprechen können. Auf der einen Seite stehen Staaten mit höheren Körperschaftssteuern und strengeren Regeln für die Transferpreisgestaltung, auf der anderen Seite stehen Staaten mit tieferen Steuern und mit wenig Interesse an einer internationalen Gleichschaltung der regulatorischen Standards für Transferpreise und Steuersätze auf höherem Niveau. Unter diesen Bedingungen erscheinen die Aussichten auf eine internationale Harmonisierung der Körperschaftssteuer und Transferpreisregeln nicht sehr vielversprechend. Im folgenden Teil stellen wir allerdings fest, dass diesbezügliche Regulierungsversuche der Staatenwelt einen gewissen Erfolg gezeitigt haben, der jedoch vor allem auf die Regulierung von Transferpreisen beschränkt bleibt. Diese Feststellung wiederum bietet eine interessante Ausgangslage für Erklärungsversuche im dritten Teil des Kapitels.

## 6.2. Politikergebnisse

Im Folgenden werden zuerst die wichtigsten Konzepte und abhängigen Variablen dieser Fallstudie besprochen. Danach diskutiere ich die beobachteten Politikergebnisse, die es im dritten Teil des Kapitels zu erklären gilt.

### 6.2.1. Konzepte und Variablen

Der fiskalische Zugriff der einzelnen Staaten auf MNU lässt sich auf einer regulatorischen und einer realwirtschaftlichen Dimension erfassen. Wichtige Indikatoren für die regulatorische Ebene sind die Steuersätze für juristische Personen, die Intensität des staatlichen Eingriffs in die Transferpreisgestaltung von MNU und der Erfolgsgrad internationaler Bemühungen zur Verhinderung eines Steuererwettbewerbs. Auf realwirtschaftlicher Ebene stehen die relativen Steuereinnahmen im Zentrum der Analyse.

*Regulatorische Ebene.* Die nominale steuerliche Belastung von MNU lässt sich anhand der durchschnittlichen Steuersätze oder Höchststeuersätze messen (KPMG 1998, 1999). Dieser Indikator liefert allerdings ein nur sehr unvollständiges Bild der Intensität des fiskalischen Zugriffs, da die Bemessungsgrundlagen der einzelnen Staaten erheblich variieren. Dieses Validitätsproblem lässt sich nicht beseitigen, durch den Beizug zusätzlicher Indikatoren jedoch etwas mildern. Einige Autoren haben versucht, *marginal effective tax rates* zu berechnen (Tanzi 1995: 111f.). Da diese Berechnungen, die auf eine umfassendere Messung der tatsächlichen Steuerlasten ausgerichtet sind, auf zum Teil sehr umstrittenen Annahmen beruhen (z. B. Methode der Preisbereinigung), existieren auch bei diesem Indikator gewisse Probleme der Validität. Aus diesem Grund versuchen wir zusätzlich, die Besteuerung von Unternehmen auf der Seite der staatlichen Steuererträge zu erfassen (vgl. unten).<sup>9</sup>

Bei der Regulierung von Transferpreisen sind in vereinfachter Form folgende Politikergebnisse (in aufsteigender Intensität des staatlichen Zugriffs) möglich:

- Völlige Freiheit der MNU bei ihren Transferpreispraktiken;
- Anwendung des *arm's length principle*: Preise für innerhalb einer MNU transferierte Rohstoffe, Waren, Dienstleistungen usw. werden so bewertet, als ob die entsprechende Transaktion zwischen zwei unabhängigen Marktteilnehmern stattgefunden hätte;
- Ad hoc ausgehandelte Transferpreise für einzelne MNU, bestimmte Tätigkeitsbereiche von MNU oder bestimmte Güter. *Advance pricing arrangement* (APAs) sind die bekannteste Form der Regulierung dieser Art;
- Staatlich verordnete Formeln, mit denen die in einem Staat zu versteuernden Gewinne eines MNU aufgrund der globalen Gewinne der Unternehmung errechnet werden (*unitary tax*). Dabei können beispielsweise die Zahl der Beschäftigten oder die Umsätze im Inland im Vergleich zum Ausland massgebend sein.

Die Intensität des staatlichen Zugriffs auf die Transferpreisgestaltung von MNU lässt sich auch daran ablesen, wie häufig die diesbezüglichen Berechnungen von MNU durch Steuerbehörden angefochten werden und wie streng die Dokumentationspflichten der MNU gestaltet sind.

Auf internationaler Ebene kann die Intensität des staatlichen Zugriffs daran gemessen werden, wie weit zwischenstaatliche Bemühungen zur Harmonisierung von Körperschaftssteuer (v. a. Angleichung der Steuersätze, Verhinderung des Steuerdumpings) und Regeln für die Transferpreisgestaltung gediehen sind. Das Spektrum reicht hier von völligem Scheitern der Bemühungen über mehr oder weniger freiwillige Massnahmen (z. B. Verhaltensko-

<sup>9</sup> Der ideale Indikator zur Erfassung von Steuerlasten existiert nicht. Jeder der hier verwendeten Indikatoren hat gewisse Vor- und Nachteile. Für eine vertiefte Diskussion siehe Hallerberg/Basinger 1997.

dizes) bis hin zu einer umfassenden und rechtlich bindenden Harmonisierung der einzelstaatlichen Praktiken auf internationaler Ebene.

Auf *realwirtschaftlicher Ebene* kann die Intensität der staatlichen Intervention durch die Steuererträge erfasst werden. Die folgenden Indikatoren dienen diesem Zweck: der Anteil der Körperschaftssteuer am BIP, an den gesamten Steuererträgen und an den Firmengewinnen, ausserdem der Anteil der Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge am gesamten Steuereinkommen des Staates. Ein wichtiges Validitätsproblem bei allen vier Indikatoren ist, dass die Besteuerung aller in einem Land angesiedelten Firmen und nicht nur der MNU erfassen. In Fällen, in denen Staaten für MNU spezielle Steuererleichterungen vorsehen oder MNU die Besteuerung durch "kreative Buchhaltung" und andere Praktiken umgehen, liefern diese Indikatoren somit ein verzerrtes Bild.

Gesamthalt gesehen geben die hier genannten Indikatoren trotz unvermeidlichen Validitätsproblemen relativ umfassende Auskünfte darüber, ob Staaten bei ihrem fiskalischen Zugriff auf MNU eher auf der Verliererseite stehen oder ob und bis zu welchem Grad ihre Re-regulierungsbemühungen erfolgreich waren. Gleichermassen lassen sich Aussagen über Heterogenität beziehungsweise Konvergenztrends machen.

## 6.2.2. Regulierungsebene

### Steuersätze für Körperschaften

Als Ausgangspunkt lassen sich Effekte des Steuerwettbewerbs durch nominale Steuersätze für Firmen (Körperschaftssteuern) erfassen. Den Corporate Tax Surveys der KPMG sowie Datensätzen der OECD und EU lassen sich folgende Steuersätze entnehmen:



Abbildung 3: Nominale Steuersätze für Firmen

	1980	1985	1990	1997	1998	1999
Australien	.	49	39	36	36	36
Belgien	48	45	39	40.17	40.17	40.17
Dänemark	.	50	40	34	34	32
Deutschland	61.7/ 44.3	61.7/ 44.3	57.5/ 45.6	57.42/ 44.13	56.66/ 43.6	52.31/ 43.6
Finnland	.	33	33	28	28	28
Frankreich	50	50	34	36.66	41.66	40
Griechenland	.	.	.	35/40	35/40	35/40
Gross- britannien	52	40	34	31	31	31
Irland	.	40	43	36	32	28
Italien	36.6	47.8/ 36	47.8	53.2	41.25	41.25
Japan	52.0/ 42.0	55.4/ 45.4	50.0/ 47.3	51.6	51.6	48
Kanada	42.4	51.6	50	44.6	44.6	44.6
Luxemburg	.	.	.	39.34	37.45	37.45
Neuseeland	.	45	28	33	33	33
Niederlande	46	42	35	35	35	35
Norwegen	.	28	27.8	28	28	28
Österreich	.	55	30	34	34	34
Portugal	.	.	.	39.6	37.4	37.4
Schweden	.	52	30	28	28	28
Schweiz	.	30.3	30.3	28.5	27.8	25.1
Spanien	33	33	35.3	35	35	35
USA	49.2	49.5	38.3	40	40	40
Mittelwert	45.72	44.14	37.62	37.27	36.53	35.79
VK	16.5%	17.87%	19.08%	19.39%	17.79%	24.58%

Quellen: OECD 1997; EU 1992 (Jahre 1980–1991); KPMG 1998 und 1999 ([www.tax.kpmg.net](http://www.tax.kpmg.net)) für 1997–1999; Price Waterhouse (div. Jahre). Dort wo zwei Zahlen in einem Feld aufgeführt sind, bezieht sich die erste auf zurückbehaltene, die zweite auf ausgeschüttete Gewinne. VK = Variationskoeffizient. Wenn zwei Steuersätze für ein Land aufgeführt sind, wurde für die Berechnung des Mittelwertes und VK der Durchschnitt der beiden Werte verwendet.

Über die in Abbildung 3 erfassten 20 Jahre hinweg sind die nominalen Steuersätze um 10 Prozentpunkte gesunken. Die Steuersätze für Firmen liegen in Entwicklungsländern (in Abb. 3 nicht aufgeführt) etwas tiefer als in Industrieländern (in OECD-Staaten 1998 durchschnittlich 35%; in Entwicklungsländern 32%). In einem KPMG-Bericht (1999) wird festgestellt, dass die europäische Integration zur Reduktion der Steuersätze beigetragen habe. So wurden

die Körperschaftssteuer in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Japan, Luxemburg und Portugal in jüngster Zeit reduziert.

Die Aussagekraft dieser Daten ist begrenzt. Die Zahlen sind nur für kurze Zeiträume verfügbar. Noch schwerer wiegt, dass Regierungen die zu bestimmenden Werte und Einkommen von Firmen verschieden definieren (Bemessungsgrundlagen), die Steuerprogressionen unterschiedlich gestaltet sind, andere Arten von Steuern, die Firmen ebenfalls finanziell belasten (z. B. Sozialbeiträge), nicht erfasst werden und die Steuerbehörden bei der Umsetzung der jeweiligen Gesetze verschieden streng vorgehen. So lässt sich etwa beobachten, dass viele Länder im erfassten Zeitraum ihre Besteuerungsverfahren und Vorschriften modifiziert haben. Diese Veränderungen zielen oft darauf ab, die Steuererträge zu *erhöhen* ohne die Steuersätze zu verändern. Die KPMG (1998) behauptet beispielsweise:

Auf der Jagd nach zusätzlichen Steuereinnahmen in ihren eigenen Jurisdiktionen gehen weltweit die Steuerbehörden gegen MNU bedeutend aggressiver vor. Die [nominalen] Sätze der direkten Körperschaftssteuern sind dabei nur ein Teil der Geschichte. Viele Länder verstärken ihre Transferpreisregeln und überwachen deren Anwendung, um im internationalen Tauziehen um Steuererträge Terrain zu gewinnen.

Andererseits behaupten Steuerexperten, dass aufgrund vielfältiger Steuererleichterungen für Unternehmen die tatsächliche Steuerbelastung weit unter den nominalen 30–50 % liege. Wir tragen dieser Problematik in diesem Kapitel Rechnung, indem im Folgenden auch andere Kenngrößen für die Steuerbelastung diskutiert werden.

Trotz der angesprochenen Mängel deuten die hier diskutierten Daten darauf hin, dass der fiskalische Zugriff auf Firmen, und somit auch auf MNU, nominal gesunken ist, über die einzelnen Staaten hinweg aber trotz einer gewissen Konvergenzbewegung nach wie vor erheblich variiert (vgl. die Variationskoeffizienten in Abb. 3). Von einer bedeutsamen Konvergenz nach unten ("Wettlauf nach unten") zu sprechen wäre somit verfehlt. Die KPMG behauptet (1998), "[...] die steigende Mobilität von Investitionen, die durch rasche Fortschritte in der globalen Informations- und Kommunikationstechnologie möglich wurde, [trägt] zum wachsenden Druck auf wirtschaftlich höher entwickelte Länder [bei], die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Steuersysteme zu bewahren". Diese Behauptung steht in gewisser Weise im Gegensatz zu der weiter oben zitierten Aussage in derselben Publikation. Welche Aussage nun richtig ist, darüber geben die nominalen Steuersätze kaum Auskunft.

Die *marginal effective tax rate*, ein von Mervyn King und Don Fullerton (1984) entwickelter Indikator, liefert ein umfassenderes Bild der fiskalischen Belastung von Firmen, indem er regulatorische Variablen (z. B. nominale Steuersätze) und auch realwirtschaftliche Faktoren einbezieht.<sup>10</sup>

10 Die *marginal effective tax rate* (t) berechnet sich aus dem Verhältnis der *tax wedge* zum Gewinn vor den Steuern (*before-tax rate of return*) oder zu den Kosten des Kapitals (p).

Abbildung 4: *marginal effective tax rates* für Unternehmen (in %)

	Körperschafts-		Steuersatz für per-				Steuersatz für Kör-		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990
Australien	41.8	17.0	14.6	23.4	18.7	28.1	55.4	32.5	38.6
Kanada	16.9	19.0	25.9	20.0	20.9	19.3	33.5	35.9	40.2
Frankreich	-28.8	-33.0	-33.4	74.1	75.2	65.4	66.6	67.0	53.8
Deutsch-	15.2	9.9	4.6	32.9	31.5	28.6	43.1	38.3	31.9
land									
Italien	-91.6	-95.4	-72.8	58.5	59.7	58.2	20.5	21.3	27.8
Japan	3.1	0.5	6.1	15.6	16.3	23.0	18.2	16.7	27.7
Schweden	-22.5	-5.0	1.0	37.9	37.0	27.8	23.9	33.9	28.5
Gross-	-31.4	21.4	28.0	30.7	17.2	13.8	8.9	34.9	37.9
britannien									
USA	14.4	9.2	24.0	22.5	18.7	19.1	33.7	26.6	38.5
Mittelwert	-9.2	-6.3	-1.2	35.1	32.8	31.5	33.8	34.1	36.1
VK in %	40.9	37.6	31.2	52.1	60.9	53.8	51.9	39.4	21.9

Quellen: Jorgenson/Landau 1993: Tab. 1-1 bis 1-3; Tanzi 1995: 113. VK = Variationskoeffizient (aufgrund der negativen Mittelwerte wurde für die Berechnung der Variationskoeffizienten eine Skalentransformation durchgeführt).

Auch diesem Indikator haften gewisse Probleme an. So wird beispielsweise bei seiner Berechnung eine Inflationsrate von 5% in allen Ländern und perfektes Einhalten der Steuerbestimmungen durch die Marktteilnehmer unterstellt (Tanzi 1995: 116f.). Abbildung 4 zeigt, dass die Steuersätze für Körperschaften trotz einer signifikanten Konvergenzbewegung immer noch erheblich variieren und von stark negativ in Italien und Frankreich (dies spiegelt massive Investitionsanreize) bis hin zu Steuersätzen um die 40% in Australien im Jahr 1980 reichen. Die Steuersätze für persönliche Einkommen aus Körperschaften sind alle positiv. Hier zeigt sich auch, dass Staaten, die zur Förderung von Unternehmen Letztere nur geringfügig besteuerten, die Einbussen am Steuerertrag über die Besteuerung persönlicher Einkommen aus Firmen wieder kompensierten – Paradebeispiele dafür sind Frankreich und Italien, die Dividenden und Zinseinkommen aus Firmen sehr stark belasten. Kombiniert

Die diesbezügliche Gleichung lautet:  $t = W/p = (p - s)/p$ . Die *tax wedge* ist definiert als "die Differenz zwischen dem Kapitalgewinn vor den Steuern [*remuneration of capital before taxes*] [...] und dem Gewinn nach den Steuern [*compensation after taxes*], der den Inhabern von finanziellen Ansprüchen gegenüber der Firma zur Verfügung steht" (Jorgenson/Landau 1993: 6).

man die beiden Indikatoren<sup>11</sup>, zeigt sich, dass auch die gesamte Steuerlast der Unternehmen erheblich variiert. So reichen die Steuersätze 1990 von rund 28% in Italien, Japan und Schweden bis 53% in Frankreich.

Bei allen drei Indikatoren ist kein gleichgerichteter Trend nach unten zu beobachten, wie dies in der Globalisierungsdebatte oft postuliert wird. Im Gegenteil ist in den letzten drei Spalten der Tabelle ein leichtes Ansteigen des fiskalischen Zugriffs zu beobachten (vgl. Mittelwerte). Gleichzeitig zeigen die Werte für den Variationskoeffizienten, dass sich die effektiven Steuerlasten der einzelnen Länder angeglichen haben, im Endeffekt somit eine gewisse Konvergenz auf etwas höherem Niveau beobachtbar ist.

#### Regulierung der Transferpreise

Die bisher diskutierten Indikatoren beziehen sich auf die Besteuerung *aller* Firmen in einem Land. Verlässliche Zahlen für eine grössere Anzahl von Ländern zur steuerlichen Belastung von MNU im Vergleich zu rein binnenwirtschaftlich tätigen Firmen existieren nicht. Gleiches gilt für den Saldo der Gewinntransfers in und aus den OECD-Ländern, die mittels Transferpreisgestaltung erfolgen. Die Intensität des staatlichen Zugriffs auf MNU im Speziellen lässt sich jedoch auf regulatorischer Ebene auch mittels anderer Indikatoren wenigstens in groben Zügen erfassen.

Der Transfer Pricing Survey von Ernst & Young, der 1995 erstmals erschien, liefert die Resultate von Befragungen von über 400 MNU in 12 Ländern. Der Grossteil der 1997 befragten Unternehmen erachtet Transferpreisfragen als das wichtigste und schwierigste internationale Steuerproblem. 80% der befragten Firmen erwarten, dass ihre Transferpreise in den nächsten zwei Jahren von den Steuerbehörden angefochten werden. Davon seien besonders die firmeninternen Verrechnungspreise für Dienstleistungen betroffen (z. B. Rechts- und Informatikdienste). Zwei Drittel der befragten MNU geben an, von den Steuerbehörden schon in Bezug auf ihre Transferpreise untersucht worden zu sein. Die Erhebung zeigt, dass die befragten MNU nur in 50% der Fälle ihre von Steuerbehörden angefochtenen Transferpreise aufrechterhalten konnten. In den anderen 50% der Fälle musste die internationale Gewinnverteilung verändert werden.<sup>12</sup> Am aktivsten scheinen die Steuerbehörden von Australien, Kanada, Grossbritannien, Frankreich, den USA und Deutschland zu sein, wo fast drei Viertel der befragten MNU von den Behörden in Bezug

11 Aus Gründen, die hier nicht im Detail diskutiert werden können, lassen sich die Steuersätze für Firmen und das persönliche Einkommen aus Firmen nicht einfach mittels des Durchschnitts oder der Summe der beiden in den vorangehenden Spalten aufgeführten Indikatoren ermitteln (vgl. Jorgenson/Landau 1993).

12 Nebenbei sei bemerkt, dass MNU Transferpreise natürlich nicht nur zur Senkung ihrer Steuerbelastung verwenden, sondern damit vielfältige Ziele verfolgen können (vgl. Cravens 1997). Dies ist allerdings für die vorliegende Fallstudie unerheblich, da hier im Zentrum steht, wie sich die Intensität des staatlichen Zugriffs erklären lässt.

auf ihre Transferpreisgestaltung untersucht wurden. Die Steuerbehörden anderer Industriestaaten, die höhere Körperschaftssteuern aufweisen, sind gegenwärtig dabei, ihren Zugriff auf MNU ebenfalls zu verstärken (Ernst & Young 1997).

Wegbereiter dieses robusteren Vorgehens der Staaten im Bereich der Transferpreisgestaltung von MNU waren die USA. Bereits in den 1970er Jahren begannen die amerikanischen Steuerbehörden, den Transferpreispraktiken mancher MNU entgegenzuwirken. Einige US-Bundesstaaten, allen voran Kalifornien, gingen sogar soweit, nicht mehr die Firmengewinne innerhalb ihrer Jurisdiktion zu besteuern, sondern mittels komplexer Formeln errechnete Anteile am weltweiten Gewinn der betreffenden MNU. Japanische und britische Firmen im Besonderen protestierten heftig gegen diese Praxis. Nach einem langen juristischen Verfahren billigte 1994 der oberste Gerichtshof der USA diese Besteuerungsmethode in Kalifornien.<sup>13</sup> Trotzdem machte Kalifornien 1986 und 1993 Rückzieher und reduzierte diese Form der Steuerbelastung von MNU. Grund dafür waren nach Aussagen verschiedener Autoren, dass ausländische MNU mit einem Abzug ihrer Investitionen drohten, aber auch technische Schwierigkeiten, das *unitary tax*-System umzusetzen (Dunning 1992: 509; Financial Times, 15.8.1995: 4, 24.2.1995: 35; GAO 1995).<sup>14</sup>

Nicht zuletzt aufgrund dieses schärferen Vorgehens von US-Steuerbehörden gegen MNU einigten sich die OECD-Staaten 1979 auf Richtlinien, die eine ähnliche Berechnung von Transferpreisen in den einzelnen Staaten gewährleisten und die Doppelbelastung von Firmengewinnen oder Teilen davon verhindern sollten. Die Möglichkeit eines fiskalischen "Wettlaufs nach oben" – das heisst ein gegenseitiges Hochschaukeln der Staaten bei ihrem steuerlichen Zugriff auf Einkünfte von MNU – wurde somit von Anfang an unterbunden. Dieser Umstand mutet in Anbetracht der heute vorherrschenden Ängste vor einem "Wettlauf nach unten" wie eine Ironie an.

1992 führte der amerikanische Internal Revenue Service (IRS) Bestimmungen ein (IRS Code, section 482), die von den Firmen eine ausführliche und in den Augen vieler Betroffener kostspielige Dokumentation ihrer firmeninternen Transfers verlangen und bei Nichteinhaltung massive Bussen nach sich ziehen. Diese Bestimmungen werden vom IRS nach Aussagen vieler MNU rigoros durchgesetzt (NZZ 11.12.97; Ernst & Young 1997). Diese

13 In diesem Prozess hatte die britische Barclays Bank 1984 geklagt, das Besteuerungssystem Kaliforniens sei verfassungswidrig. Eine ähnliche Klage wurde von der Firma Colgate-Palmolive 1986 erhoben. Wenn der oberste Gerichtshof gegen Kalifornien entschieden hätte, wären eine Rückerstattung von bereits bezahlten Steuern im Umfang von 2 bis 4 Milliarden US\$ und eine Rückkehr zum *arm's length*-Prinzip fällig geworden (Spero/Hart 1997:121).

14 Verursacht wurden diese technischen Probleme vor allem durch sehr unterschiedliche Buchhaltungspraktiken verschiedener Länder, Wechselkursschwankungen und mangelnde Kooperation ausländischer MNU und Behörden ihrer Heimatstaaten.

erneute Verschärfung des fiskalischen Zugriffs auf MNU in den USA führte 1995 zur Anpassung der OECD-Richtlinien von 1979.

Die Richtlinien der OECD von 1979 und 1995 – "Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations" – sind völkerrechtlich nicht bindend. Sie enthalten keine konkreten Verpflichtungen zur Umsetzung und sind deshalb als Empfehlung für die nationalen Steuerbehörden der damals 25 OECD-Staaten zu betrachten. Die Bestimmungen der Richtlinien sind in offener Form konzipiert und werden laufend neuen Entwicklungen angepasst (Accountancy 28.11.1995: P92).<sup>15</sup> Die OECD-Richtlinien sehen keine Streitschlichtungsverfahren vor, sondern überlassen dies bilateralen Abkommen und multilateralen Verträgen, zum Beispiel denjenigen im EU-Raum (EU-Dokument 90/436). Letztere Abkommen sind darauf angelegt, eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. 1998 hat die OECD allerdings Überwachungsprozeduren eingeführt, die mehr Transparenz in die einzelstaatlichen Praktiken bringen sollen. Mit diesen Massnahmen der OECD werden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll vermieden werden, dass einzelne Staaten durch mangelnde Regulierung der Transferpreisgestaltung die staatlichen Interventionen derjenigen Staaten unterlaufen, die übermässige Gewinntransfers dort ansässiger MNU unterbinden möchten. Zweitens soll verhindert werden, dass einzelne Staaten bei der Regulierung von Transferpreisen ausländische MNU gegenüber einheimischen MNU diskriminieren. So wird etwa von europäischen Behörden und Firmen immer wieder behauptet, der amerikanische IRS ginge mit ausländischen MNU härter um als mit amerikanischen.

Bereits die Richtlinie von 1979 führte, basierend auf der vorher schon abgeschlossenen Model Tax Convention der OECD, das *arm's length principle* ein. Danach müssen firmeninterne Transaktionen zu denjenigen Preisen verrechnet werden, die voneinander unabhängige Marktteilnehmer unter ähnlichen Bedingungen bezahlt hätten. Dieses Prinzip erscheint sehr einfach. Bei seiner praktischen Anwendung eröffnet sich jedoch ein grosser Interpretationsspielraum. Um das damit zusammenhängende Risiko der Doppelbesteuerung zu vermindern und das Konfliktpotential einzudämmen und durch eine möglichst gleichmässige Umsetzung in den OECD Staaten Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, hält die OECD verschiedene operationelle Methoden der Berechnung von Transferpreisen fest.<sup>16</sup>

15 Neuere Entwicklungen sind auf der Web-Site der OECD dokumentiert (vgl. Bibliographie). Besteuerungspraktiken der einzelnen Staaten werden vom KPMG International Tax Centre laufend beobachtet und in Global Tax News dokumentiert (vgl. Web-Site in Bibliographie).

16 Die grundsätzlich möglichen Methoden werden in drei Kategorien eingeteilt: (a) traditionelle Transaktionsmethoden; (b) Transaktionsprofit Methoden; (c) globale Berechnung nach Formeln (*unitary taxation*; vgl. das Beispiel Kalifornien). Die dritte Methode wird abgelehnt, weil sie mit dem *arm's length principle* nicht vereinbar ist und zu Doppelbesteuerung und Konflikten zwischen Staaten führen kann. Die OECD-Richtlinien sehen vor, dass, wann immer möglich, die traditionellen Transaktionsmethoden (a) zur Anwen-

Abbildung 5: Untersuchungen der Transferpreise von MNU

	Befragte MNU		von Steuerbehörden untersuchte MNU		ungewichteter Prozentsatz untersuchter MNU		gewichteter Prozentsatz untersuchter MNU	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Australien	77	100	45	58	58	75	44	55
Belgien	46	60	14	30	30	39	30	37
Kanada	106	139	57	54	54	71	38	49
Frankreich	151	197	42	28	28	37	22	28
Deutschland	173	225	73	42	42	55	32	41
Italien	98	128	17	17	17	22	14	18
Japan	72	94	24	33	33	43	40	53
Korea	16	21	7	44	44	57	21	27
Niederlande	82	107	31	38	38	49	35	45
Neuseeland	16	21	9	56	56	73	27	35
Spanien	65	86	14	22	22	29	28	37
Schweden	38	50	9	24	24	31	8	10
Grossbritannien	218	286	91	36	36	47	38	49
USA	255	337	122	48	48	63	48	63

Quelle: Ernst & Young 1997: 20; eigene Berechnungen. Die Tabelle bezieht sich nur auf MNU, die ihren Hauptsitz in einem der folgenden Staaten haben: Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz, Grossbritannien, USA. Die erste Spalte nennt die Länder, die gegen MNU mit Hauptsitz im eigenen oder in einem der anderen neun aufgeführten Länder eine Untersuchung geführt haben. Die in der dritten Spalte genannte Zahl der befragten MNU aus den 10 genannten Staaten (2. Spalte) wurde von den Steuerbehörden des in der ersten Spalte genannten Landes schon einmal untersucht. Der ungewichtete Prozentsatz in Spalte vier bezeichnet den Anteil untersuchter in- und ausländischer MNU an den gesamthaft erfassten (befragten) MNU im betreffenden Land. Die fünfte Spalte enthält den gewichteten Anteil der untersuchten MNU. Dieser berechnet sich aus dem durchschnittlichen Anteil von in- und ausländischen MNU in jedem der 10 erfassten Hauptstaaten, die im genannten Land untersucht wurden.

Nach Aussagen vieler Autoren sind die meisten MNU mittlerweile dazu übergegangen, ihre firmeninternen Transfers verstärkt zu dokumentieren (vgl. Hypothese 2, unten). Daran zeigt sich, dass der von den USA ausgehende Regulierungsprozess wohl eine stärkere Wirkung entfaltet hat als die Richtlinien der OECD. Bei den Methoden der Transferpreisberechnung hingegen hat bisher nur eine geringfügige Angleichung stattgefunden. Je nach Land, Transaktionsart und Firma werden verschiedene Methoden angewandt. Beispielsweise kommt die *Comparable Profits Method (CPM)* in angelsächsischen

Etliche andere Staaten wie Australien, Brasilien, Kanada, Südkorea, Mexiko und Japan sind dem Beispiel der USA gefolgt und haben eigene Dokumentationspflichten und Sanktionsmechanismen im Bereich der Transferpreise eingeführt.<sup>17</sup> Eine Zusammenarbeit der Länder findet jedoch nur in Einzelfällen statt.<sup>18</sup> Mittlerweile gelten beispielsweise die japanischen Behörden unter Steuerexperten als noch "aggressiver" als diejenigen der USA. Länder mit tieferen Körperschaftsteuern (z. B. die Schweiz) hingegen legen die OECD-Richtlinien relativ grosszügig aus, da die MNU dazu neigen, dort einen möglichst grossen Teil ihrer Gewinne anfallen zu lassen. Befragungen zeigen, dass MNU die Wahrscheinlichkeit einer Anfechtung ihrer Transferpreise in den USA weit höher einschätzen als in Europa (Ernst & Young 1997: 21). Abbildung 5 zeigt den Anteil der von Steuerbehörden untersuchten MNU an den von Ernst & Young befragten MNU. Daraus lässt sich in groben Zügen die Intensität des staatlichen Eingriffs in die Transferpreisgestaltung von MNU ablesen.

Innerhalb dieser Kategorie von Methoden sollte die *comparable uncontrolled price method (CPU)* die erste Priorität haben. Bei dieser Methode werden ähnliche Transaktionen zwischen unabhängigen Marktteilnehmern zum Vergleich herangezogen. Wo diese Methode nicht angewandt werden kann, sieht die Richtlinie die *cost-plus*, die *resale price* und andere Methoden vor. Bei der *cost-plus*-Methode wird eine "sinvolle" Marge im Preis einkalkuliert. Bei der *resale price*-Methode gilt der Preis, zu dem Güter oder Dienstleistungen später an firmenexterne Marktteilnehmer verkauft werden, minus eine Gewinnmarge und Transportkosten. Die zweite Kategorie von Methoden (b) ist bis heute sehr umstritten. Darunter fällt unter anderem die in den USA öfters angewandte *comparable profits method (CPM)*. Im Sinne eines Kompromisses auf kleinstem gemeinsamem Nenner sehen die OECD-Richtlinien vor, dass diese Methoden nur angewandt werden sollen, wenn die anderen versagen. Eine weitere, besonders in den USA, Grossbritannien und Kanada verbreitete Methode, die aber noch nicht in die OECD-Richtlinien Eingang fand, besteht aus *advance pricing arrangements (APAs)*. Dies sind Abkommen zwischen MNU und Steuerbehörden, in denen sich die Parteien auf eine Methode zur Bestimmung der Transferpreise einigen. Zwischen 1991 und 1997 wurden weltweit ungefähr 300 solche APAs ausgehandelt. Das Hauptinteresse der MNU an APAs besteht darin zu vermeiden, dass sie in einem eskalierenden Zugriff der Staaten auf die Transferpreise von allen Seiten her in die Zange geraten und doppelt besteuert werden (Economist Intelligence Unit 5.9.1996; Ernst & Young 1997: 6).

17 Vgl. KPMG 1998b; Economist Intelligence Unit, 5.9.1996; NZZ 24.8.1995, 11.12.1997; Mondaq Business Briefing, 7.4.1998; FDCH Regulatory Intelligence Database 12.12.1996.  
 18 Ein jüngeres Beispiel ist die Zusammenarbeit der Steuerbehörden Grossbritanniens, Australiens, der USA und Kanadas bei der steuerlichen "Entflechtung" des Medienimperiums von Murdoch. Dieser hat scheinbar in grossem Umfang über Transferpreise Gewinne in Steueroasen wie zum Beispiel den Cayman-Inseln oder den Bermudas anfallen lassen (Economist, 20.3.1999: 73-74).

Staaten öfters zur Anwendung als in anderen Ländern und wird in den OECD-Richtlinien nur als *methodology of last resort* vorgesehen.

Massnahmen der OECD und EU gegen den "schädlichen Steuerwettbewerb"

Nebst der Regulierung von Transferpreispraktiken sind die OECD und die EU auch in anderen Bereichen der Fiskalpolitik aktiv geworden. Aus wirtschaftlichen Erwägungen gehen die meisten Mitglieder der beiden Institutionen davon aus, dass ein bestimmtes Mass an Steuerwettbewerb wünschbar ist, weil es die Staatsquoten und die Besteuerung von Investitionen in Grenzen hält. Andererseits sind diese Staaten bestrebt, illegale Aktivitäten wie Steuerflucht, Steuerbetrug und Geldwäscherei zu bekämpfen und einen "Wettlauf nach unten" bei den Staatseinnahmen zu verhindern. Viele Staaten befürchten auch, dass der Druck zur Senkung der Steuersätze für mobiles Kapital sie zur Erhöhung der Besteuerung von weniger mobilen Faktoren wie Arbeit, Konsum und Land respektive Immobilien zwingen könnte, was wiederum negative Beschäftigungseffekte haben und innenpolitischen Streit verursachen könnte. Im Weiteren glauben viele Beobachter der Weltwirtschaft, dass die unterschiedlichen Steuerpraktiken der Staaten zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, was der Gesamtwohlfahrt schade.

OECD. 1996 forderten die OECD-Mitgliedsstaaten die Organisation auf, "Massnahmen gegen die verzerrenden Auswirkungen des schädlichen Steuerwettbewerbs auf Investitionen und Finanzierungsentscheide zu entwickeln". Das Problem wird dabei als ein Kollektivgüter-Problem betrachtet, das dem weiter oben diskutierten Gefangenendilemma sehr ähnlich ist (OECD 1998d):

Schädliche Systeme der steuerlichen Bevorzugung [*harmful preferential tax regimes*] können Handels- und Investitionsstrukturen verzerren und bedrohen sowohl einzelstaatliche Steuersysteme als auch die Gesamtstruktur der internationalen Besteuerung. Solche [schädlichen] Systeme untergraben die Fairness der Besteuerungssysteme, bewirken unerwünschte Verlagerungen von Teilen der Steuerlast vom Einkommen zum Konsum. Sie transferieren auch Teile der Steuerbelastung vom Kapital zur Arbeit und könnten damit negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Diese Aussage der OECD basiert auf der Annahme, dass alle Staaten ihre Einkünfte absichern möchten und eine gewisse Stabilität in ihrer Steuer- und Finanzplanung anstreben. Einige Staaten unterminieren diese Versuche jedoch, indem sie ihre Steuern gezielt senken, um internationales mobiles Investitionskapital anzulocken. Dies gereicht den steuersenkenden Staaten zum (kurzfristigen, so die Annahme) Vorteil, ist aber von Nachteil für diejenigen Staaten, die ihre Steuern nicht senken, und längerfristig zum Nachteil aller, wenn ein "Wettlauf nach unten" stattfindet. Wie in Abbildung 1 gezeigt wird, kann in einem symmetrischen Gefangenendilemma die Allokation der Investitionen im Endzustand gegenüber derjenigen des Status quo ante gleich bleiben, allerdings gehen allen Staaten Steuereinnahmen verloren.

Bei dieser Situationsstruktur sind unilaterale Massnahmen gegen den Steuerwettbewerb praktisch zwecklos. Nur eine international koordinierte Regulierung kann den Steuerwettbewerb in Grenzen halten oder reduzieren. Die diesbezügliche Zusammenarbeit in der OECD steckt allerdings noch in den Kinderschuhen. So setzte die Organisation im Mai 1996 eine Arbeitsgruppe ein, die untersucht hat, wie der schädliche Steuerwettbewerb unilateral oder international reduziert werden könnte. Der 1998 erschienene Bericht dieser Arbeitsgruppe schliesst mit einer Reihe von Empfehlungen zur Eindämmung des Problems der Steueroasen<sup>19</sup> und der sogenannten *harmful preferential tax regimes*<sup>20</sup>. Dabei vollführen die Autoren des Berichts einen heiklen Balanceakt, wie in folgenden Worten zum Ausdruck kommt (OECD 1999: 2):

[...] es gibt keine bestimmten Gründe, weshalb zwei Staaten die gleiche Höhe und Struktur der Besteuerung aufweisen sollten [...] falls nichts getan wird könnten Regierungen zunehmend gezwungen sein, in einen Wettbewerb um günstige Steuerangebote einzutreten um mobile Aktivitäten [Investitionen] anzuziehen oder zu behalten. Dieser 'Wettlauf nach unten', in dem Standort- und Finanzierungsentscheide vor allem von den Steuern beeinflusst werden, bedeutet, dass der Kapital- und Finanzfluss verzerrt wird und es schwieriger wird, einen fairen Wettbewerb um reale Wirtschaftsaktivitäten zu erreichen [...].

Der OECD-Bericht enthält 19 Empfehlungen, die von den OECD-Staaten im April 1998 in wesentlichen Teilen gutgeheissen wurden. Diese Empfehlungen enthalten *stand-still* und *roll-back* Zielsetzungen. Sie richten sich auf verschiedene Besteuerungspraktiken vor allem im Finanz- und Dienstleistungssektor, von denen ein schädlicher Steuerwettbewerb ausgehen kann, und enthalten ausserdem Ausführungen zur Transferpreisgestaltung (vgl. oben), zur Definition und steuerlichen Behandlung von ausländisch kontrollierten Firmen, zu Ausnahmebestimmungen für ausländische Direktinvestitionen, zur Behandlung ausländischer Investitionsfonds, zu Transparenz und Informationsaustausch und zur Gestaltung von internationalen Besteuerungsabkommen. So wird beispielsweise vorgeschlagen, dass die OECD-Staaten ihre Steuerabkommen mit Ländern, die als Steueroasen fungieren, überdenken und modifizieren und dass sie keine neuen Abkommen mit solchen Ländern schliessen sollen. Die beteiligten Staaten wollen gemeinsame Transparenzmassnahmen ergreifen und Ausbildungsprogramme für Steuerbehörden durch-

19 Laut OECD-Bericht sind Steueroasen an folgenden Merkmalen zu erkennen: Die Jurisdiktion auferlegt keine oder nur nominale Steuern und wird als Ort wahrgenommen, wo Nichtgebietsansässige der Besteuerung in ihrem Heimatland entgehen können; es existiert wenig oder kein Informationsaustausch mit anderen Staaten in diesem Bereich; es gibt keine Anforderung, dass die entsprechende Wirtschaftsaktivität substanzial sein muss (Briefkastenfirmen) (OECD 1998d).

20 *Harmful preferential tax regimes* werden von der OECD folgendermassen definiert: Die Behörden erheben nur geringe oder keine Steuern auf einem bestimmten Einkommen oder auf Investitionen; sie erlauben nur einen geringen oder keinen Informationsaustausch mit ausländischen Behörden; sie schirmen solche Steuerleichterungen gegenüber dem Binnensektor ab.

führen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen soll durch ein neues "Forum on Harmful Tax Practices" koordiniert werden. Als schädlich erachtete Besteuerungspraktiken sollen in einer Liste erfasst und bis spätestens Ende 2005 abgebaut werden. Verlangt wird auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern der OECD.

Inwieweit diese Empfehlungen umgesetzt werden können, war im Oktober 1999 noch unklar. Viele Staaten haben den genannten Vorschlägen nur sehr zögerlich zugestimmt. So existieren beispielsweise Steueroasen innerhalb von Grossbritannien, der Niederlande und Spanien (z. B. Bermudas, Kanarische Inseln, Gibraltar, Kanarische Inseln, niederländische Antillen). Ob diese Staaten bereit sind, die Steuerprivilegien der betreffenden Gebiete abzuschaffen, ist fraglich. Das Gleiche gilt für weitere geographische Gebiete oder einzelne Wirtschaftssektoren innerhalb von OECD-Staaten, die zu Zwecken der Investitionsförderung steuerlich begünstigt werden. Luxemburg und die Schweiz haben sogar explizit ihre Opposition angemeldet. Sie argumentieren, dass vieles, was in den OECD-Empfehlungen als schädlicher Steuerwettbewerb definiert wird ökonomisch sinnvoll beziehungsweise nicht so schädlich wie angenommen sein könne. Sie kritisieren, dass die Konzentration des Berichts auf den Finanzsektor und die Vernachlässigung des Handels und der Industrie in dieser Frage ungerechtfertigt sei. Schliesslich monieren die beiden Staaten, dass die Empfehlungen der OECD mit ihrem Bankgeheimnis unvereinbar seien und durch Offshore-Finanzzentren sowieso umgangen würden. Die OECD-Massnahmen würden, falls umgesetzt, hohe Kosten verursachen, ohne eine positive Wirkung auf die Steuererträge zu zeitigen (OECD 1999; Appendix). Allerdings dürfte von der geplanten Umsetzung der 19 OECD-Empfehlungen ein gewisser Druck auf Länder mit tiefen Steuern ausgehen, was zumindest einem weiteren Ausbau von Steuervergünstigungen zur Anlockung ausländischer Unternehmen Grenzen setzen könnte. Mittelfristig könnte es zum Abbau eines Teils dieser Vergünstigungen kommen.

*Europäische Union.* Trotz langjähriger Bemühungen der EU-Kommission um eine verstärkte Zusammenarbeit im Steuerbereich kamen intensivere Verhandlungen zur Verhinderung des offiziell so bezeichneten "schädlichen Steuerwettbewerbs" erst in den 1990er Jahren in Gang.<sup>21</sup> 1992 schlug das Rüd-

21 Vorläufer dieser jüngeren Bemühungen sind zum Beispiel der Neumark-Bericht von 1962, der gescheiterte französische Vorschlag von 1965, Direktinvestitionen zu regulieren, der Van den Tempel-Bericht von 1970, ein Vorschlag der EG-Kommission von 1973, MNU zu regulieren, und der Caborn Bericht von 1981, der unter anderem EG-Regeln für Transferpreise, die Berichterstattung durch Unternehmen und die Kontrolle von Firmenzusammenschlüssen vorschlug (Spero/Hart 1997: 135). Zwei 1990 verabschiedete Direktiven regeln vorwiegend die Doppelbesteuerungsproblematik: die Direktive zu Mutter- und Tochtergesellschaften (90/435) und die Fusionsdirektive (90/434). Bisher wurde nur die erste Direktive vollständig umgesetzt, und sie allein hat eine signifikante Wirkung auf die Steuerpraktiken der EU-Staaten gehabt. In der zweiten Direktive (Fusionsrichtlinie), die bisher nur zum Teil umgesetzt wurde, wurde ein Schlichtungsverfahren eingeführt, mit dem auch Streitigkeiten über Transferpreise behandelt werden kön-

Komitee eine minimale, EU-weite Körperschaftsteuer von 30%, eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen sowie Transparenzmassnahmen vor (EU 1998). Diese Vorschläge zur Schaffung eines *floor standard* bei den Körperschaftsteuern wurden auch von namhaften Ökonomen unterstützt, die von einem solchen Standard ein Pareto-verbesserndes Resultat im Vergleich zum uneingeschränkten Steuerwettbewerb erwarteten (z. B. Inman/Rubinfield 1996; Kanbur/Keen 1993; Genser/Haufler 1996). Diese Vorschläge stiessen bei vielen EU-Mitgliedern jedoch auf wenig Gegenliebe, und das Vorhaben verlief im Sande (Tanzi 1995: 117).

Die jüngsten Bemühungen der EU beruhen auf den gleichen Annahmen wie die Bestrebungen der OECD. Aufgrund der verstärkten Integration im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) drücke der Steuerwettbewerb auf die Steuererträge und führe zu Wettbewerbsverzerrungen und einer ungebührlichen fiskalischen Belastung der Arbeit, was wiederum zur Arbeitslosigkeit beitrage. Die Umsetzung der WWU werde dieses Problem noch verschärfen. Mangels Aussicht auf Erfolg einer umfassenden Harmonisierung der Besteuerung von Unternehmen brachte die EU-Kommission 1996 beschiedene Vorschläge im Rahmen eines grösseren Paketes zur Zusammenarbeit im Steuerbereich ein. Im Dezember 1997 resultierte daraus ein Verhaltenskodex zur Besteuerung von Unternehmen (98/C 2/01).

Dieser Kodex ist als politische Absichtserklärung und als Auftakt zu weiteren Anstrengungen zu betrachten. So hält der Europäische Rat fest: "[...] der Verhaltenskodex beinhaltet eine politische Verpflichtung und berührt die Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten oder die jeweiligen Kompetenzbereiche der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft, die aus dem Vertrag resultieren, nicht." Der Kodex erfasst Steuerpraktiken, welche die Standortwahl von Unternehmen signifikant beeinflussen können. Als potenziell problematisch gelten Situationen, in denen die effektive Besteuerung einer Unternehmung tiefer liegt als im entsprechenden Land üblich. Folgende Kriterien dienen der Identifizierung schädlicher Steuerpraktiken:

- steuerliche Vorteile existieren nur für Nichtgebietsansässige beziehungsweise deren Transaktionen;
- steuerliche Massnahmen dieser Art sind gegenüber dem einheimischen Markt abgeschirmt, sodass sie das einheimische Steuereinkommen nicht beeinträchtigen;
- steuerliche Vorteile kommen Akteuren zugute, die im betreffenden Land keine reale Wirtschaftsaktivität und keine substantielle Präsenz entfalten;

nen. Eine dritte Direktive zur direkten Besteuerung, die bereits früher von der EU verabschiedet worden war, regelt die gegenseitige administrative Hilfe in Steuersachen. Sie sollte der Verhinderung der Steuerflucht dienen, wurde bisher aber nur sehr unvollständig umgesetzt. Umfassende Kommentare zu den einzelnen Berichten, Direktiven und Vorschlägen finden sich in der EC/EU Tax Review.

- Regeln der Gewinnfestlegung weichen von internationalen Standards, namentlich denjenigen der OECD für Transferpreise (vgl. oben) ab;
- Transparenzmassnahmen fehlen.

Die EU-Staaten verkünden in diesem Kodex ihre Absicht, keine neuen Steuererleichterungen dieser Form einzuführen (*Stand-still*) und bestehende Praktiken, die als schädlich gelten, "sobald wie möglich" rückgängig zu machen (*Roll-back*). Der Fortschritt in diesem Bereich soll durch eine speziell eingesetzte Arbeitsgruppe überwacht werden.

Ob diese Massnahmen der EU starke Auswirkungen auf die Steuerpraxis der Einzelstaaten haben würden, war im Oktober 1999 ungewiss. Staaten wie etwa Irland haben kaum Interesse, ihre Körperschaftsteuern anzuhoben. Zwar erklärte sich Irland unter grossem Druck bereit, bis 2003 eine Steuererleichterung (10% statt 32%) im Bereich der Warenproduktion zu streichen.<sup>22</sup> Gleichzeitig senkte es aber die Steuersätze für *alle* Firmen auf 12.5%. Dies zum grossen Ärger von EU-Staaten mit höheren Steuern (Economist 1.8.1998: 17). Ähnliches gilt für die Steuerprivilegien auf den Kanarischen Inseln (Spanien) und in anderen Steueroasen. Frankreich und einige andere Staaten hingegen hatten rechtlich verbindliche Harmonisierungsschritte gefordert, um die gegenseitige Abwerbung von Firmen zu unterbinden.

Auch in Bezug auf Steuererleichterungen zur Investitionsförderung innerhalb der EU-Staaten wurde nur ein vager Kompromiss erzielt. Ironischerweise sind es oft diejenigen Länder mit den höchsten Körperschaftsteuern und den stärksten Forderungen nach einer Steuerharmonisierung, die auch die grössten Subventionen an den Privatsektor leisten (z. B. Deutschland und Frankreich) – selektive Steuererleichterungen und Subventionen sind zwei Kehrseiten derselben Medaille. Bezeichnenderweise besagt der Verhaltenskodex in gewundenen Worten:

Insofern steuerliche Massnahmen benutzt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung bestimmter Regionen zu unterstützen, wird eine Bewertung vorgenommen werden, ob diese Massnahmen in Bezug auf die gesetzten Ziele verhältnismässig und zielgerichtet sind. Bei dieser Bewertung wird der speziellen Beschaffenheit und den Einschränkungen im Falle peripherer Regionen und kleiner Inseln besonders Rechnung getragen werden, ohne die Integrität und Kohärenz der Gemeinschaft zu unterminieren [...].

Bis zu welchem Grad Steuererleichterungen als eine Form staatlicher Wirtschaftshilfe (Artikel 92–94 der Römer Verträge) gelten können, bleibt umstritten.

Gewisse Auswirkungen des Verhaltenskodexes auf die Fiskalpolitik der Einzelstaaten lassen sich allerdings beobachten. Nach Aussagen von Steuerexperten wurden Steuervorteile zur Anlockung ausländischer Firmen in

<sup>22</sup> Diese Steuerreduktion war vor allem dazu gedacht, Hightech-Firmen in Sonderwirtschaftszonen um den Shannon International Airport und das Dublin Customs House Development zu locken.

jüngerer Zeit nicht mehr weiter ausgebaut (EC Tax Review, div. Ausgaben). Seit März 1998 durchleuchtet eine Expertengruppe der EU (Primarolo-Gruppe) die Steuerpraktiken der EU-Staaten auf allfällige schädliche Praktiken. Staaten, die solche Praktiken aufweisen, dürfen somit unter erhöhten Druck geraten. Wie sich die Vollendung der Währungsunion mittelfristig auf die Bemühungen zur Verhinderung des schädlichen Steuerwettbewerbs auswirken wird, war im Oktober 1999 noch offen. Nachdem die EWU-Mitglieder ihre Autonomie im Bereich der Zins- und Wechselkurspolitik aus der Hand gegeben haben, bleibt die Fiskalpolitik als zentrales Instrument der makroökonomischen Steuerung übrig. Die betreffenden Staaten dürfen deshalb zögern, auch diesen Bereich zu vereinsamen. Andererseits besteht ein gewisser Druck, Wettbewerbsverzerrungen, die durch bestimmte Steuerpraktiken entstehen, zu beseitigen. Dass dieser Druck zu einer Anhebung der Körperschaftsteuern in der EU oder gar einer Konvergenz nach oben führt, ist allerdings unwahrscheinlich, zumal in diesem Politikbereich bei Entscheidungen im EU-Ministerrat die Konsensregel gilt.

### 6.2.3. Steuererträge

Um den staatlichen Zugriff auf multinationale Firmen umfassender beurteilen zu können, ist es hilfreich, nicht nur die regulatorische Ebene zu betrachten, sondern auch die staatlichen Erträge aus der Besteuerung von Firmen. Ich tue dies anhand von vier Indikatoren. Allerdings muss auch hier das Bild unvollständig bleiben, weil nur gewisse fiskalische Belastungen von Firmen erfasst werden können und die Daten sich auf alle Unternehmen, nicht nur auf MNU, beziehen. Zugunsten der Aussagekraft dieser Indikatoren lässt sich folgendes Argument auführen. Aufgrund der Mobilität von MNU ist zu erwarten, dass Staaten bei einem verstärkten Steuerwettbewerb einen Anreiz haben, die Steuerlasten von MNU zu reduzieren. Dass Staaten diese Ausfälle durch eine erhöhte Besteuerung einheimischer Unternehmen kompensieren können, ist jedoch unwahrscheinlich, weil letztere Firmen oft einen stärkeren politischen Einfluss im Inland haben und eine steuerliche Diskriminierung bekämpfen

Quellen: OECD, Revenue Statistics, verschiedene Jahre.

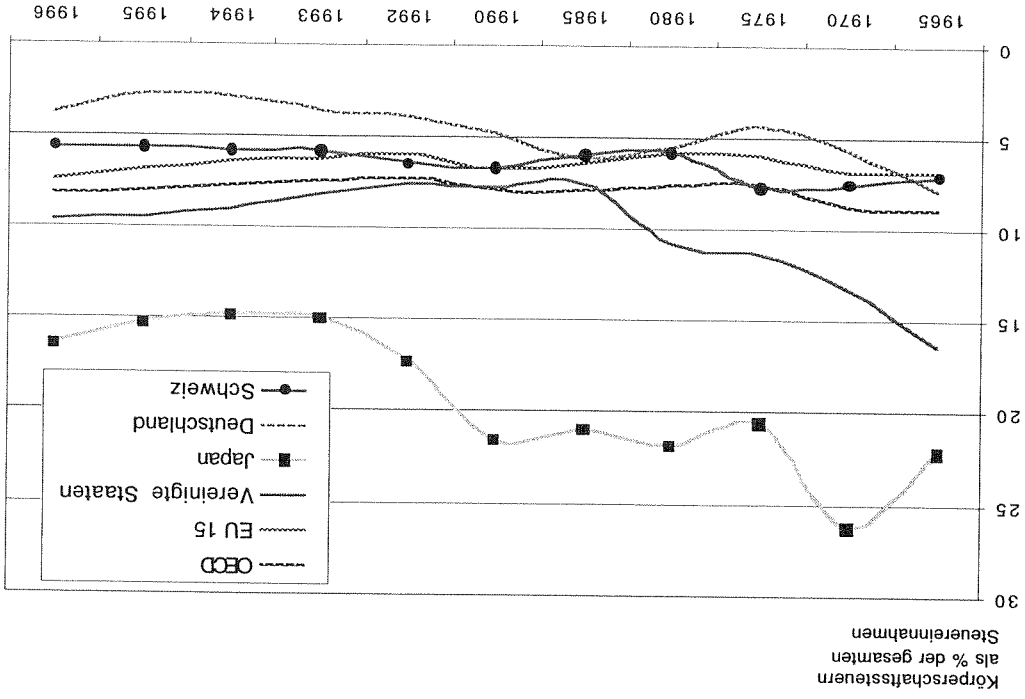


Abbildung 7: Körperschaftsteuern als % der gesamten Steuereinnahmen, 1965-1996

Quelle: OECD, Revenue Statistics, verschiedene Jahre.

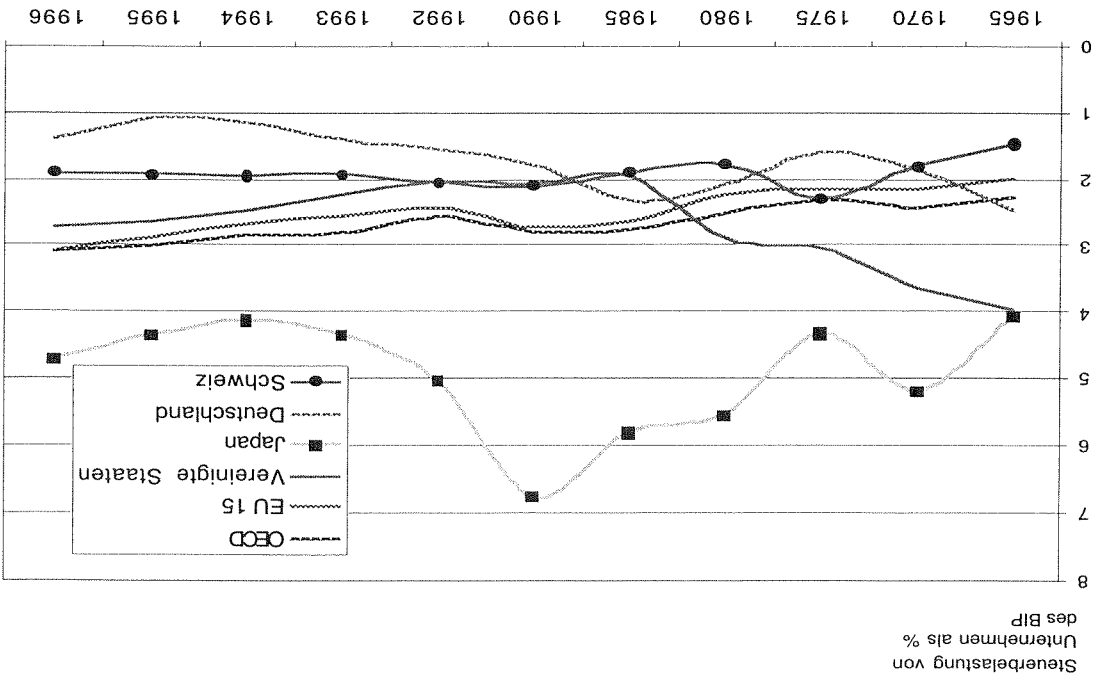


Abbildung 6: Körperschaftsteuern als % des BIP, 1965-1996



Abbildung 8: Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge als % der Steuereinnahmen, 1950-1996

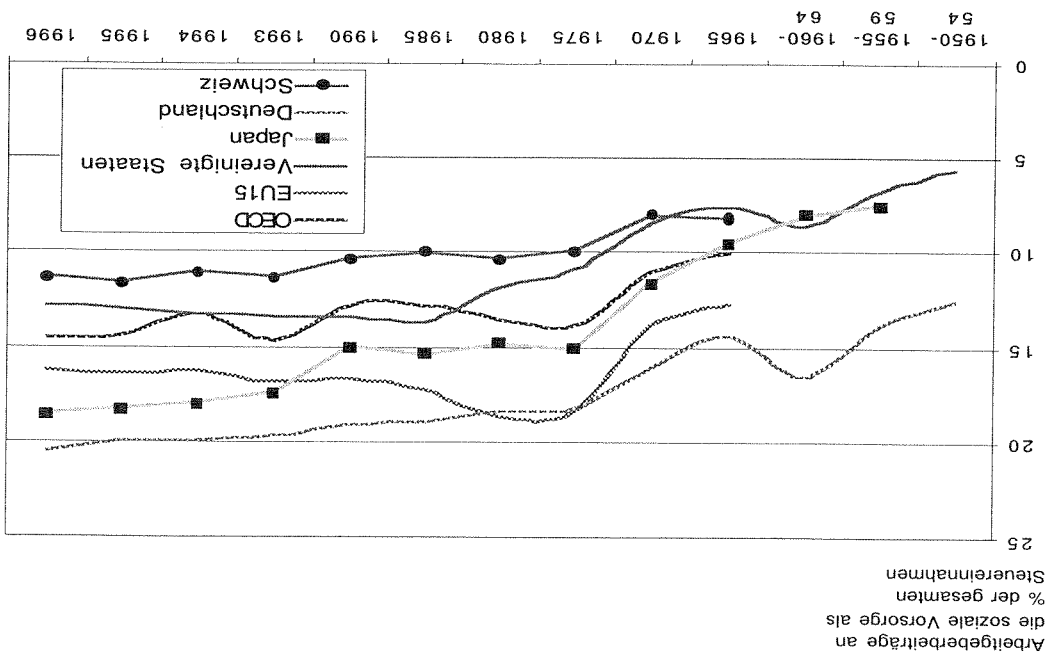


Abbildung 9: Körperschaftsteuern als % der Firmengewinne, 1965-1995

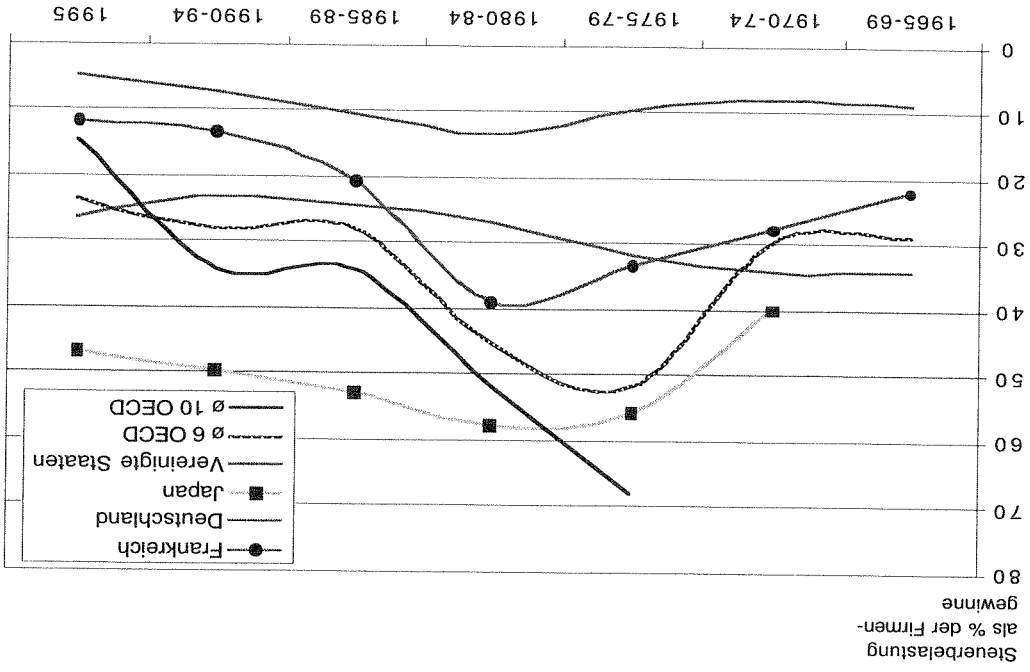


Abbildung 9: Körperschaftsteuern als % der Firmengewinne, 1965-1995

würden.<sup>23</sup> Somit ist zu erwarten, dass der Steuerwettbewerb auf die Besteuerung aller Unternehmen einigermassen gleichmässig einwirkt.

Abbildung 6 zeigt den Anteil der Körperschaftssteuer am Brutto-Inlandprodukt. Abbildung 7 erfasst den Anteil der Körperschaftssteuer an den gesamten Steuererträgen. Da in einigen OECD-Staaten die Unternehmen durch Sozialabgaben sogar stärker belastet werden als durch Körperschaftssteuer, zeigt Abbildung 8 den Anteil der Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge am gesamten Steueraufkommen. Abbildung 9 zeigt den Anteil der Steuerlast von Firmen an den Unternehmensgewinnen.

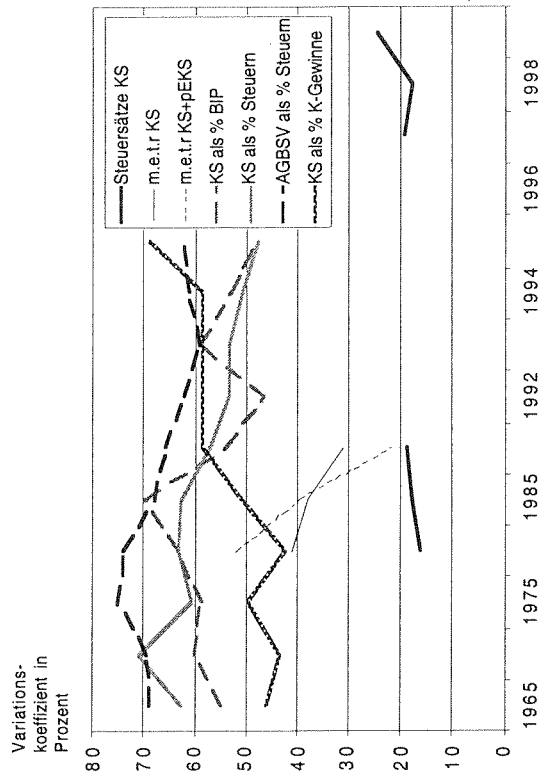
Aus diesen Daten lässt sich kein einheitlicher Trend ablesen. Die fiskalische Belastung von Unternehmen als Anteil am BIP hat in einzelnen Ländern wie zum Beispiel den USA und Deutschland leicht abgenommen, ist aber sowohl im EU- als auch im OECD-Raum durchschnittlich geringfügig gestiegen. Der Anteil der Körperschaftssteuer am gesamten Steuerertrag verharret im OECD-Durchschnitt seit drei Jahrzehnten auf rund 8%. Eine recht starke Reduktion dieses Anteils ist nur in den USA und Japan zu beobachten. Während die direkte Steuerbelastung der Unternehmen tendenziell leicht gesunken ist, ist deren Belastung durch Sozialabgaben in den vergangenen 20 Jahren im OECD-Durchschnitt von rund 10 auf 14% gestiegen. Weiter oben haben wir auch festgestellt, dass manche Staaten im Gegenzug zur Reduktion der Körperschaftssteuer persönliche Einkommen aus Unternehmen stärker besteuern. Nur bei der relativen Belastung der Firmengewinne ist ein Rückgang feststellbar. Während die Firmengewinne als Anteil am BIP ab Mitte der 1980er Jahre in vielen OECD-Staaten gestiegen sind, ist der Anteil dieser Gewinne, der an die Steuerbehörden abgeliefert wird, gesunken. Diese relative Entlastung der Unternehmensgewinne könnte die Folge eines verschärften Steuerwettbewerbs sein. Allerdings ist auch hier wieder zu bemerken, dass im gleichen Zeitraum die von den Unternehmen finanzierten Sozialabgaben stark gestiegen sind. An den Variationskoeffizienten in Abbildung 10 lässt sich ablesen, dass mit Ausnahme der *marginal effective tax rates* bei keinem der oben genannten Indikatoren ein markanter Konvergenztrend feststellbar ist.

Diese fortbestehende Heterogenität kommt auch in den Anteilen verschiedener Besteuerungsformen am gesamten Steueraufkommen zum Ausdruck. In mehreren Staaten sind zum Beispiel Konsumsteuern mittlerweile die wichtigste Einnahmequelle: so zum Beispiel in Griechenland, Ungarn, Island,

23 In der Praxis werden bisweilen einheimische gegenüber ausländischen, aber auch ausländische gegenüber einheimischen Unternehmen steuerlich diskriminiert. Im ersten Fall handelt es sich meist um steuerliche Anreize zur Anlockung von FDI, im letzteren Fall sind zum Beispiel die EU-Kommission und der EuGH verschiedentlich tätig geworden. Ob sich die beiden Diskriminierungsformen gegenseitig kompensieren, ist bisher empirisch nicht erfasst worden. Eine massive, einseitige Diskriminierung in die eine oder andere Richtung ist allerdings wenig wahrscheinlich, da die meist gut organisierten Unternehmensverbände eine solche Diskriminierung wahrscheinlich unterschieden bekämpfen beziehungsweise MINU mit einem Abzug ihrer Investitionen drohen würden.

Irland, Korea, Mexiko, Norwegen, Polen, Portugal und der Türkei. Die steigende Bedeutung von Konsumsteuern könnte als ein Anzeichen für Schwierigkeiten gewertet werden, Steuern auf Kapitalerträgen zu erheben. Gegen eine solch pauschale Behauptung spricht jedoch, dass in zwölf OECD-Staaten Steuern auf persönlichen Einkünften und Körperschaftseinkommen immer noch die Haupteinkommensquelle des Staates sind. In den USA, Kanada, Australien, Neuseeland und Dänemark sind dies über 45%. In Österreich, Tschechien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Spanien und der Schweiz sind Beiträge an die Sozialversicherungen die grösste staatliche Einkommensquelle.

Abbildung 10: Variationskoeffizienten der Steuersätze und Steuererträge



Quellen: Vgl. Abb. 3, 4, 6-9. Steuersätze: KS = nominale Steuersätze für Körperschaften; m.e.t.r. KS = *marginal effective tax rates* für Körperschaften; m.e.t.r. KS+pEKS = *marginal effective tax rates* für Körperschaften plus persönliche Einkünfte aus Körperschaften; KS als % des BIP = Anteil der Körperschaftssteuer am BIP; KS als % Steuern = Anteil der Körperschaftssteuer am gesamten Steueraufkommen; AGBSV als % Steuern = Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge als % des gesamten Steueraufkommens; KS als % K-Gewinne = Anteil der Körperschaftssteuer an den Unternehmensgewinnen. Die Variationskoeffizienten für letzteren Indikator basieren auf den Jahresdurchschnitten der Zeiträume 1965-69, 1970-74, 1975-79, 1980-84, 1985-89, 1990-94 und 1995.

### 6.2.4. Folgerung

Der fiskalische Zugriff des Staates auf MNU, der in den oben präsentierten Daten zum Ausdruck kommt, erstreckt sich auf verschiedene Ebenen. Der Einfachheit halber unterscheiden wir eine regulatorische und eine realwirtschaftliche Ebene. Bei den Steuersätzen weisen die nominalen Steuersätze für Körperschaften auf eine sinkende Steuerbelastung hin, die *effective marginal tax rates* hingegen eher auf eine steigende. Allerdings ist letzterer Indikator nur bis 1990 verfügbar. Das vielleicht erstaunlichste Ergebnis der Analyse ist, dass die Staatenwelt in den 1990er Jahren eine recht wirksame Re-regulierung im Bereich der Transferpreisgestaltung von MNU erreicht hat. Viele OECD-Staaten intervenieren heute in diesem Bereich deutlich stärker und effektiver als beispielsweise noch vor zehn Jahren. Bei breiter angelegten Bemühungen zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs (Problem der Steueroasen und steuerlichen Anreize) in der OECD und der EU hingegen sind die Resultate der bisherigen Bemühungen mager. Im besten Fall könnten sie dazu beitragen, einen weiter gehenden Druck zur Deregulierung zu neutralisieren und den Status quo zu erhalten. Nur bei der *marginal effective tax rate* und der Transferpreisregulierung ist eine gewisse Konvergenz beobachtbar.

Auf Seiten der Steuererträge ergibt sich ebenfalls ein mehrdeutiges Bild. Nur in Bezug auf die relative fiskalische Belastung von Firmengewinnen lässt sich ein Rückgang des staatlichen Zugriffs beobachten, nicht aber, was die anderen Indikatoren betrifft (Anteil der Körperschaftsteuer am BIP, Anteil der Körperschaftsteuer an den gesamten Steuererträgen, Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge). Die Belastung von Firmen durch den Fiskus konvergiert im zwischenstaatlichen Vergleich nicht wesentlich. Im Gesamtbild zeigt sich, dass die gegenwärtig verfügbaren Daten der These eines "Wettlaufs nach unten" klar widersprechen. Im Gegenteil, in einigen Bereichen ist sogar eine gewisse Tendenz zu verstärkten staatlichen Eingriffen beobachtbar. Auffällig ist auch die fortbestehende Heterogenität.

### 6.3. Erklärungen

Bisherige Analysen zur Kernfrage dieser Fallstudie, ob MNU dem fiskalischen Zugriff der Staaten zunehmend entgehen, und wie diesbezügliche Zustände und Trends zu erklären sind, bieten ein uneinheitliches Bild. Nicht zuletzt auch deshalb, weil grundlegende Meinungsverschiedenheiten über das tatsächliche Ausmass des Steuerwettbewerbs und die diesbezüglichen Erklärungsvariablen existieren.

Viele Beobachter der Weltwirtschaft behaupten, die zunehmende Mobilität des Kapitals und anderer Produktionsfaktoren führe zu einer Erosion der Steu-

erträge und damit der wichtigsten Grundlage staatlichen Handelns. Wichtige Triebkräfte im wachsenden Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Jurisdiktionen seien die MNU (Strange 1996; Economist 31.5.97; Gill/Law 1988). Andere sind der Ansicht, die Mobilität der Produktionsfaktoren werde oft massiv überschätzt, weshalb auch der Steuerwettbewerb weit weniger stark sei als oft angenommen. Wie lassen sich die beobachteten Politikergebnisse auf dem Hintergrund dieser gegensätzlichen Prognosen und der in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen beurteilen?

Die gängigen Argumente zugunsten der einen oder anderen Behauptung sind in der Regel wenig differenziert. Diejenigen, welche einen stärkeren Steuerwettbewerb und damit auch eine Erosion der staatlichen Steuereinnahmen prognostizieren, argumentieren, dass aufgrund der hohen Mobilität der Produktionsfaktoren und der Situationsstruktur, die einem Gefangenendilemma entspreche (vgl. oben), der für alle Staaten mit sinkenden Steuererträgen verbundene Steuerwettbewerb nicht verhindert werden könne. Zwischenstaatliche Abkommen zur Harmonisierung nationaler Steuerpraktiken wären das wichtigste Mittel, um dem unkooperativen Gleichgewicht des Gefangenendilemmas zu entkommen. Solche Bemühungen zur Unterbindung des Steuerwettbewerbs scheiterten aber schon deshalb, weil Staaten das Recht der Besteuerung als traditionelle nationalstaatliche Domäne betrachteten und diese Rechte nicht durch eine internationale Harmonisierung eingeschränkt sehen wollten. Teilweise wird die Tendenz zur Deregulierung auch durch die liberale Gesinnung der meisten Industriestaaten gegenüber FDI erklärt (vgl. Spero/Hart 1997: 137f.). Darüber hinaus führen einige Ökonomen die schwache internationale Zusammenarbeit im Bereich des FDI im Vergleich mit dem internationalen Handel (vgl. WTO-Regime) auf stärkere Interessensgegensätze und Verteilungsprobleme zurück, welche wiederum aus makro-ökonomischen Einflussgrößen hergeleitet werden.<sup>24</sup>

24 Richard Caves (1996: 258) argumentiert: "Die Interessen von Staaten an effizienten Arrangements für den internationalen Handel gleichen sich als Folge des (zumindest groben) Gleichgewichts, das zwischen Exporten und Importen vorherrschen muss, an (Letztere können sich nur aufgrund des andauernden internationalen Nettoflusses von Kapital unterscheiden). Dieses Gleichgewicht erlaubt es, den Nutzen einer generellen Reduktion von Zöllen ohne irgendwelche komplizierte Kompensationen (*side payments*) recht gleichmässig unter den Teilnehmern zu verteilen. Im Falle der Interessen von Heimat- und Gastländern von MNU existiert keine vergleichbare Gleichgewichtsbedingung. Deshalb kann es ohne Hilfe von Transferzahlungen keine global effiziente und in den Verteilungseffekten zwischen Heimat- und Gastland nicht neutrale Veränderung in der Politik geben, deren Nutzen gleichmässig verteilt werden könnte. Dass mehr und mehr Staaten wichtige Rollen als Heimat- und Gaststaaten [von MNU] spielen, verbessert die Aussichten, aber es bleiben Differenzen. Ein Paket von global optimalen Veränderungen der Politik müsste vermutlich Elemente, die einen Nettoutzen für die Heimatstaaten bewirken, und Elemente, die Gewinne an Gastländer verschieben, enthalten; das Resultat könnte als Ausgleich deklariert werden, allerdings nur als Glaubensakt."

Kritiker dieser Hypothesen argumentieren, das Kapital sei bei weitem nicht so mobil wie oft angenommen und MNU seien nach wie vor meist international tätige Unternehmen mit starker Verwurzelung im Heimatland (Weiss 1997: 170f.; Garrett 1995; Hirst/Thompson 1996). Aus diesem Grund würden sie dem fiskalischen Zugriff des Staates auch weit weniger entgegen als oft behauptet. Auch Wirtschaftsvertreter werden nicht müde, immer wieder zu argumentieren, dass MNU ihre Steuerpflichten im Heimatstaat nicht vernachlässigen würden (NZZ 21.8.1998). Neuere Untersuchungen stellen zudem fest, dass trotz hoher Kapitalmobilität bereits in den 1980er Jahren viele Staaten der Reduktion der Steuersätze für Körperschaften in den USA nicht gefolgt sind. Dies erklären einige Autoren durch innenpolitische Variablen, beispielsweise durch die Zahl der Vetopunkte in einem politischen System (Hallerberg/Basinger 1997). Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Steuerwettbewerb einem Gefangenendilemma entspricht (eine weitere umstrittene Hypothese) ist es nach Aussage dieser Autoren möglich, dass Staaten mit mehr Vetopunkten in einem Wettlauf, in welchem die Staaten sich gegenseitig durch die Senkung ihrer Steuersätze antreiben, nicht mithalten können.

Die in Kapitel 3 entworfenen Hypothesen decken sich in Teilbereichen mit diesen Erklärungen, erlauben allerdings eine systematischere und theoretisch fundiertere Erfassung der Ursachen für die beobachteten Politikergebnisse. Im Vergleich zu den anderen beiden Fallstudien (Kap. 4 und 5) ergibt sich bei dieser Fallstudie das Problem, dass die Politikergebnisse mehrdimensional sind und die zu erklärenden Phänomene je nach Indikator in verschiedene Richtungen zeigen, was das Ausmass staatlicher Intervention sowie Konvergenztrends betrifft. Im Folgenden muss deshalb aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit der Analyse eine eher pauschale Bewertung der empirischen Information vorgenommen werden. Das zu erklärende Politikergebnis besteht, in aggregierter Form, in einer *geringfügigen Tendenz zur Intensivierung des staatlichen Zugriffs (Re-regulierung) bei fortbestehender Heterogenität*. Wo dies besonders nötig erscheint, werde ich allerdings auf einzelne Regulierungsversuche speziell eingehen. Von besonderem Interesse ist, weshalb Re-regulierungsversuche bei den Transferpreispraktiken erfolgreicher waren als bei der Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs im Rahmen der OECD und EU.

### 6.3.1. Hypothese 1

Aus den in Kapitel 3 diskutierten Gründen erwarten wir unter der Bedingung zunehmender Mobilität von Produktionsfaktoren bei Produktstandards eher eine Intensivierung des staatlichen Zugriffs, oft verbunden mit heterogenen Standards der einzelnen Staaten. Bei auf Produktionsprozesse bezogenen staat-

lichen Interventionen kommt es eher zu einer Deregulierung und einer Angleichung nach unten.

Das beobachtete Politikergebnis – geringfügige Re-regulierung, fortbestehende Heterogenität – deckt sich im Gesamtbild tendenziell eher mit der Teillhypothese zu den Produktstandards. Hypothese 1 wäre beim genannten Politikergebnis dann falsifiziert, wenn es sich bei der Besteuerung von MNU um eine Prozessregulierung handeln sollte und wir keine protektionistischen Motivationen auf Seiten der in den einzelnen Staaten unterschiedlich regulierten Produzenten beobachten. Dies gilt insbesondere für die Regulierung der Transferpreise, bei der die staatliche Intervention vergleichsweise stärker ausgefallen ist.

Die Besteuerung von MNU entspricht eher einer Regulierung von Produktionsprozessen im weiteren Sinne. Sie beeinflusst die Produktionskosten. Die Eigenschaften der Produkte von MNU, beispielsweise von Automobilen oder Computersoftware, werden durch die Höhe der Besteuerung nicht tangiert. Besteuerungspraktiken beeinflussen nur die Art und Weise, wie die entsprechenden Güter und Dienstleistungen von MNU bereitgestellt werden. Dieser Umstand widerspricht Hypothese 1, besonders was die Regulierung der Transferpreise betrifft: Da die betreffenden Standards Prozessstandards sind, hätten wir eigentlich ein Scheitern der Re-regulierungsbemühungen oder gar eine Angleichung der einzelstaatlichen Standards in Richtung verminderter staatlicher Eingriffe in die Transferpreisgestaltung von MNU beobachten müssen. Tatsächlich festgestellt haben wir aber eine Intensivierung des staatlichen Zugriffs und zumindest eine beschränkte Angleichung der Standards in Teilbereichen.

Die Werte anderer Indikatoren hingegen stehen in weniger bis keinem Widerspruch zu Hypothese 1. Die nominalen Steuersätze und die fiskalische Belastung der Unternehmensgewinne beispielsweise sind tendenziell gesunken. Dieser allerdings sehr geringfügige Trend zur Deregulierung, der nur bei wenigen Indikatoren beobachtbar ist, beruht auf folgender Interessenkonstellation: Eine stärkere Besteuerung von MNU wird bei diesen Unternehmen auf Ablehnung stossen, weil sie dadurch einen potenziell komparativen Nachteil gegenüber Konkurrenten im Ausland erwarten. Importkonkurrierende Produzenten werden durch eine höhere Besteuerung von im gleichen Land ansässigen oder tätigen MNU nicht vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Sie können sogar einen Nachteil gegenüber Importen erleiden, falls auch sie aus Überlegungen der Steuergerechtigkeit beziehungsweise Nichtdiskriminierung stärker zur Kasse gebeten werden (eine nur für MNU geltende erhöhte Besteuerung ist sehr unwahrscheinlich). Arbeitnehmerorganisationen werden trotz sozialpolitischer Erwägungen (Erhaltung des Wohlfahrtsstaates) gegenüber Steuererhöhungen vermutlich skeptisch bleiben, weil durch komparative Nachteile von Firmen infolge stärkerer Besteuerung möglicherweise ein Ar-

beitsplatzabbau droht (Verlagerung der Produktion ins Ausland oder zumindest eine Drohung damit; sinkende Investitionen im Inland).

Hypothese 1 als solche bietet für diese unterschiedlichen Ergebnisse im gleichen Politikbereich keine griffige Erklärung. So lassen sich die Indikatoren, bei denen ein schwindender beziehungsweise steigender Zugriff des Staates feststellbar ist, nicht den Prozess- beziehungsweise Produktregeln zuordnen. Auch in Bezug auf protektionistische Interessen von Staaten und Firmen, die Teil der hinter Hypothese 1 stehenden kausalen Logik sind, lässt sich die vergleichsweise stärkere Regulierung im Fall der Transferpreise nicht erklären. Ob die Regulierung der Transferpreisgestaltung den einheimischen Markt gegenüber ausländischen Produzenten schützen kann, ist an sich schon fraglich. Auch der empirische Beweis dafür lässt sich nicht erbringen. So wird beispielsweise immer wieder behauptet, der amerikanische IRS springe mit ausländischen MNU besonders hart um. In einer Befragung von MNU stellten Ernst & Young (1997) auch fest, dass ausländische MNU ungefähr 50% mehr für die Dokumentation ihrer Transferpreise ausgeben als amerikanische MNU. Da die Aufwendungen insgesamt eher gering sind, können diese Unterschiede jedoch kaum als wichtiger Wettbewerbsnachteil für eine spezifische Gruppe von MNU gewertet werden. Indirekte Aufschlüsse bietet auch Abbildung 11, welche die Ergebnisse einer Befragung durch Ernst & Young zusammenfasst. Zwar werden die Transferpreise von MNU im Heimatstaat meist weniger oft untersucht als im Ausland. Allerdings verteilen sich diese Untersuchungen im Ausland auf mehrere Staaten, sodass von einer systematischen Diskriminierung kaum gesprochen werden kann.<sup>25</sup>

Auch eine Sichtung einzelstaatlicher Steuergesetzgebungen (OECD 1998, 1999) zeigt, dass von einer systematischen steuerlichen Diskriminierung ausländischer MNU kaum die Rede sein kann. Massgebende internationale Abkommen, beispielsweise im Rahmen der WTO, der OECD und der EU, böten dazu wohl auch keine rechtliche Handhabe. Beispiele für eine Diskriminierung ausländischer Investitionen beziehungsweise ausländisch kontrollierter Produzenten finden sich im OECD-Raum nur in wenigen Bereichen, zum Beispiel bei staatlichen Subventionspraktiken, dem öffentlichen Beschaffungswesen (z. B. Rüstungsgüter), der Einwanderungspolitik, bei Firmenkäufen und Fusionen in als strategisch wichtig erachteten Wirtschaftssektoren (Spero/Hart 1997: 133).

Gemäss der *tariff-jumping*-Hypothese sind ausländische Direktinvestitionen oft gerade das Resultat tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse des Gastlandes. Letzteres hat in den meisten Fällen wenig Interesse, eine ausländische MNU durch steuerliche Diskriminierung gegenüber einheimischen

<sup>25</sup> In den USA beheimatete MNU werden im Ausland öfter auf ihre Transferpreispraktiken hin untersucht als in ihrem Heimatstaat. Diese Beobachtung lässt sich jedoch durch die überaus hohe Anzahl von Tochterfirmen amerikanischer MNU erklären und kann nicht im Sinne einer Diskriminierung gewertet werden.

Produzenten (inklusive MNU) abzuschrecken, da FDI im Inland Arbeitsplätze schafft und das staatliche Steuereinkommen erhöht. In dieser Richtung ist der oben erwähnte Rückzieher Kaliforniens bei seinen Versuchen der Globalbesteuerung von MNU zu deuten. Bezeichnenderweise zielen die OECD- und EU-Massnahmen zur Unterbindung des schädlichen Steuerwettbewerbs sogar darauf ab, die steuerliche Bevorzugung ausländischer Unternehmen zu reduzieren. Somit scheint eher die "positive Diskriminierung" und nicht die protektionistisch motivierte "negative Diskriminierung" ausländischer Firmen das Hauptproblem zu sein.

Abbildung 11: Anfechtung von Transferpreisen durch Steuerbehörden im In- und Ausland

Heimatstaat der befragten MNU	% der befragten MNU, deren Transferpreise von Steuerbehörden untersucht wurden	
	Im Heimatstaat	Ausserhalb des Heimatstaates
Australien	79%	53%
Deutschland	63%	63%
Frankreich	25%	100%
Grossbritannien	66%	69%
Italien	38%	81%
Japan	0%	100%
Kanada	75%	60%
Korea	0%	100%
Niederlande	44%	78%
Schweden	41%	82%
Schweiz	0%	100%
USA	63%	79%
Mittelwert	41%	80%

Quelle: Ernst & Young 1997: 18.

*Folgerung:* Die Regulierung von MNU im Steuerbereich entspricht einer Prozessregulierung. Tendenziell im Einklang mit dieser Hypothese stehen die gesunkenen nominalen Steuersätze für Körperschaften, die abgeschwächte fiskalische Belastung von Unternehmensgewinnen und der geringe Erfolg der EU- und OECD-Staaten bei ihren Bemühungen um die Verhinderung eines schädlichen Steuerwettbewerbs. Allerdings ist die reale Welt in diesen Bereichen von einer bedeutsamen Konvergenz nach unten noch weit entfernt. In Bezug auf die Regulierung von Transferpreisen, aber auch die gesamte fiskalische Belastung von Firmen (inklusive Sozialabgaben) und Körperschaftssteuern als Anteil am BIP und den gesamten Steuererträgen, kann die Hypothese

jedoch keine plausible Erklärung für die Intensivierung staatlicher Intervention oder zumindest die Beibehaltung des (heterogenen) Status quo liefern. Die Hypothesen 4 und 5, die auf Interessenstrukturen und die Arbitragedynamik ausgerichtet sind, bieten in diesem Punkt eine griffigere Erklärung.

### 6.3.2. Hypothese 2

Einige Autoren sind der Auffassung, MNU würden in vielen gesellschaftlichen Bereichen einer Angleichung regulatorischer Standards auf höherem Niveau Vorschub leisten. Der Economist (24.6.1995: Survey, part 5) behauptet:

Ein weiterer Nutzen, den multinationale Unternehmen an ihre Gastländer übertragen, ist der, dass sie dazu tendieren, wo immer sie hingehen, internationale Standards anzuwenden – oder diese Standards werden ihnen durch globale Aktionäre und die Medien aufgezwungen. Im Grossen und Ganzen erachten [MNU] es als einfacher, sich weltweit nach einem Set von Regeln zu richten, als verschiedene Regeln an verschiedenen Orten anzuwenden. So rufen die MNU nach globaleren – und normalerweise höheren – Standards, zum Teil weil dies für sie das Leben einfacher macht, zum Teil weil dadurch den Konkurrenten dieselben Standards aufgezwungen werden.

Hypothese 2 qualifiziert diese Behauptung, indem sie Konvergenztendenzen auch von der Standortgebundenheit von Investitionen abhängig macht und eine Konvergenz einzelstaatlicher Standards nach oben *oder* unten als möglich darstellt: In Regulierungsbereichen, in denen Produzenten mit standortgebundenen, internationalen Investitionen dominieren, erwarten wir eher eine Konvergenz einzelstaatlicher Standards als in Fällen, in denen binnenmarktorientierte, nicht- oder wenig standortgebundene Investitionen vorherrschen. Ob eine allfällige Konvergenz regulatorischer Standards nach oben oder unten verläuft, prognostiziert diese Hypothese nicht.

Bei der Besteuerung von MNU beobachteten wir bei den meisten der untersuchten Indikatoren eine fortbestehende Heterogenität. Nur bei den nominalen Steuersätzen und der Regulierung von Transferpreisen ist eine gewisse Angleichung feststellbar. Um Hypothese 2 zu falsifizieren, müssten wir bei diesem Politikergebnis (wenig Konvergenz) beobachten können, dass Firmen mit standortgebundenen, internationalen Investitionen dominieren und bei den Regierungen ein starkes Lobbying zugunsten einer Angleichung der Standards betreiben.

In der Praxis variiert die Standortgebundenheit der weltweit mehreren zehntausend MNU sehr stark. Diese Varianz lässt sich allerdings nicht systematisch erfassen, da keine spezifischen Indikatoren für eine grössere Zahl von Ländern und grössere Zeiträume verfügbar sind. Trotzdem geben die folgenden Daten gewisse Aufschlüsse (UN 1993; UNCTAD 1996, 1998; Globale Trends 1998). 1997 existierten etwa 53'000 MNU mit rund 450'000 Able-

gern. Rund 70% dieser MNU hatten ihren Hauptsitz in den 14 grössten OECD-Ländern, 90% aller MNU im OECD-Raum. Die aus OECD-Ländern stammenden MNU kontrollierten 95% des weltweiten FDI-Bestandes. Mitte der 1990er Jahre besaßen die 100 grössten MNU (0.4% aller MNU) ein Gesamtvermögen von rund 3'500 Milliarden US\$, 1'400 Milliarden US\$ davon waren ausserhalb ihres jeweiligen Heimatstaates investiert. Diese MNU waren für 30% des weltweiten FDI-Bestandes, 25% des Umsatzes von MNU weltweit und 14% der FDI-Ströme verantwortlich und beschäftigten rund 16% der Mitarbeiter aller MNU. Auch der internationale Handel wird sehr stark von MNU dominiert – im Falle der USA sind dies beispielsweise rund 80%. Der FDI-Markt ist somit nicht sehr stark, aber doch etwas auf bestimmte Länder und Firmen konzentriert.<sup>26</sup>

In Bezug auf die Standortgebundenheit von Investitionen im engeren Sinn zeigt sich, dass MNU stärker in den jeweiligen Binnenwirtschaften verwurzelt sind als in der Globalisierungsdebatte oft angenommen. Gemäss Transnationalisierungindex der UNCTAD sind beispielsweise die zehn grössten MNU nicht in der Liste der "transnationalsten" MNU anzutreffen (Abb. 12).

Abbildung 12: Die zehn "transnationalsten" Unternehmen 1994

Unternehmen	Heimatstaat	Branche
Nestlé	Schweiz	Lebensmittel
Holderbank	Schweiz	Baustoffe
Thomson Corp.	Kanada	Verlag
Electrolux	Schweden	Elektronik
Asea Brown Boveri	Schweiz	Elektrotechnik
Solvay	Belgien	Chemie
Philips	Niederlande	Elektronik
RTZ	Grossbritannien	Bergbau
Ciba-Geigy	Schweiz	Chemie
Michelin	Frankreich	Gummi/Plastik

Quelle: UNCTAD 1995.

Vor allem auch der Anteil des FDI-Flusses an den weltweiten Investitionen (4%), der Anteil des FDI-Bestandes am Weltszialprodukt (10%), der Anteil der im Heimatstaat erfolgten Wertschöpfung von MNU (75%) und der Beitrag der ausländischen Anleger aller MNU zur weltweiten Wertschöpfung (6%),

26 Das FDI fliesst in sehr unterschiedliche Wirtschaftsbereiche. Für den Anfang der 1990er Jahre wird geschätzt, dass ungefähr 60% des FDI-Bestandes der Produktion von Gütern dienen, 37% im Dienstleistungssektor angesiedelt war, und lediglich 3% im Rohstoffbereich. Der Dienstleistungssektor hat dabei in jüngerer Zeit die grössten Wachstumsraten zu verzeichnen.

alles Werte für 1995) deuten darauf hin, dass MNU nationaler und somit weniger mobil sind als oft angenommen. Gerade die grössten MNU erwirtschafteten vielfach die grössten Anteile an ihrem Umsatz im jeweiligen Heimatstaat. Befragungen der weltweit grössten MNU zeigen allerdings, dass diese in Zukunft einen grösseren Anteil ihrer Investitionen ausserhalb ihres Heimatstandortes anzusehnen gedenken (UNCTAD 1996: 38f.; Weiss 1997: 184f.; Globale Trends 1998; Hirst/Thompson 1996: 96f.).

Zusätzliche Anhaltspunkte zur Standortgebundenheit von MNU ergeben sich aus Berechnungen der UNCTAD (1998: 15f.) zur Volatilität von FDI in Entwicklungs- und Transformationsländern, in den politische und makroökonomische Veränderungen im weltweiten Vergleich vermutlich am stärksten ins Gewicht fallen. Für den Zeitraum von 1992 bis 1997 reichen die diesbezüglichen Variationskoeffizienten (0 bedeutet keine Volatilität, 1 maximale Volatilität) von 0.19 (Thailand) bis 0.96 (Brasilien). Für alle Entwicklungsländer ergibt sich ein durchschnittlicher Koeffizient von 0.35. Für Portfolio-Investitionen beträgt der Koeffizient 0.43, für Aktien und Obligationen 0.38 beziehungsweise 0.51 und für kommerzielle Bankkredite 0.71. Die Volatilität von FDI – ein Hinweis auf die Standortgebundenheit von Investitionen – ist somit im Allgemeinen geringer als die Volatilität anderer Investitionsformen. Allerdings sind enorme Unterschiede über die einzelnen Länder und Investitionsformen hinweg festzustellen.

Die hier aufgeführten Daten ergeben ein ziemlich diffuses Bild und lassen sich nicht auf einen Indikator zuspitzen, der für alle Firmen, Länder und Wirtschaftsbereiche die Standortgebundenheit von MNU erfassen könnte. Eine gewisse Konzentration im ganzen Direktinvestitionsbereich ist feststellbar und vieles deutet darauf hin, dass Direktinvestitionen weniger mobil sind als oft angenommen. Wenn man beispielsweise bedenkt, dass Investitionsformen bezüglich ihrer Standortgebundenheit mit Sicherheit variieren (vgl. Nestlé, Shell und die Schweizer Rück), die im Ausland erwirtschafteten Anteile am Gesamtumsatz der einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich sind und MNU in Ländern mit hohen Körperschaftssteuern unter Umständen andere Interessen haben als MNU in Ländern mit tieferen Steuern, so sind Vorstösse der MNU auf breiter Front zur Angleichung einzelstaatlicher Steuerpraktiken wenig wahrscheinlich.

Von MNU mit standortgebundenen Investitionen in Ländern mit hohen Körperschaftssteuern erwarten wir beispielsweise eher ein Lobbying zugunsten einer internationalen Harmonisierung der Besteuerung. Der Grund dafür ist, dass eine Verdrängung ausländischer Konkurrenten über eine fiskalische Diskriminierung unter anderem aufgrund von Kriterien der innerstaatlichen Steuergerechtigkeit und der bestehenden internationalen Verpflichtungen nicht möglich ist (vgl. Hypothese 1). Eine stärkere fiskalische Belastung kann sowohl für importkonkurrierende als auch für international tätige Firmen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz mit sich

bringen. Die standortgebundenen MNU mit Hauptsitz in Hochsteuerländern werden deshalb ein *level playing field* mit ihren ausländischen Konkurrenten anstreben. Ob die Angleichung auf dem Niveau der Hoch- oder Niedrigsteuerländer zustande kommt, ist den MNU in Hochsteuerländern wahrscheinlich weniger wichtig. Allerdings haben auch die standortgebundenen MNU in Hochsteuerländern teilweise die Möglichkeit, durch die Gestaltung von Transferpreisen Gewinne in Länder mit tieferen Steuern zu verlagern. Somit sinkt für einige MNU in Hochsteuerländern wiederum der Anreiz, eine internationale Steuerharmonisierung zu verlangen. Standortgebundene MNU in Niedrigsteuerländern sind eher bestrebt, eine internationale Steuerharmonisierung zu verhindern, ganz besonders, wenn diese in einer höheren Steuerbelastung zu resultieren droht. Von mobileren Investoren sind allenfalls Initiativen zur Verhinderung einer internationalen Harmonisierung der Besteuerung nach oben zu erwarten, vor allem jedoch Bemühungen zur Reduktion der Steuerlast in einzelnen Staaten unter Androhung der Abwanderung von Investitionen.

Trotz starker Verankerung vieler MNU im Markt ihres jeweiligen Heimatstaates und der Konzentration des FDI auf gewisse Länder und Firmen im OECD-Raum, welche auf eine gewisse Standortgebundenheit von MNU hindeuten, sind die Interessen der MNU sehr heterogen. Starke und erfolgreicher Druck von Seiten der MNU mit internationalen, standortgebundenen Investitionen zur Angleichung einzelstaatlicher Steuerpraktiken ist somit unwahrscheinlich. In der Tat lässt sich beobachten, dass in den Diskussionen in der OECD und der EU über eine Verhinderung des schädlichen Steuerwettbewerbss die MNU und Unternehmerverbände im Allgemeinen kein Lobbying zugunsten einer Harmonisierung der Körperschaftsteuern unternommen haben. Wenn sich diese Akteure zu Worte melden, erfolgt dies in der Regel eher in Opposition zu internationalen Re-regulierungsversuchen.

Die Angleichung der Dokumentationspraktiken von MNU im Bereich der Transferpreise bildet hier eine gewisse Ausnahme. Diese Angleichung betrifft vor allem die Ausführlichkeit der Dokumentation und weniger die Verfahren, nach denen Transferpreise errechnet werden. Abbildung 13 zeigt, dass viele MNU ihre Transferpreise selbst in solchen Jurisdiktionen dokumentieren, in denen die Gesetze dies nicht vorschreiben. Firmen mit Aktivitäten in den USA dokumentieren ihre Transferpreise sehr viel stärker.

Über die Hälfte der befragten MNU orientierte sich bei der Dokumentation an den US-Standards. 20% der befragten Tochtergesellschaften von MNU in Europa wendeten die US-Regeln an. Zwei Ursachen für die Konvergenz in Richtung (verschärfter) US-Standards stehen im Vordergrund, wobei beide Gründe eng zusammenhängen (vgl. Ernst & Young 1997).

Abbildung 13: Dokumentation von Transferpreisen in 11 OECD-Staaten

Land	Zahl der befragten MNU, die im Land tätig sind	Firmen, die ihre Transferpreise dokumentieren
Australien	87	61%
Deutschland	181	43%
Frankreich	140	46%
Grossbritannien	232	50%
Italien	94	38%
Japan	76	51%
Kanada	115	57%
Niederlande	87	45%
Schweden	39	49%
Schweiz	38	39%
USA	265	78%

Quelle: Ernst & Young 1997: 12.

Erstens haben die USA als erster Staat ihre Vorschriften verschärft und die Dokumentationspflichten im Detail definiert. Andere Staaten haben ihre Vorschriften mit einiger Verzögerung ebenfalls verschärft, aber oft nicht detailliert geregelt, wie die MNU ihre Transferpreise dokumentieren müssen. Aus Unsicherheit oder als Vorsichtsmassnahme gegen langwierige und kostspielige Untersuchungen des Fiskus halten sich viele MNU deshalb an die sogenannten *safe harbour requirements* der US-Behörden. Zudem scheint es für die meisten MNU auch billiger zu sein, innerhalb der gesamten Unternehmung die gleichen Dokumentationspraktiken zu verfolgen und auch die Verrechnungspreise zu firmeninternen Zwecken systematischer zu dokumentieren.

Da zweitens viele MNU, wie oben erläutert, eine verstärkte Anfechtung ihrer Transferpreise erwarten, besonders auch durch US-Behörden, halten sie es für sicherer, sich gleich von Beginn weg an den höheren US-Standards oder zumindest an den etwas vageren OECD-Standards zu orientieren. In der Tat wird im Ernst & Young Bericht (1997) festgestellt, dass 89% der befragten MNU angeben, sie würden hauptsächlich aus Furcht vor Bussen des amerikanischen IRS ihre Transfers dokumentieren. 64% gaben an, sie würden ihre Transfers bereits in Erwartung von Überprüfungen durch den amerikanischen IRS dokumentieren. Hier kommt die Abhängigkeit vieler MNU vom Investitionsstandort USA zum Ausdruck.

Die im Bereich der Transferpreise beobachtbare Angleichung einzelstaatlicher Praktiken ist somit weniger auf ein Lobbying der MNU zurückzuführen, sondern erfolgte stillschweigend, teilweise auf Druck der US-Behörden hin und wenigstens teilweise im Eigeninteresse der MNU. Im spieltheoretischen Sinn entspricht die Situationsstruktur tendenziell eher einem Koordinationsspiel

mit einem *first-mover-advantage* als einem Gefangenendilemma. In diesem Koordinationsspiel liegt zumindest teilweise eine Konvergenz der Standards im Interesse aller. Derjenige Akteur, der auf der Pareto-Grenze den Lösungspunkt zuerst definiert, fixiert den Standard, auf den alle Akteure dann zustreben.

*Folgerung:* Trotz einer gewissen, allerdings nicht sehr starken, Konzentration des FDI auf bestimmte Länder und Firmen sowie eine Standortgebundenheit von MNU, die grösser ist als in der Globalisierungsdebatte oft angenommen, ist nicht zu erwarten, dass eine grosse und einflussreiche Koalition von standortgebundenen MNU zustande kommen wird, welche die politischen Entscheidungsträger zu einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Besteuerung von Körperschaften, sei es nach oben oder unten, drängt. In der Tat sind keine bedeutenden Vorstösse dieser Art beobachtbar. Dort, wo sich MNU bei politischen Entscheidungsträgern bemerkbar machen, zielt dieses Lobbying meist auf eine Reduktion der Steuerbelastung ab, besonders in Ländern mit höheren Körperschaftsteuern. MNU in Niedrigsteuerländern halten sich meist zurück, da für sie tiefere Steuern ein Wettbewerbsvorteil sein können. Eine Ausnahme bildet die Regulierung der Transferpreise, bei der eine Angleichung auf höherem Niveau beobachtbar ist. Diese, bisher noch sehr beschränkte Konvergenz erfolgte jedoch stillschweigend und nicht auf eine koordinierte Einflussnahme standortgebundener MNU hin. Die Erklärung dafür liegt in der Situationsstruktur begründet, die tendenziell derjenigen eines Koordinationsspiels mit einem *first-mover-advantage* entspricht.

### 6.3.3. Hypothese 3

Hypothese 3 besagt, dass dominante Firmen in Märkten mit hohem Konzentrationsgrad eher in der Lage sind, das regulatorische Umfeld zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Diese Hypothese muss im Zusammenhang mit den Hypothesen 1 und 2 betrachtet werden. Das beobachtete Politikergebnis – geringfügige Re-regulierung, fortbestehende Heterogenität – liesse sich etwa dadurch erklären, dass die Besteuerung von MNU einer Regulierung von Produkten entspricht (Hypothese 1) und dass der entsprechende Markt einen geringen Konzentrationsgrad aufweist (Hypothese 3). Die fortbestehende Heterogenität liesse sich auch darauf zurückführen, dass internationale Investitionen in diesem Bereich wenig standortgebunden sind (Hypothese 2) und die Marktkonzentration gering ist (Hypothese 3). Die Kombination von multinationalen, standortgebundenen Investitionen und hohem Konzentrationsgrad der Märkte, bei der wir eine starke Konvergenzbewegung erwarten würden, kann aufgrund der zu Hypothese 2 vorgebrachten empirischen Information vernachlässigt werden. Hypothese 3 liesse sich vor allem dann falsifizieren, wenn wir bei fortbestehender Heterogenität eine hohe Konzentration des entsprechenden Marktes beobachten würden.



Global gesehen ist der Markt, in dem sich MNU bewegen, nicht sehr konzentriert (vgl. auch Hypothese 2). 1995 entfielen auf 0.4% (100) aller MNU rund 30% des weltweiten Bestandes an Direktinvestitionen, 25% des Umsatzes und 16% der Beschäftigten. Diese MNU hatten 40% ihres Gesamtvermögens ausserhalb ihres Heimatstaates investiert. Je nach Produkt können internationale Märkte bisweilen oligopolistische Strukturen aufweisen (z. B. in der Produktion von Passagierflugzeugen). Prinzipiell könnten deshalb kleine Gruppen von mächtigen MNU versuchen, für ihren spezifischen Marktbereich eine internationale Harmonisierung der Besteuerung von MNU nach oben oder (wahrscheinlicher) unten zu erreichen. Allerdings unterscheiden die meisten Staaten bei der fiskalischen Belastung von Firmen aus Gründen der Steuergerechtigkeit nur selten nach Branchen oder Firmengruppen, meistens auch nicht zwischen MNU mit Hauptsitz im In- oder Ausland. Zudem existieren nur wenige Wirtschaftsbereiche im Tätigkeitsbereich von MNU, die von stark oligopolistischen Strukturen geprägt sind. Dort, wo es solche Strukturen gibt, sind die Verflechtungen mit dem jeweiligen Staat in der Regel sehr eng, was dem Staat auch einen stärkeren Zugriff erlaubt. Bekannte Beispiele sind die Flugzeug- und Rüstungsindustrie. Dort, wo wir eine gewisse regulatorische Konvergenz beobachten können (v. a. bei der Transferpreisregulierung), hat dieser Trend eher mit der im Zusammenhang mit Hypothese 2 geschilderten Situationsstruktur sowie der Konzentration des FDI auf bestimmte Staaten zu tun (vgl. Hypothesen 4 und 5).

*Folgerung:* Hypothese 3 lässt sich aufgrund der vorliegenden empirischen Information nicht falsifizieren. Die fortbestehende Heterogenität und die nur geringfügige Re-regulierung im Bereich der Besteuerung von MNU stehen tendenziell im Einklang mit der Hypothese. Global gesehen ist die Konzentration der Märkte, in denen MNU tätig sind, meist nicht sehr hoch. Es lässt sich auch kein grosser angelegtes Lobbying von MNU zugunsten einer Harmonisierung von Körperschaftsteuern beobachten, sei es nach oben oder unten (vgl. auch Hypothese 2).

#### 6.3.4. Hypothese 4

Hypothese 4 erklärt die Intensität staatlicher Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Re-regulierung – in unserem Fall einen verstärkten fiskalischen Zugriff der Staaten auf MNU – erwarten wir bei konzentriertem Nutzen und breit gestreuten Kosten der Re-regulierung. Ein Scheitern von Re-regulierungsversuchen oder eine Deregulierung treten dann auf, wenn der Nutzen einer Re-regulierung breit gestreut ist, die (substanziellen) Kosten aber konzentriert sind und eine Kompensation der Kostenträgenden nicht möglich ist.

Um Hypothese 4 zu falsifizieren, müssten wir vor allem beim geringen Erfolg der OECD- und EU-Bemühungen um eine Bekämpfung des schädlichen

Steuerwettbewerb feststellen können, dass der Nutzen einer verstärkten Besteuerung von MNU konzentriert ist und die (substanziellen) Kosten breit gestreut sind. Bei der Transferpreisregulierung, bei der eine gewisse Verstärkung staatlicher Zugriffe stattgefunden hat, würde eine Falsifizierung hingegen erfordern, dass der Nutzen eher breit gestreut ist und die (substanziellen) Kosten konzentriert sind. Die genannten Kosten-Nutzen-Strukturen müssten bei einer umfassenden Analyse für jedes OECD- beziehungsweise EU-Mitglied und einzelne Wirtschaftsbereiche eruiert und aggregiert werden. Der Einfachheit halber beschränken wir uns hier allerdings auf eine allgemein gehaltene Beurteilung von Kosten und Nutzen für einzelne Interessengruppen im gesamten OECD- beziehungsweise EU-Raum.

Bei der Besteuerung von MNU wäre gemäss der Hypothese eine Re-regulierung zu erwarten, wenn sie für die betroffenen MNU – eine im Vergleich zur Gesamtpopulation der Wirtschaftssubjekte kleinere Gruppe – einen beträchtlichen Nutzen brächte, ihre Kosten aber weitgehend auf eine grosse Gruppe (z. B. die Konsumenten) abgewälzt werden könnten. Die tatsächliche Kosten-Nutzen-Struktur entspricht aber eher dem Gegenteil: Die Kosten trägt eine im Vergleich zu den Konsumenten kleine Gruppe von Akteuren, die MNU, die stärker besteuert werden. Je stärker der Wettbewerb in einem internationalen Markt ist, desto schwieriger ist es für MNU, die durch eine verstärkte Besteuerung erhöhten Produktionskosten auf die Konsumenten abzuwälzen. Dieser Umstand ist in der Realität oft gegeben, da viele MNU gerade durch ihre weltweite Tätigkeit einer stärkeren Konkurrenz ausgesetzt sind. Der Nutzen einer verstärkten Besteuerung von MNU hingegen entfällt auf alle, die von einer Erhöhung der Steuererträge profitieren, also eine viel grössere Gruppe von Akteuren. Dieser Situationsstruktur entspricht die Tatsache, dass die steuerliche Belastung von MNU in jüngerer Zeit nicht weiter zugenommen hat und Versuche der OECD und EU zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs recht wenig Erfolg hatten.

Die Re-regulierungstendenz bei den Transferpreisen scheint der Hypothese zu widersprechen, insbesondere weil die Gruppe von Akteuren, die durch Transferpreisregeln betroffen ist, eher klein ist (vorwiegend die grossen MNU). Die wichtigste Erklärung für diese Abweichung liegt vor allem darin, dass die Kosten der Re-regulierung eher bescheiden sind – Hypothese 4 geht von substanziellen und auf wenige Akteure konzentrierten Kosten aus. Erstens sind die Gewinnverschiebungen über Transferpreise in der Realität wahrscheinlich geringer als oft vermutet. Indizien dafür gibt es zwar, jedoch keine systematische Erfassung. So errechnete beispielsweise Donald Rousslang (1997), dass 1988 (also noch vor dem verstärkten regulatorischen Zugriff der Staaten auf Transferpreise) die Transfers von Gewinnen (vor den Steuern) von US-amerikanischen MNU, die im Warenbereich tätig waren, ungefähr 5–7.7 Milliarden US\$ betragen. Dies sind weniger als 4% des weltweiten steuerbaren Einkommens aller im Warenbereich tätigen MNU mit Hauptsitz in den

USA.<sup>27</sup> Zweitens zeigen Befragungen von MNU in Deutschland – einem weiteren Staat mit relativ hohen Körperschaftsteuern –, dass Unternehmen hauptsächlich durch Nutzung recht grosszügiger Abschreibungsmöglichkeiten für Verluste aus der Vergangenheit Steuern sparen, hingegen weniger mittels Gewinntransfers ins Ausland (NZZ, 21.8.1998). Drittens weisen Finanzexperten immer wieder darauf hin, dass Firmengewinne durch verschiedenste Praktiken, nicht nur durch die Transferpreisgestaltung, der Besteuerung entzogen werden können (Smith 1992, vgl. auch Strange 1996). Schliesslich ergaben Befragungen der Firma Ernst & Young (1997), dass der administrative Aufwand der verschärften Dokumentationspflichten für firmeninterne Transaktionen nicht allzu hoch ist. So wird geschätzt, dass zum Beispiel grosse MNU mit Umsätzen zwischen 1 und 5 Milliarden US\$ durchschnittlich 100'000 US\$ pro Jahr für die Dokumentation ihrer Transferpreispraktiken aufwenden, kleinere MNU mit Umsätzen von 500 Millionen bis 1.5 Milliarden US\$ durchschnittlich 50'000 US\$.

Über eine Kompensation der kleineren Gruppe der Kostenträgenden – einer weiteren potenziellen Erklärung für die Re-regulierung bei den Transferpreisen trotz konzentrierter Kosten und breit gestreuten Nutzens – lässt sich keine präzise Aussage machen. Verschiedene Formen der Kompensation von MNU sind hier allerdings denkbar, zum Beispiel regulatorische Erleichterungen aller Art. Mit Blick auf die vielfältigen steuerlichen Anreize im Bereich der Direktinvestitionen, die in den meisten OECD-Ländern mittlerweile existieren, sowie auf Reduktionen der nominalen Körperschaftsteuern in einigen OECD-Staaten ganz allgemein ist anzunehmen, dass die geringfügige Mehrbelastung von MNU durch striktere Regeln für Transferpreise mittels Erleichterungen anderer Art mehr als ausgeglichen wird.

*Folgerung:* Hypothese 4 lässt sich mittels der verfügbaren empirischen Information nicht falsifizieren. Relativ konzentrierte Kosten und breiter gestreuter Nutzen eines verstärkten fiskalischen Zugriffs auf MNU stehen im Einklang mit der Tatsache, dass die OECD- und EU-Staaten bei ihren Bemühungen um die Verhinderung eines schädlichen Steuerwettbewerbs bislang kaum Erfolge verbuchen konnten. Die verstärkte Regulierung bei den Transferpreisen lässt sich dahingehend deuten, dass trotz unvorteilhafter Kosten-Nutzen-Struktur die kostenträgenden Produzenten die Re-regulierung unter anderem deshalb nicht blockiert haben, weil die damit verbundenen Kosten eher gering sind und möglicherweise durch Investitionsanreize aller Art kompensiert werden.

27 In anderen Studien wird geschätzt, dass vor allem grosse MNU, deren Preise schwer mit Marktpreisen vergleichbar sind (z. B. aufgrund oligopolistischer Marktstrukturen), Transferpreise häufiger zur Gewinnverschiebung benutzen. Kleinere Firmen, die in sehr kompetitiven Märkten mit transparenter Preisgestaltung operieren, wenden solche Praktiken weit weniger an (Caves 1996: 213).

### 6.3.5. Hypothese 5

Hypothese 5 erklärt vor allem die Wahrscheinlichkeit einer internationalen Harmonisierung der Körperschaftsteuern in Richtung einer höheren fiskalischen Belastung. Die statische Variante dieser Hypothese besagt, dass bei hoher Mobilität der Produktionsfaktoren eher eine Deregulierung auftritt oder eine Re-regulierung scheidet, weil die k-Gruppe unter dieser Bedingung grösser und die Kooperation in grösseren Gruppen schwieriger ist. Die k-Gruppe benennt die Zahl der Staaten, die einen positiven Nutzen aus einer kollektiven Re-regulierung innerhalb dieser Gruppe ziehen kann, gleich was die Akteure ausserhalb dieser k-Gruppe tun. Je kleiner die k-Gruppe, desto eher kommt ein Re-regulierungsprozess in Gang. Diese Effekte der Mobilität von Produktionsfaktoren können abgeschwächt oder gar aufgehoben werden, wenn in einer bestimmten Gruppe Staaten (oder auch grosse Firmen) existieren, die einen hohen privaten Nutzen aus dem kollektiven Gut ziehen und/oder wenn diese Staaten (Firmen) ein grosses Einkommen aufweisen und deshalb bereit sind, einen überproportionalen Beitrag an das kollektive Gut zu leisten. In der dynamischen Variante der Hypothese erwarten wir, dass, wenn die Arbitragegewinne (Nutzen des Trittbrettfahrens beziehungsweise Nutzen der Nicht-Kooperation) mit zunehmender Zahl der re-regulierenden Akteure steigen, eher eine Deregulierung oder ein Scheitern der Re-regulierung zu beobachten ist.

Folgende Beobachtungen würden zur Falsifizierung dieser Teilhypothesen führen. Statische Variante: Die geringfügige Re-regulierung und fortbestehende Heterogenität, die wir in dieser Fallstudie beobachten konnten, gehen mit einer hohen Kapitalmobilität und keinem signifikanten Engagement gewichtiger Staaten oder Firmen zugunsten einer Harmonisierung einzelstaatlicher Besteuerungspraktiken einher. Dies betrifft vor allem die Regulierung der Transferpreise, bei der wir die vergleichsweise stärkste Re-regulierung feststellten. Dynamische Variante: Ebenfalls falsifiziert wäre die Hypothese, wenn bei erfolgreicher Re-regulierung mit zunehmender Zahl der re-regulierenden Staaten die Arbitragegewinne für diejenigen Staaten steigen, die von der Re-regulierung nicht erfasst werden.

Als Ausgangspunkt für die empirische Analyse lässt sich die Behauptung hinzufügen, dass der Steuerwettbewerb auf zwei Prozesse zurückgeführt werden kann. Erstens, wenn die Produktionsfaktoren immer mobiler werden, lassen sich Unterschiede bei der Besteuerung von Körperschaften allgemein und MNU im Besonderen immer weniger aufrechterhalten. Zweitens, wenn bei bereits hoher Mobilität der Produktionsfaktoren ein Staat seine Steuern senkt, löst dies internationale Anpassungsprozesse aus, die in ein neues Gleichgewicht münden. Je grösser das Marktgewicht desjenigen Staates, der seine Steuern zuerst senkt, desto stärker ist der Anpassungsdruck auf die anderen Länder (vgl. Hallerberg/Basinger 1997). Umgekehrt nimmt der Steuer-

wettbewerb in dem Masse ab, wie grosse Staaten höhere Steuerlasten beibehalten.

Bei der Einschätzung der Grösse der k-Gruppe und Arbitragedynamik stehen somit die Mobilität von FDI beziehungsweise MNU und die Konzentration von FDI im Vordergrund, diesmal weniger auf Firmen, sondern auf Staaten bezogen. Die Konzentration von FDI ist einfacher zu erfassen als die Mobilität von FDI. Die weltweiten FDI-Ströme sind in erstaunlichem Masse auf wenige Staaten konzentriert, wie Abbildung 14 zeigt. 50–70% dieser Investitionsströme entfallen auf nur fünf Länder.

Abbildung 14: FDI-Ströme 1986–1997 (Prozentanteile am weltweit ein- und ausfliessenden FDI)  
Ausfliessendes FDI der fünf wichtigsten Herkunftsländer

Land	1986–1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Deutschland	9.0	11.4	8.4	7.8	9.3	11.0	10.24	8.68
Frankreich	10.0	12.0	16.4	9.3	10.2	5.5	10.54	9.21
Grossbritannien	17.0	8.0	10.0	11.6	11.3	11.9	11.83	15.26
Japan	19.0	15.4	9.0	6.2	8.1	4.1	8.12	6.80
USA	13.0	16.8	20.5	31.1	20.5	30.0	25.93	29.98
Total	68.0	63.7	64.4	65.9	59.3	62.5	66.65	69.94

Einflussendes FDI der fünf wichtigsten Zielländer

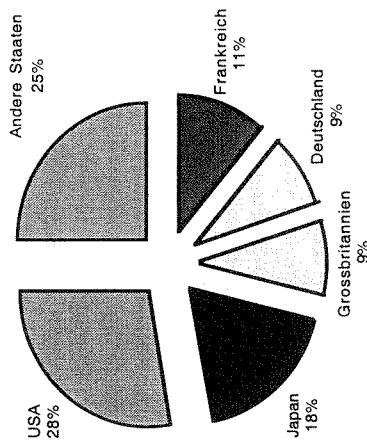
Land	1986–1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
China	1.9	2.8	6.6	13.2	15.0	11.8		
Frankreich	5.3	9.5	12.8	10.0	7.5	6.3	10.2	9.0
Grossbritannien	13.5	10.1	8.8	7.0	4.5	9.4	12.1	14.3
Spanien	5.0	6.6	4.8	3.3	3.6	2.6	3.0	2.1
USA	34.7	13.9	10.3	19.7	21.9	18.9	35.4	35.2
Total	60.4	42.9	43.3	53.1	52.5	49.0	60.7	60.6

Quellen: UNCTAD, diverse Jahre; OECD 1998. Recent Trends in Foreign Direct Investment; eigene Berechnungen.

\* Diese Werte beziehen sich auf das Total der OECD-Länder, die anderen Zahlen auf das Welttotal. Besonders beim einflussenden FDI sind somit die Prozentwerte für 1996 und 1997 im Vergleich zu den Werten für die anderen Jahre etwas zu hoch. Da das ausfliessende FDI fast ausschliesslich aus OECD-Ländern stammt, sind die Werte für 1996 und 1997 recht gut mit den vorangehenden Jahren vergleichbar.

Auffallend ist besonders die Dominanz der USA, sowohl beim ein- als auch beim ausfliessenden FDI. Diese Konzentration auf wenige Länder kommt auch darin zum Ausdruck, dass rund die Hälfte aller MNU aus nur fünf Ländern stammen: aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan und den USA (Globale Trends 1998: 143). Wie Abbildung 15 zeigt, liegen auch hier die USA klar an der Spitze.

Abbildung 15: Heimatsstaaten der 100 grössten MNU



Quelle: UNCTAD 1998.

Die Wertschöpfungsketten vieler MNU mögen somit über eine Vielzahl von Ländern verlaufen, sind jedoch oft auf wenige Länder konzentriert. Im internationalen Handel als Ganzem folgt die Konzentration einem ähnlichen Muster, zumal dieser von MNU und ihrem Intrafirmen-Handel geprägt ist. Bei den Warenexporten lagen die USA 1995 an erster Stelle (11.1%), gefolgt von Deutschland (10.1%), Japan (8.8%), Frankreich (5.7%) und Grossbritannien (4.8%). Bei den Exporten von Dienstleistungen lag 1994 der Anteil der USA mit 16.5% noch höher, gefolgt von Frankreich (8.3%), Italien (5.5%), Grossbritannien (5.4%) und Japan (5.3%). Die 16 grössten Warenexporteure besaßen 1995 einen Anteil von 73.8% am Welthandel, die 16 grössten Exporteure von Dienstleistungen 70.8% (Globale Trends 1998: 215).

Aus den verfügbaren Daten lässt sich schliessen, dass FDI, MNU und der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen sehr stark auf wenige Staaten im OECD-Raum konzentriert sind. Die USA nehmen dabei eine führende Position ein. Ob sich Probleme bei der Besteuerung von MNU durch die OECD-Staaten alleine oder gar durch eine noch kleinere Staatengruppe

lösen lassen – das heisst ob die OECD-Staaten oder Teile der OECD-Welt eine k-Gruppe sind –, hängt allerdings noch von der Kapitalmobilität und den damit verbundenen Arbitragemöglichkeiten ab.

Zur Kapitalmobilität lassen sich nur sehr allgemein gehaltene Aussagen machen. Die wichtigsten Indikatoren deuten dabei nicht in eine einheitliche Richtung. Die Aussenhandelsquote (Exporte plus Importe als % des BIP) ist im OECD-Raum in den 1990er Jahren auf recht hohem Niveau ungefähr gleich geblieben. Auch die Korrelationen von Ersparnissen und Investitionen,<sup>28</sup> die sogenannten *covered interest rate differentials*<sup>29</sup> und staatliche Restriktionen auf den Kapitalfluss (vgl. Hallerberg/Basinger 1997; Kap. 2) deuten auf eine immer noch unvollständige Integration der Weltmärkte hin. Andererseits haben die FDI-Bestände im Vergleich zum BIP markant zugenommen. Dieser Anteil stieg in den 12 wichtigsten OECD-Ländern von 16.3% im Jahre 1985 auf 33.4% 1995 (IMF, div. Jahre). Die weiter oben diskutierte Volatilität des FDI-Flusses variiert über die einzelnen Staaten hinweg sehr stark, ist aber gesamthalt gesehen geringer als die Volatilität anderer Investitionsformen (z. B. Portfolio-Investitionen und kommerzielle Bankkredite). Diese Indikatoren vernachlässigen allerdings die Tatsache, dass die Standortgebundenheit von FDI variiert, je nach der damit verbundenen Wirtschaftsaktivität. Investitionen in eine Zementfabrik sind beispielsweise weniger mobil als Investitionen in eine Treuhandgesellschaft.

Die genannten Zahlen deuten darauf hin, dass die Offenheit der Märkte und damit die Mobilität der Produktivitätsfaktoren relativ hoch sind, seit Mitte der 1980er Jahre aber nur eine geringe Steigerung erfahren haben. Somit liessen sich der besonders seit Mitte der 1980er Jahre zumindest vermeintlich gestiegene Steuerwettbewerb und die geringen Erfolge bei der Reduktion des schädlichen Steuerwettbewerbs nicht auf ein generelles Steigen der Mobilität von Produktionsfaktoren zurückführen. Vielmehr scheint der verstärkte Steuerwettbewerb eher auf der Tatsache zu beruhen, dass bei bereits recht hoher Mobilität einige Staaten aus innenpolitischen Gründen (z. B. Konjunktur, Ideologie der dominierenden Parteien) Steuersenkungen vorgenommen und damit andere Staaten in Zugzwang gebracht haben.

Der Vergleich des geringen Erfolges bei der Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs mit der Re-regulierung im Bereich der Transferpreise ist hier aufschlussreich. Bei der Unternehmensbesteuerung lässt sich die Bedeutung der Marktkonzentration auf wenige Staaten als erklärende Variable be-

28 Dieser Indikator beruht auf der Hypothese, dass bei perfekter Kapitalmobilität Ersparnisse und Investitionen in einem Land nicht korrelieren, da sich das Kapital weltweit die besten Renditen sucht. Je höher die beobachtete Korrelation, desto geringer die Kapitalmobilität.

29 Dieser Indikator beruht auf der Hypothese, dass bei perfekter Kapitalmobilität Schulden in der gleichen Währung an verschiedenen Orten der Welt gleich verzinst werden. Je grösser die Zinsdifferenzen, das heisst die Kosten von Kapital, desto geringer die Kapitalmobilität. Vgl. auch Kapitel 2.

sonders gut aufzuzeigen. Zwischen der Offenheit eines Landes gegenüber FDI und den Steuerlasten auf Körperschaften (inkl. Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge) sind interessante Zusammenhänge feststellbar: Gegenüber FDI offenere Staaten besteuern ihre Firmen in der Regel weniger stark.<sup>30</sup> Dieses Resultat bestätigt grundsätzlich die These, dass die Integration der Weltwirtschaft zur Erosion der Erträge aus Körperschaftssteuer führe. Allerdings wird diese Beziehung durch die Grösse von Staaten signifikant beeinflusst: Grössere Staaten besteuern ihre Firmen stärker als kleinere Staaten (Tanzi 1995: 118f.; Webb 1998a).

Auch die weiter oben präsentierten Daten zeigen, dass die USA Unternehmen etwas stärker besteuern als die meisten anderen Staaten, obschon die USA gegenüber ausländischen Direktinvestitionen sehr offen sind. Verfolgt man die innenpolitischen Steuerdebatten in den USA, so lässt sich feststellen, dass Diskussionen um die Steuersätze für Unternehmen dort recht wenig von Argumenten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geprägt sind (Webb 1998a). Die empirische Information widerspricht über weite Strecken sogar der Globalisierungsthese: Die Firmenbesteuerung sank vor den 1980er Jahren, einer Zeit also, als die USA gegenüber FDI weniger offen waren. Sie stieg hingegen oft gerade in Zeiträumen, als sich das Land gegenüber FDI stärker öffnete. Somit lässt sich behaupten, dass die USA weniger verwundbar sind als oft angenommen gegenüber dem, was neomarxistische Theoretiker als *structural power of capital* bezeichnen (Gill/Law 1988). Vielmehr scheint die Kapitalmobilität des öfteren ein Transmissionsriemen für die fiskalischen Präferenzen der mächtigeren Staaten im internationalen System zu sein.

Anderer, gegenüber FDI ebenfalls offene Länder können teilweise im Windschatten der USA fahren und eine etwas geringere, aber immer noch beträchtliche Steuerbelastung von Unternehmen aufrechterhalten. Sie profitieren davon, dass MNU aufgrund des für sie zentralen nordamerikanischen Marktes weniger Arbitragemöglichkeiten haben, solange die Steuern in den USA ebenfalls hoch sind. Staaten wie Australien, Neuseeland oder Grossbritannien, deren Besteuerung von Unternehmen sogar noch etwas höher als diejenige der USA ist, kompensieren dies mit flexiblen Arbeitsmärkten, tiefen Arbeitgeberbeiträgen an die soziale Vorsorge und anderen nichtsteuerlichen Vorteilen. Japan, welches Firmen ebenfalls stark besteuert, ist gegenüber ausländischen Direktinvestitionen weniger offen. Norwegen wiederum ist aufgrund hoher Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor weniger auf Körperschaftssteuern angewiesen.

Am meisten Probleme mit der Kapitalmobilität und der Arbitragedynamik haben Staaten wie beispielsweise Deutschland und Frankreich, die gegenüber FDI offen sind, jedoch hohe Unternehmenssteuern, hohe Arbeitgeberbeiträge

30 Es sei hier allerdings angefügt, dass diese Resultate umstritten bleiben. So behaupten andere Autoren (z. B. Garrett 1995), dass ihre Resultate eher darauf hindeuten, dass wirtschaftlich offenere Staaten höhere Staatsquoten aufweisen. Vgl. auch Kapitel 2.

an die soziale Vorsorge und relativ unflexible Arbeitsmärkte aufweisen. Diese Staaten leiden besonders unter dem Steuerwettbewerb. So wird geschätzt, dass zwischen 1986 und 1995 der Nettoabfluss von FDI aus Deutschland 9.5% des BIP, im Falle Frankreichs 5.8% des BIP betrug, im OECD-Vergleich sehr hohe Werte (IMF, div. Jahre). Zudem leiden beide Staaten unter hoher Arbeitslosigkeit. Trotz ihres grossen Gewichtes im Europäischen Wirtschaftsraum sind die beiden Staaten gegenüber dem Steuerwettbewerb verwundbarer als die USA, weil durch den EU-Binnenmarkt, die relative Kleinräumigkeit der EU sowie die Existenz von Steueroasen auch innerhalb des EU-Raums Länder mit tiefen Körperschaftssteuern den FDI-Fluss schneller anziehen. Deutschland hat, nebst Initiativen zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU, verschiedene Versuche unternommen, den fiskalischen Zugriff auf seine Unternehmen zu verstärken, bisher ohne grosseren Erfolg. Solange grosse Staaten wie die USA, Grossbritannien, Deutschland, Japan und Frankreich ihre Firmen recht stark besteuern und aus innenpolitischen Gründen ihre Steuern nicht senken, können kleinere Staaten unterhalb dieses Niveaus der Steuerbelastung mithalten, ohne einen grösseren Abfluss von FDI befürchten zu müssen. Dieser Umstand wiederum verhindert einen "Wettlauf nach unten".<sup>31</sup>

Die Bemühungen der OECD richten sich vor allem auf den Steuerwettbewerb im Bereich der Finanzdienstleistungen. Dies erklärt sich vorwiegend aus der Tatsache, dass das Kapital in diesem Bereich am mobilsten ist. Die Arbitragedynamik verläuft jedoch genau hier in einer kooperationsbehindernden Richtung, da Offshore-Finanzzentren und Steueroasen mit zunehmender Zahl von Ländern mit hohen Körperschaftssteuern in wachsendem Masse profitieren. Dadurch lassen sich die nur sehr bescheidenen Fortschritte bei der Re-regulierung erklären. Beim Steuerwettbewerb im Waren- und Dienstleistungssektor (ohne den Finanzbereich) präsentiert sich die Lage etwas anders. Da die USA weniger Deregulierungsdruck in diesem Steuerbereich verspüren, ist ihr diesbezügliches Engagement gering. Nebst der Opposition von Ländern mit niedrigen Körperschaftssteuern behindert dies die Bemühungen der OECD im Bereich der Besteuerung im Waren- und Dienstleistungssektor (ohne Finanzbereich). Die Anstrengungen derjenigen Staaten, die den Steuerwettbewerb am meisten spüren, konzentrieren sich deshalb vor allem auf die EU. Die Hauptbefürworter einer Reduktion des Steuerwettbewerbs im EU-Raum haben allerdings eine weit weniger dominierende Stellung als die USA im

31 Politikwissenschaftler und Ökonomen haben auch noch weitere Theorien entwickelt, die der These eines "Wettlaufs nach unten" im Steuerbereich widersprechen. Geoffrey Garrett (1995) behauptet beispielsweise, dass interventionistische Staaten trotz relativ hoher Steuern FDI anziehen können, wenn durch Ausgaben der öffentlichen Hand wirtschaftliches Wachstum und Investitionsmöglichkeiten entstehen. Michael Wallerstein und Adam Przeworski (1995) argumentieren, dass die Kapitalmobilität die Besteuerung von Kapitaleinkommen nicht wesentlich beeinträchtigt, solange Steuersätze fix und Investitionen vollständig von der Steuer abziehbar sind.

OECD-Raum. Erschwerend kommen der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital in der EU sowie die relative Kleinräumigkeit dieses Marktes hinzu. Letztere erlaubt oft die Ansiedlung des Steuersitzes von Unternehmen im jeweils steuergünstigeren Nachbarland, ohne dass dabei die Kundennähe allzu stark vernachlässigt würde oder die Transportkosten zu sehr stiegen.

Die Re-regulierung bei den Transferpreisen ging weitgehend von den USA aus. Hier besteht ein klarer Unterschied zu den soeben besprochenen Problemen, bei denen die USA nicht zu den engagierten Befürwortern einer Re-regulierung gehört. Ein grosser Teil der MNU besitzt Investitionen in den USA. Der von Kalifornien und anderen US-Bundesstaaten in den 1970er Jahren verstärkte regulatorische Zugriff auf die Transferpreispraktiken von MNU hatte zwar nur geringen Erfolg, brachte die anderen OECD-Staaten aber in Zugzwang. Das einseitige Vorgehen der USA stellte die anderen Länder im Extremfall vor die Wahl, den in den USA und in ihrem eigenen Land ansässigen MNU die fiskalische Mehrbelastung in den USA anzurechnen und dadurch auf Steuereinnahmen zu verzichten, oder aber eine Doppelbesteuerung der jeweiligen MNU zu riskieren. Letzteres kollidiert mit der im Rahmen der WTO, OECD, EU und anderen Institutionen angestrebten Liberalisierung der Märkte. Zumindest theoretisch hätte somit der von den USA ausgehende, verstärkte Zugriff der Steuerbehörden auf MNU zu einem "Wettlauf nach oben" führen können. Die Ausweichmöglichkeiten der MNU in Drittstaaten mit tieferen Steuern wären dabei begrenzt gewesen, wie die Daten zur Konzentration der Märkte für FDI zeigen (vgl. auch Webb 1998b).

Die OECD-Staaten einigten sich in der Folge bereits 1979 auf Richtlinien zur Regulierung der Transferpreispraktiken von MNU. Als die USA ihre Transferpreisregeln Anfang der 1990er Jahre nochmals verschärfen, zogen die anderen OECD-Staaten wiederum nach. Im Falle der Transferpreisregulierung setzen somit die USA die Massstäbe, denen die anderen OECD-Mitglieder nach einiger Zeit jeweils folgen. Die MNU ihrerseits, dies belegen Umfragen, haben oft sogar von sich aus die US-amerikanischen Standards (z. B. bei den Dokumentationspflichten) übernommen. Es ist in diesem Fall offensichtlich, dass weniger stark regulierende Jurisdiktionen von der Verschärfung der Transferpreisregeln in den USA und dann im ganzen OECD-Raum wenig bis gar nicht profitieren konnten. Im Fall der Transferpreisregulierung ist somit die Gruppe deutlich kleiner als im Fall der Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs. Gleichzeitig verläuft die Arbitragedynamik bei letzterem Fall in einer kooperationsbehindernden Richtung. Bei den Transferpreisen ist dies umgekehrt.

*Folgerung:* Hypothese 5 erklärt vor allem die Wahrscheinlichkeit, mit der eine internationale Angleichung von Regulierungen auf höherem Interventionsniveau zustande kommt – in unserem Fall eine Re-regulierung im Sinne der Austrocknung von Steueroasen, der Reduktion steuerlicher Anreize zur

Anlockung von FDI sowie verschärfte Regeln für die Transferpreisgestaltung von MNU. Die diskutierte empirische Information reicht zur Falsifizierung der Hypothese nicht aus, sondern deckt sich weitgehend mit den Erwartungen. Die nur geringen Erfolge bei der Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs im Rahmen der OECD und EU sind auf eine grosse k-Gruppe, eine kooperationsbehindernde Arbitragedynamik sowie mangelndes Engagement dominierender Staaten zurückzuführen. Bei der erfolgreicherer Re-regulierung im Bereich der Transferpreispraktiken von MNU weisen die zentralen Erklärungsvariablen die entgegengesetzten Werte auf.

## 6.4. Schluss

Im Vergleich mit den Regulierungssystemen für Finanzen und Handel sind internationale Institutionen wie auch einzelstaatliche Steuerungsmechanismen im Bereich der Direktinvestitionen und der damit eng verbundenen MNU fragmentiert und oft informell (Lipson 1985). Gegenstand internationaler Politik wurden MNU erst in den 1960er Jahren. Eine in der Zeit der Dekolonialisierung entstandene, langjährige und kontroverse Debatte um die Rolle von MNU im Nord-Süd-Kontext vererbte in den 1980er Jahren, ohne dass sie griffige internationale Regelungsmechanismen hervorgebracht hätte. In den Beziehungen zwischen industrialisierten Staaten beschränken sich die regulatorischen Bemühungen der Staatenwelt vorwiegend auf die Förderung von FDI, wie Joan Sperto und Jeffrey Hart (1997: 126–127) feststellen:

Die Angst vor wirtschaftlichen Kosten und einem Verlust an nationaler Kontrolle, die durch das Wachstum von FDI in den industrialisierten Ländern verursacht worden ist, ist zum grössten Teil durch die Perzeption wirtschaftlichen Nutzens ausgeglichen worden [...] Firmen können zwar die Wirtschaftsleistung beeinflussen und sich in die nationale Wirtschaftspolitik einmischen. Sie können die Autorität dieser mächtigen und raffinierten Regierungen aber nicht untergraben [...] In dem Masse, wie multinationale Unternehmen wichtiger geworden und besser verstanden worden sind, hat sich der Trend zur Lockerung der Regulierung von MNU wie ein Echo durch die Staaten des Nordens verbreitet.

Im Zentrum dieser Fallstudie stand die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des regulatorischen Zugriffs von Staaten auf MNU. Während kurzfristige internationale Kapitalbewegungen wohl eher den Handlungsspielraum von Staaten im Bereich der Geldpolitik (v. a. Zinsen, Wechselkurse, Inflation) prägen, hat FDI besonders Folgen für den fiskalischen Zugriff von Staaten auf Unternehmen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die in der Globalisierungsdebatte oft zu vernehmende These, die wachsende Mobilität der Produktionsfaktoren – in unserem Falle ersichtlich anhand der Expansion von FDI und MNU – führe zu einer Erosion der staatlichen Einkommen aus Kör-

perschaftssteuern, einem fiskalischen "Wettkampf nach unten". Diese These beruht auf der Annahme, dass die Situationsstruktur des Steuerwettbewerbs derjenigen eines Gefangenendilemmas entspreche. Die Erosion staatlicher Steuereinnahmen wiederum sei auch mit einer Verschiebung der Steuerlasten verbunden und führe zu einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. Sozialleistungen), zu höherer Arbeitslosigkeit und politischer Instabilität.

In diesem Kapitel wurde versucht, das Ausmass des Steuerwettbewerbs anhand regulatorischer und realwirtschaftlicher Indikatoren zu erfassen. Die beobachteten Politikergebnisse sind je nach Indikator und Zeitraum sehr unterschiedlich. Bei den nominalen Steuersätzen für Körperschaften sind erhebliche Reduktionen zu beobachten. Dieser Indikator wird vor allem von Kritikern der wirtschaftlichen Globalisierung immer wieder aufgeführt. Bei den effektiven Steuersätzen hingegen ist sogar eine leichte Zunahme der Steuerlasten auszumachen. Auch internationale Bemühungen, einer tatsächlichen oder vermeintlichen Erosion der Körperschaftsteuern einen Riegel zu schieben, haben unterschiedliche Ergebnisse gezeitigt. Bei der Transferpreisgestaltung von MNU hat eine gewisse Re-regulierung stattgefunden. Hingegen sind Versuche der OECD und der EU, den Steuerwettbewerb auf breiterer Front einzudämmen, nicht sehr weit gediehen.

Auch bei den realwirtschaftlichen Indikatoren sind die Trends uneinheitlich. Die fiskalische Belastung von Unternehmen als Anteil am BIP hat in einzelnen Ländern wie beispielsweise den USA abgenommen, ist aber sowohl im EU- als auch im OECD-Raum durchschnittlich etwas gestiegen. Die Belastung durch Arbeitgeberbeiträge an die soziale Vorsorge ist gestiegen. Bei der fiskalischen Belastung der Firmen als Anteil an ihren Gewinnen ist eine starke Entlastung zu erkennen. Der Anteil der Körperschaftssteuer an den gesamten Steuererträgen ist über die vergangenen 30 Jahre hinweg etwa gleich geblieben. Nur bei den *marginal effective tax rates* hat ein Angleichungsprozess zwischen den Ländern stattgefunden. Bei den anderen Indikatoren hat die Heterogenität der Steuerbelastung in einigen Fällen erheblich zugenommen.

Auf regulatorischer wie auf realwirtschaftlicher Ebene ist somit gesamthaft kein signifikanter Trend zur Deregulierung beziehungsweise Konvergenz nach unten festzustellen. Regierungen sind nach wie vor in der Lage, einen beträchtlichen Teil ihrer Steuereinkünfte bei Firmen zu beschaffen und in manchen Politikbereichen ihren fiskalischen Zugriff auf MNU sogar noch zu verstärken. Allerdings übt die gestiegene Integration der Weltmärkte einen erkennbaren Einfluss auf die Handlungskapazitäten von Staaten bei der Unternehmensbesteuerung aus. Der Steuerwettbewerb ist spürbar, wie die Senkung nominaler Steuersätze sowie die Schwierigkeiten der Staatenwelt bei der Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs im Rahmen der OECD und EU zeigen.

Wie lassen sich diese verschiedenen Trends erklären? Insofern sie überhaupt auf diese widersprüchlichen Entwicklungen eingehen, behaupten die meisten Autoren, eine Konvergenz nach unten sei nicht zustande gekommen, weil die Produktionsfaktoren weniger mobil seien als oft angenommen (vgl. Hirst/Thompson 1996: 76f.; Weiss 1997). Die in Kapitel 3 entwickelten fünf Hypothesen erlauben in diesem Punkt eine etwas differenziertere Erklärung, weil sie nicht nur die Kapitalmobilität, sondern auch Macht- und Interessenstrukturen auf Staats- und Firmenebene berücksichtigen.

Die sinkende Tendenz bei den nominalen Steuersätzen und den Steuern als Anteil an den Firmengewinnen sowie der geringe Erfolg der OECD- und EU-Bemühungen um eine Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs stehen im Einklang mit Hypothese 1, die bei der Regulierung von Produktionsprozessen sinkende staatliche Zugriffsmöglichkeiten erwarten lässt. Für die Regulierung bei den Transferpreisen sowie bei der ungebrochen hohen Steuerbelastung von Unternehmen, wie er sich zum Beispiel bei den effektiven Steuersätzen oder den Körperschaftsteuern als Anteil am BIP und den gesamten staatlichen Steuereinnahmen äussert, liefert diese Hypothese hingegen keine Erklärung. In diesem Punkt erweisen sich die Hypothesen 4 und 5, die auf Macht- und Interessenstrukturen sowie die Arbitragedynamik ausgerichtet sind, als aussagekräftiger.

Aus einer Betrachtung der Interessenstrukturen im Bereich des FDI geht hervor, dass eine grosse und einflussreiche Koalition von standortgebundenen MNU, die sich für eine Re-regulierung (internationale Harmonisierung der Körperschaftssteuer) einsetzen würde, nicht zu erwarten ist (Hypothese 2). In der Tat sind keine bedeutenden Vorstösse dieser Art beobachtbar. Dort, wo sich MNU bei politischen Entscheidungsträgern bemerkbar machen, zielt dieses Lobbying vorwiegend auf eine Reduktion der Steuerbelastung ab. Eine Ausnahme bilden die Transferpreise. Dort ist eine gewisse Angleichung der Steuerlasten auf höherem Niveau festzustellen. Die relative Konzentration des FDI-Flusses und FDI-Bestände auf wenige Staaten, die US-amerikanische Re-regulierung, das Interesse der MNU an einheitlichen Berechnungsgrundlagen für Transferpreise sowie die recht geringen Kosten der Regulierung sind Hauptursachen für diese Konvergenzbewegung in Richtung stärkerer staatlicher Intervention.

Die fortbestehende Heterogenität und die nur geringfügige Re-regulierung im Bereich der Besteuerung von MNU stehen im Einklang mit Hypothese 3. Trotz Konzentration des FDI-Flusses und FDI-Bestände auf wenige Staaten existieren Zehntausende von MNU in verschiedensten Wirtschaftssektoren. Aufgrund der systematisch erklärbaren Interessengengsätze sind starke Bemühungen zur Angleichung internationaler Standards eher unwahrscheinlich.

Im Einklang mit Hypothese 4 lässt sich der geringe Erfolg der OECD- und EU-Staaten bei der Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs auf den breit gestreuten Nutzen und die konzentrierteren Kosten zurückführen. Die

vergleichsweise stärkere Re-regulierung der Transferpreise kann dahingehend gedeutet werden, dass trotz einer unvorteilhaften Kosten-Nutzen-Struktur die kostentragenden Produzenten die Re-regulierung vor allem deshalb nicht blockiert haben, weil die damit verbundenen Kosten eher gering sind.

Hypothese 5 richtet sich vorwiegend auf die Bedingungen, unter denen eine internationale Angleichung der Standards auf höherem Niveau zustande kommt. Die nur geringen Erfolge bei der Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs sind auf eine grosse k-Gruppe, eine kooperationsbehindernde Arbitragedynamik sowie mangelndes Engagement dominierender Staaten zurückzuführen. Bei der erfolgreicherer Re-regulierung im Bereich der Transferpreiskriterien von MNU weisen die zentralen Erklärungsvariablen in die entgegengesetzte Richtung.

Wie auch bei den anderen beiden Fallstudien bieten die einzelnen Hypothesen für sich keine hinreichende Erklärung für die beobachteten Politikergebnisse. In ihrer Gesamtheit liefern sie jedoch eine recht umfassende Deutung der fiskalischen Zugriffsmöglichkeiten von Staaten auf MNU. Die Resultate zeigen, dass selbst in einem Bereich, in dem eine recht hohe Mobilität der Produktionsfaktoren und eine starke Globalisierungsdynamik vermutet werden kann, die Folgen für die Handlungskapazität von Staaten je nach Regulierungsfeld unterschiedlich sind. Bei der Erklärung dieser Unterschiede spielt nebst den Interessen von Staaten und Firmen die Gestaltungsmacht grosser Staaten eine entscheidende Rolle. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang zwei Resultate der Fallstudie. Erstens ist es grossen Staaten eher möglich, trotz recht grosser Offenheit gegenüber FDI ihre Firmen stärker zu besteuern, als kleineren Staaten. Kleinere Staaten können allerdings im Windschatten der Grossen mitfahren. Somit setzen die grösseren Staaten der Erosion von Steuererträgen Grenzen. Zweitens haben die USA besonders im Bereich der Transferpreise einen Re-regulierungstrend eingeleitet, der gesamthaft gesehen den fiskalischen Zugriff auf MNU erhöht hat. Die Mobilität von Produktionsfaktoren scheint somit nicht, wie von den meisten Autoren angenommen, einen uniformen, deregulierungsfördernden Druck auf staatlichen Handlungsspielraum auszuüben, sondern könnte auch als Transmissionsriemen für die Präferenzen wichtiger Staaten oder Staatsgruppen betrachtet werden.

