

(How to) tax the rich?
Steuerflucht in einer Welt steigender Ungleichheit

Maximilian Ferner und Jonas Grundnig

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1. Einleitung.....	3
2. Steuerflucht in der ökonomischen Theorie	4
2.1 Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung	4
2.1 Optimale Besteuerung und Steuerflucht	5
2.3 Steuerflucht und Ungleichheit	7
3. Globalisierung, Souveränität und die Hegemonie des Nationalstaates.....	9
3.1 Staat und Steuerflucht	9
3.2 Souveränität und Hegemonie	11
4. Politische Strategien und Diskussion	13
5. Fazit	16
Literatur	17

1. Einleitung

Steuerflucht und Steuervermeidung sind Probleme, die sich staatlichen Akteur:innen in einer globalisierten Welt vermehrt stellen, in der Einkommens- und Vermögensungleichheit immer weiter zunehmen. Das vorliegende Forschungspaper versucht im Rahmen einer Literaturrecherche: Erstens einen Überblick über die orthodoxe ökonomische Literatur zu Steuerflucht besonders im Hinblick auf Ungleichheit zu geben; Zweitens zu prüfen ob, und wenn, auf welche Weise Staaten ihre Hegemonie durch die Möglichkeit nichtstaatlicher Akteur:innen, ihr Kapital steuerfrei anwachsen zu lassen, einbüßen; Und drittens politische Schlussfolgerungen und Strategieansätze zu finden, die aus diesem Themenkomplex entstehen. Dabei wird neben der zugrundeliegenden Literaturrecherche eine interpretative Synthese verschiedener sozialwissenschaftlicher Literaturen versucht, um mögliche Einengungen der Perspektive durch respektive Standort- und Methodengebundenheit zu verringern.

Die Besteuerung von hohem Einkommen und Vermögen ist eine stets umstrittene Frage im politischen Diskurs. Politische Forderungen nach egalitärer Besteuerung können mit dem Gespenst der Steuerflucht und Standortpolitik abgewehrt werden, daher ist es von akademischem und politischem Interesse einen Überblick über die Verhältnisse zu erlangen. Die Frage, ob es wirklich keine Möglichkeit gibt, zu verhindern, dass hohe Vermögen vor Besteuerung „flüchten“ ist so zentral, weil diese zeigen kann, wie relevant oder effizient staatliche Hegemonie in Form von wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Umverteilung im 21. Jahrhundert sein kann. Piketty (2014/2022) schreibt in *Das Kapital im 21. Jahrhundert* von einer Gesellschaft, in der Rentiers, Personen, die von Kapitaleinkommen profitieren, die Macht halten. Die Analyse in diesem Paper bezieht sich auf die andere Seite der Gleichung: die dadurch schwindende Hegemonie der Staaten. Steuerflucht stellt einen dafür ausschlaggebenden und messbaren Mechanismus dar, wodurch sich die Themenauswahl begründet. Da das Thema globaler Machtverhältnisse ein komplexes ist, nimmt dieses Paper keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wird ein nicht erschöpfender Überblick zu dem sozialwissenschaftlichen Diskurs zu Steuerflucht im Kontext von staatlicher Hegemonie, Finanzialisierung und globaler Ungleichheit gegeben, da das Phänomen am Schnittpunkt dieser oft in verschiedenen Disziplinen behandelten Themenkomplexe steht. Mit Anspruch auf Interdisziplinarität und Verständlichkeit wird großteils auf mathematische Formalismen verzichtet.

Erstens wird eine Einführung in Definitionen gegeben. Zweitens wird die Literatur über optimale Besteuerung in der Volkswirtschaftslehre bewertet. Drittens wird Steuerflucht, in der Argumentation dem für das vorliegende Forschungspaper wegweisende Paper *Tax Evasion and Inequality* (Alstadsaetter et. al. 2019) folgend in den Kontext der Literatur zu steigender ökonomischer Ungleichheit im 21. Jahrhundert gesetzt. Viertens werden Befunde zur Wirkung der Globalisierung auf staatliche Hegemonie gesammelt, um die auf Individuen basierende ökonomische Theorie durch systemische Ansätze zu sich verschiebenden Hegemonieverhältnissen im Kontext globaler Ungleichheit zu ergänzen. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse diskutiert und einige Handlungsansätze abgeleitet, da das vorliegende Paper explizit normative Ansprüche stellt.

2. Steuerflucht in der ökonomischen Theorie

In mehreren Unterabschnitten wird ein Überblick zu der ökonomischen Literatur zu Steuerflucht und Steuervermeidung gegeben.

2.1 Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung

Zunächst werden einige grundlegende Begriffe geklärt. Es wird versucht, Ungenauigkeiten vorzubeugen, indem zwischen Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht unterschieden wird. Eine gute definitorische Grundlage liefert hierfür der Politikwissenschaftler Stefan Bajohr (2008):

Steuervermeidung beschreibt ist die Handlung von natürlichen oder juristischen Personen, “ihre Steuerschuld durch intelligente Ausnutzung von Schlupflöchern und Tatbestandsgestaltungen zu mindern” (ebd.: 142). Das Ziel von Steuervermeidung sei es, sämtliche gegebene Handlungsmöglichkeiten auszureizen, um die eigene Steuerlast zu reduzieren (vgl. ebd.: 143).

Um *Steuerhinterziehung*, dagegen, handelt es sich, wenn jemand gegenüber dem Finanzamt grob unrichtige oder unvollständige Angaben macht, was eine Straftat darstellt (vgl. ebd.: 144). Während Steuervermeidung also einen sehr breit gefassten und in der Abgrenzung teilweise unklaren Begriff darstellt, ist Steuerhinterziehung sehr klar definiert.

Bei *Steuerflucht* kommt der Faktor des Internationalen ins Spiel; diese liegt vor, “wenn natürliche oder juristische Personen ihr Steuergut (Einkommen, Vermögen) dem Zugriff der inländischen Finanzbehörden entziehen, um es anderswo zu vermeintlich günstigeren Bedingungen zu deklarieren” (ebd.: 149). In der Praxis trete Steuerflucht als Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung auf (vgl. ebd.: 150).

Allerdings können auch auf dieser Basis einige definitorische Unklarheiten leider nicht beiseite geräumt werden. Einerseits liegt das daran, dass die Grenzen teilweise grundsätzlich unklar sind, besonders, was die Legalität anbelangt. Beispiele aus den letzten Jahren dafür sind Skandale wie die CumEx-Files oder die Panama Papers.

Andererseits gibt es auch verbleibende Ungenauigkeiten sprachlicher Natur, da der Großteil der zitierten Literatur in der englischen Sprache geschrieben ist. In dieser gibt es für diese drei Sachverhalte lediglich zwei Begriffe: *tax evasion* und *tax avoidance*. Generell kann gesagt werden, dass sich ersteres auf illegales und zweiteres auf legales Verhalten bezieht, allerdings sind die Übergänge fließend, wie Joel Slemrod (2007) schreibt: “the dividing line between illegal tax evasion and legal tax avoidance is blurry” (ebd.: 26). Auch wenn versucht wird, so gut wie möglich auf diese Unklarheiten einzugehen, ist nicht auszuschließen, dass gewisse Details und Unterscheidungen *lost in translation* bleiben. Zunächst werden nun der ökonomische Zugang zu diesen Problemen, und seine Grenzen, in einem Literaturüberblick aufgezeigt.

2.1 Optimale Besteuerung und Steuerflucht

In der ökonomischen Orthodoxie wird im Rahmen der “Optimal Taxation Theory” die Reaktion von Haushalten auf Besteuerung untersucht (Mankiw et al. 2009). Der Theorie unterliegen Gedanken des Utilitarismus und des methodologischen Individualismus: “the literature on optimal taxation typically treats the social planner as a utilitarian: that is, the social welfare function is based on the utilities of individuals in the society” (ebd.: 148). Dadurch werden die möglichen praktischen Implikationen ökonomischer Theorie eingeschränkt, wie im Folgenden deutlicher wird. Die Autoren beschreiben das Mirlees-Modell, in dem repräsentative Akteur:innen mit imperfekter Information aufeinandertreffen. Ein:e Sozialplaner:in möchte ein möglichst egalitäres Einkommenssteuersystem erreichen, jedoch steht ein:e Akteur:in gegenüber, der/die seine/ihre Zahlungsfähigkeit niedriger setzt, als sie optimal wäre, um höheren Steuersätzen zu entgehen (vgl. ebd.: 150). Dafür wird ein Beispiel gegeben: “Consider

an increase in the marginal tax rate at a given level of income. This tax hike has an efficiency cost because it discourages the individuals who earn that income from exerting effort” (ebd.: 151). Also kosten progressive Erhöhungen von Steuersätzen allgemein Effizienz.

Steuern auf Kapitaleinkommen werden generell als ökonomisch ineffizient abgetan, weil dadurch in der langen Frist zukünftige Produktion und zukünftiger Konsum stärker besteuert werde, als gegenwärtige Aktivität. Dies sei ein Effekt, der ökonomische Anreize verzerre, weshalb Steuern auf Arbeitseinkommen präferabel seien. Dieses theoretische Ergebnis gilt für die Autoren besonders: “in the modern economy [...] the increasing globalization of capital markets, [...] can lead to highly elastic responses of capital flows to tax changes” (ebd.: 167). Die Antwort von Akteur:innen auf Besteuerung im globalisierten Kontext wird hier jedoch ohne systemische, politische Betrachtungen getroffen.

Erkenntnisse der Optimal Taxation Literature können auf das Thema der Steuerflucht angewandt werden. Slemrod (1990) beschreibt als blinden Fleck der Optimal Taxation Literatur eine fehlende Einsicht: “it has not yet come to terms with taxation as a system of coercively collecting revenues from individuals who will tend to resist” (ebd.: 157). Erstens kann demnach angenommen werden, dass Akteur:innen, nach Möglichkeit, Kapitalbesteuerung, legal oder illegal, entgehen wollen. Zweitens kann angenommen werden, dass diese Möglichkeit, sofern sie besteht, auch bei Arbeitseinkommen genutzt werden würde, da rationale Akteur:innen, ihre angenommene Zahlungsfähigkeit, in Anbetracht der Wahrscheinlichkeit, bei der Hinterziehung erwischt zu werden, und der Höhe etwaiger Strafen, niedrighalten möchten (vgl. ebd.: 171f). Andere Modelle der Steuerflucht werden von Slemrod (2007) bewertet: Behavioristische Modelle betonen neben der Furcht vor Bestrafung (extrinsisch), intrinsische und kontextbezogene Motivationen für das Ausmaß Steuerehrlichkeit, zum Beispiel eine Wahrnehmung bürgerlicher Pflichten, oder die Zustimmung bzw. Ablehnung für die Verwendung von Steuergeld (Wohlfahrt vs. Rüstungsausgaben) (vgl. ebd.: 39) Auch Sausgruber und Güth betonen *Tax Morale* als behavioralen Faktor in der Praxis optimaler Besteuerung (vgl. Sausgruber/Güth 2004). Normative Theorien betonen, dass die *Tax Gap*, die durch Hinterziehung entsteht, zur Finanzierung wichtiger Regierungsprogramme fehlt. Klasseneffekte werden betont, wenn:

“the IRS is criticized for spending resources to reduce fraud related to the Earned Income Tax Credit, whose recipients are low-income households, instead of devoting

those enforcement resources to tax shelters that are pursued by high-income households” (ebd.: 42).

Der Handlungsspielraum eines Staates zur Umverteilung durch Besteuerung ist eingeschränkt, weil Individuen, die hohe Steuerraten zahlen müssten, eine größere legale Möglichkeit haben, ihren effektiven Steuersatz durch variierende finanzielle Strategien zu minimieren (vgl. Slemrod 1990: 173). Verstärkt wird dieser Umstand in modernen Volkswirtschaften dadurch, dass es höheren Einkommen und Vermögen um ein Vielfaches leichter ist, einen Teil ihrer Steuerlast durch Steuerflucht als steuerfrei zu erhalten (vgl. Alstadsaetter et. al.: 2019). Wenn der Fokus also nur auf den Individualeffekten, also auf Reaktionen von Akteur:innen die zu optimalen Steuerkonfigurationen führen, und nicht auf den strukturellen Umständen, die es reicheren Haushalten und Unternehmen ermöglicht Steuern zu vermeiden, bleibt die Perspektive stark eingeschränkt, und kann bestehende Hegemonieverhältnisse nicht kritisieren.

2.3 Steuerflucht und Ungleichheit

In den Jahren seit der globalen Finanzkrise von 2007/08 entstand in der Ökonomie eine Literatur zu steigender Ungleichheit. Piketty (2022) zeigt in *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, wie der Kapitalstock in Europa seit den 1970er Jahren auf ein Vielfaches des jährlichen Nationaleinkommens angewachsen ist (vgl. ebd.: 45). Piketty erklärt das mit einer das Wirtschaftswachstum übersteigenden Kapitalrendite, was bedeutet, dass Vermögen stärker anwächst als das in einer Volkswirtschaft erwirtschaftete Arbeitseinkommen (vgl. ebd.: 46). Weil Kapitaleinkommen in den oberen Dezilen der Einkommensverteilung überrepräsentiert sind, wird die Einkommensungleichheit auf diese Art verstärkt (vgl. ebd.: 370).

Ein Problem, welches Piketty in seiner Analyse benennt, ist die Unterbewertung der Ungleichheit in Einkommenssteuererklärungen durch Steuerflucht und legale Steuervermeidung. Da es leichter ist, Kapitaleinkommen wie Aktiengewinne zu verbergen als Löhne, muss die tatsächliche Ungleichheit höher sein als die von Piketty gemessene. Die Tendenz der Entwicklung der Ungleichheit wird Piketty zufolge dadurch nicht beeinflusst (vgl. ebd.: 371f). Jedoch zeigt dieser Umstand, dass mit steigender Ungleichheit das unterschlagene Steueraufkommen höher wird und damit der staatliche Handlungsspielraum durch steigende Ungleichheit beschränkt wird. Das folgende Kapitel bezieht sich zu einem großen Teil um

Werke einer Gruppe von Ökonom:innen aus dem Umfeld von Piketty, vor allem die Werke von Gabriel Zucman, einem Schüler Pikettys sind zentral.

So schätzen Alstadsaetter et. al. (2019), dass sich 3,3 Prozent des Weltvermögens in sogenannten Steueroasen befindet. In *Tax Evasion and Inequality* analysieren die Autor:innen Daten zu Steuerhinterziehung aus den HSBC Leaks, Panama Papers und aus freiwilligen Offenlegungen in Verbindung mit Steueramnestie. In Kooperation mit den Regierungen von Norwegen, Dänemark und Schweden konnten die Autor:innen die Daten mit administrativen Aufzeichnungen zu Vermögen und Einkommen abgleichen (vgl. ebd.: 2074). Die Ergebnisse zeigen, dass, wenn Steuern bei der HSBC in der Schweiz hinterzogen wurden, über die Vermögensverteilung hinweg rund 40 Prozent Offshore gehalten wurden, dass der Anteil der Haushalte, der Steuern hinterzieht jedoch scharf im Vermögen ansteigt. Die Autor:innen beobachten dieselben Trends bei den Panama Papers und bei Steueramnestien (vgl. ebd.: 2084f). Einschränkend nehmen die Autor:innen zur Kenntnis, dass die geringe Anzahl an selbstständig beschäftigten Arbeitskräften in Skandinavien die Steuerhinterziehung in geringeren Vermögensperzentilen niedrig hält, was bedeutet, dass die Verteilung in Ländern mit anderen dominanten Formen der Beschäftigung (z.B. Less Developed Countries) anders aussehen können (vgl. ebd.: 2075).

Zucman (2023: 129) schreibt, dass 8,8% des Haushaltsvermögens offshore gehalten wird, was ungefähr 10% des Globalen BIP entspricht. Dabei gibt es Heterogenität: “Scandinavian countries appear to own the equivalent of only a few percent of GDP in offshore wealth, but this figure rises to approximately 15% in Continental Europe, and to as much as 60% in Russia, Gulf countries, and many Latin American countries” (ebd.: 129). Demnach gibt es nicht bloß intranationale Verwerfungen, sondern auch intranationale Spannungen, die dadurch entstehen, dass gewisse Staaten als Steueroasen fungieren. Kürzlich (Wier/Zucman 2022) wurde der Fokus auch auf *Profit shifting* von multinationalen Unternehmen, gelegt, die Profite in Steueroasen verlagern. Beobachtet wird unter anderen ein Anwachsen der multinationalen Profite im Zeitraum 1975 bis 2019, also Profite, die nicht im Herkunftsland eines Unternehmens gemacht wurden (vgl. ebd.: 1). Eine tiefgehendere Analyse würde den Rahmen sprengen, jedoch kann der Fokus auf multinationales *profit shifting* als Schritt in die Richtung der Betrachtung des Problems als ein systemisches gesehen und begrüßt werden.

Denn wo die traditionelle Theorie der Besteuerung auf optimale Steuersätze fokussiert ist, und ihre Policy-Empfehlungen die Elastizität der besteuerten Haushalte bevorzugt hervorhebt, kann

ein Problem wie Steuerflucht nur in einem supranationalen, systemischen Kontext verstanden werden. So empfehlen Alstadsaetter, Johannesen und Zucman (2019) große Finanzinstitutionen international zur Verantwortung zu ziehen (vgl. ebd.: 2100). Die Infrastruktur der politischen Möglichkeiten muss geändert werden, anstatt allein die Reaktion von Haushalten auf Strafausmaße für Steuerhinterziehung in den Fokus zu nehmen. Bevor weitere konkrete Maßnahmen diskutiert werden, wird ein Überblick über Globalisierung und Steuerflucht im Kontext sich verschiebender Hegemonieverhältnisse gegeben.

3. Globalisierung, Souveränität und die Hegemonie des Nationalstaates

Um die Analyse über die Ebene der Besteuerung von Haushalten zu heben, wird nun ein Überblick über die Literatur zu Globalisierung und Steuerflucht und deren Zusammenhang mit staatlicher Hegemonie in einer Welt vernetzter Kapitalmärkte und mobiler Vermögen vorgenommen. Die folgende Literatur nimmt auch eine breitere sozialwissenschaftliche Perspektive ein.

3.1 Staat und Steuerflucht

Die Globalisierung hat Gesellschaft und Staat auf vielfältige Arten und Weisen verändert; wir sind als Menschheit heutzutage weltweit vernetzter als je zuvor. Sie hat jedoch auch zu einem globalen *race to the bottom* geführt, einem internationalen Steuerwettbewerb, und, damit verbunden, der Erleichterung von Steuerflucht mithilfe von Steueroasen. Warum dies eine Gefahr für die Demokratie und die staatliche Souveränität darstellt sowie zu einer Verschiebung der Hegemonie führt, soll in diesem und dem nächsten Unterkapitel näher erläutert werden.

“Taxes are necessary to raise revenue for public goods and infrastructure, as well as to provide other sorts of public services conducive to general welfare and economic growth. How governments raise revenue also can have profound effects on society.”
(Sokoloff, Zolt 2006: 167)

Diesem Zitat folgen bedeuten weniger Steuereinnahmen weniger Geld für Infrastruktur, Sozialstaat und allgemeine öffentliche Leistungen. Steuerwettbewerb und daraus resultierende Möglichkeiten der Steuerflucht führen genau dazu, wie Tanzi (1996) beschreibt: Nicht nur sinken dadurch die Steuereinnahmen einzelner betroffener Staaten, sondern sie sinken weltweit gesehen; es kommt zu einer Erosion der Steuerbasis (vgl. Tanzi 1996: 17). Doch das ist nicht der einzige Mechanismus, welcher zu einem Kontrollverlust des Staates über seine Steuereinnahmen führt: Der noch grundlegendere ist der Wohlfahrtsverlust, womit ein Bezug auf die *Optimal Taxation Theory* entsteht.

“Because of greater sensitivity to the tax through tax evasion and the use of scarce resources in producing tax evasion, the welfare cost of taxation is higher, up to a certain tax rate threshold, than without evasion.”, schreibt Max Gillman (2020) in dem Paper *Income tax evasion: tax elasticity, welfare, and revenue*. Das heißt: Je mehr Möglichkeiten der Steuerflucht, desto größer wird die Steuerelastizität und damit auch der Wohlfahrtsverlust von Steuern. Verbunden mit den Ausführungen weiter oben kann also auch ein Zusammenhang zwischen steigender Ungleichheit und Wohlfahrtsverlust angenommen werden. Insgesamt wird die Handlungsfähigkeit des Staates beim Setzen von Steuersätzen deutlich eingeschränkt. Tanzi (1996) bezeichnet das als *tax base migration*. Regierungen werden vorsichtiger bei dem Level der Besteuerung, besonders von Einkommen, was ihren Handlungsspielraum einschränkt (vgl. Tanzi 1996: 18). Es findet hier also eine Verschiebung statt.

Doch kann ein *race to the bottom*, ein Steuerwettbewerb, nicht auch etwas positives sein? Eventuell führt es nämlich zu weniger Ineffizienz in der Verwendung von Steuergeldern. Mit dieser Frage setzt sich die Wirtschaftsjournalistin und Sprecherin der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nicola Liebert in *Steuergerechtigkeit in der Globalisierung* (2011) unter anderem auseinander. Sie führt aus, wie Marktliberale ebenjene Argumentation aufgreifen. Ihre Antwort lautet *nein*, denn Steuerwettbewerb sei grundlegend anders als marktwirtschaftlicher Preiswettbewerb (vgl. ebd.: 164). Sie schreibt, es “haben Bürger ganz offensichtlich nicht oder nicht ohne weiteres die Möglichkeit, aus einem Angebot von Staaten mit verschiedenen Steuersystemen und einem unterschiedlichen Angebot öffentlicher Güter den für ihre Bedürfnisse geeignetsten, den günstigsten oder effizientesten zu wählen. Wo es keinen freien Markt gibt – und man kann wahrhaftig nicht von einem Markt von Staaten sprechen –, da kann es auch keinen freien Wettbewerb geben.” (ebd.: 165). Aus den in Kapitel 2 gewonnenen Erkenntnissen lässt sich ableiten, dass das Problem darin besteht, dass

überwiegend sehr wohlhabende Individuen sehr wohl die Möglichkeit haben, ihre Steuerbasis zu wählen, und somit den Wettbewerb zu verschärfen.

3.2 Souveränität und Hegemonie

Es existieren also ungleich verteilte Möglichkeiten an der Spitze der Einkommens und Vermögensverteilung, die Souveränität von Nationalstaaten durch Erosion der Steuerbasis zu umgehen. Das Staatenmodell des Soziologen Charles Tilly, schließt, dass “for the European experience of the past few centuries, a portrait of war makers and state makers as coercive and self-seeking entrepreneurs bears a far greater resemblance to the facts than do its chief alternatives” (Tilly 1985: 169). Der Staat als Souverän wird jedoch abgeschwächt in einer multipolaren, finanziell vernetzten Welt.

Die Perspektive des (Wohlfahrts-)Staates als räuberischer Akteur ist aber noch weit verbreitet unter Vermögenden, wie die Soziologin Brooke Harrington (2016) in *Capital without Borders* beschreibt. Die Monografie enthält eine ethnografische Abhandlung über die *wealth management industry*, einer Profession, die ihren Lebensunterhalt mit der Verwaltung des Vermögens der wohlhabendsten Haushalte bestreitet (vgl. Ebd.: 3). Darin schließt die Autorin, dass diese Profession die Trends in der Ungleichheitsentwicklung verstärkt, weil sie Vermögenden Strategien zur Hinterziehung von Steuern und dem Offshoring ihres Vermögens bietet, weil sich eine exklusive Industrie zur Verstärkung von Ungleichheit entwickelt. Das besondere an der Studie, schließt Harrington ist die Möglichkeit, entscheidende institutionelle Mechanismen und entscheidende Akteur:innen der oft beschriebenen Steuerflucht und in der steigenden Ungleichheitsentwicklung zu erkennen:

“In large quantitative analyses of inequality, the role of individual or collective agency is often obscured. As one historical review of wealth and inheritance put it, ‘money makes money’ not because accumulation is natural or inevitable but because ‘rich people . . . can afford the best investment advisers, the best accountants, the best lawyers.’” (ebd.: 208)

Für den Staat habe diese Industrie bedeutende Konsequenzen. In dem Selbstverständnis der *wealth managers* rauben Staaten durch Besteuerung Mittel die von ihren Kund:innen zur Wohlstandsschaffung genutzt werden können. Unter anderem werden private Institutionen geschaffen, da staatliche Souveränität ‘Big Government’ als ineffizient zur wohlfahrtstaatlichen Problemlösung angesehen wird. So schaffen philanthropische Institutionen

der '1%': "foundations to address social problems such as education and poverty, without public accountability and often with mixed results" (ebd.: 252).

In Steueroasen wie der Insel Jersey werden staatliche Institutionen selbst untergraben, da sie ihre Einnahmen durch Steuervorteile für Vermögende erhalten. Es entstehen Abhängigkeiten, die ökonomische Selbständigkeit dieser (und indirekt aller) Staaten wird eingeschränkt, Regierungen verschieben ihre Strategien zugunsten reicher Individuen, zulasten von ihren lokalen Wahlkreisen. Demokratische Legitimation weicht den Interessen der Vermögenden (vgl. ebd.: 248). Harrington lässt einen Interviewpartner, einen Vermögensberater eine bezeichnende Aussage treffen:

"I think what people fail to realize is that governments are now just little parishes. Who do you think is more powerful—Procter & Gamble or the government of France? P&G, of course" (ebd.: 248).

Dieses Selbstverständnis der *wealth management* Industrie, die auch auf die Vermögenden selbst ausgeweitet ist, führt zu einer Ablehnung staatlicher Souveränität. Verlieren Staaten also in der Moderne, entgegen Tillys "coercive and self seeking entrepreneurs" (Tilly 1985: 169) der letzten Jahrhunderte, die Möglichkeit, die Besteuerung besonders hoher Vermögen und Firmenkapital als Einnahmequelle zu verwenden? Entsteht dadurch eine neue Form der Hegemonie, durch die nicht mehr Staaten die wichtigsten Akteure in der (Welt-)Wirtschaft sind? Der Historiker Quinn Slobodian zeichnet ein solches Bild in seinem Buch *Crack Up Capitalism*, in dem Peter Thiels Traum einer Welt voller Zwergstaaten, die als Steueroasen, oder Special Economic Zones funktionieren, zu einer düsteren Zukunftsprognose der immer ungleicheren Welt des 21. Jahrhunderts wird (vgl. Slobodian 2023).

Doch an diesem Punkt sind wir noch nicht angelangt. Es lässt sich aber, wie vorhin beschrieben, ein schleichender Kontrollverlust beobachten, ein Verlust an staatlicher Souveränität und Hegemonie in Wirtschaftsfragen. Die US-amerikanische Juristin und Steuerspezialistin Diane M. Ring schreibt dazu in ihrem Werk *What's at Stake in the Sovereignty Debate?: International Tax and the Nation-State*: "[...]a loss of tax sovereignty can undermine both significant functional roles played by a nation-state (revenue and fiscal policy) and important normative governance values (democratic accountability and legitimacy)[...]" (Ring 2008: 225). Einkommen, das dem Staat durch Steuerflucht entgeht, bedeutet, dass Geld der demokratischen

Kontrolle und Verwendung entzogen wird. Jeder Verlust an Möglichkeiten über das Einheben von Steuern bedeutet einen Verlust an Souveränität und eine Einschränkung der Demokratie.

All diese Erkenntnisse führen zu Fragen der Hegemonie zurück. Perry Anderson schreibt, es gibt es in der Hegemonietheorie eine alte, schon lange andauernde Debatte darüber, wer denn überhaupt Inhaber einer Hegemonie sein könne (Anderson 2018: 42). Sind es nur Staaten oder können es auch Teile der Zivilbevölkerung sein? Während Gramsci als der große Denker letzterer Position gilt, so gibt es vor allem heutzutage, in Zeiten der Globalisierung und des Machtverlusts von Nationalstaat, mehrere Theoretiker:innen, welche ebenfalls in diese Bresche schlagen. Der Historiker Anderson beschäftigt sich beispielsweise mit den Werken von Arrighi und Cox und beschreibt diese als Verständnis von globaler Hegemonie als der Expansion der Hegemonie einer dominanten sozialen Klasse, die über Staatsgrenzen hinaus wirkt (ebd.: 194). Es handle sich um die Entstehung eines Systems, welches die gesellschaftlichen Kräfte über Grenzen hinweg in neuen hierarchischen Mustern verbinde (ebd.: 196). Da Steuerflucht die Macht von Nationalstaaten weg verschiebt, so können wir dies als eine Verschiebung der Hegemonie einstufen, weg vom Staat, hin zu einem Teil der Zivilgesellschaft, der hier als das 'Eine Prozent' bezeichnet werden soll.

Um diesem Kontrollverlust analytisch zu begegnen, muss der Blick wieder auf die Souveränität geworfen werden. Denn die Frage, ob ein Staat Kompetenzen abgeben soll, beispielsweise an eine supranationale Institution oder im Rahmen eines internationalen Abkommens, hängt von mehreren Aspekten ab: Ring schreibt, dass jedes Verschieben von Entscheidungsmacht weg vom Nationalstaat demokratiepolitische Fragen aufwirft und als Schwächung der Demokratie gesehen werden kann. Sie schlussfolgert daraus, dass ein solcher Prozess und jedwede daraus resultierende Institution demokratisch legitimiert sein muss (vgl. Ring 2008: 171). Vor allem jedoch muss ein Staat abwägen ob die Vorteile koordinierter Steuerpolitik größer sind als die dazu notwendige Aufgabe von Souveränität (vgl. ebd.: 229). Man sieht also: Auch die Lösungsansätze können aus gewissen Perspektiven heikle Angelegenheiten sein.

4. Politische Strategien und Diskussion

Dem Thema Steuerflucht und Steueroasen wurde bis in die 1980er eher wenig Beachtung geschenkt, wenn überhaupt, reduziert auf die nationale und regionale Ebene. Erst ab den

1980ern und 1990ern wurde das Thema verstärkt auf die internationale politische Tagesordnung gesetzt, schreiben Chavagneux, Murphy und Palan (vgl. Chavagneux et al. 2013: 202). Erst ab da gab es tatsächliche institutionelle Angriffe auf Steueroasen, wie sie es nennen; es war der Anfang einer neuen Phase (vgl. ebd.: 203). Eine treibende Kraft dahinter war die OECD, beispielsweise mit ihrer Kampagne gegen schädlichen Steuerwettbewerb, welche mit einem Bericht ihren Anfang nahm, der große Aufmerksamkeit erregte (vgl. ebd.: 210). In diesem werden sowohl makroökonomische Probleme des Steuerwettbewerbs, als auch demokratische und gerechtigkeits-bezogene thematisiert. (vgl. ebd.: 212). Man begann damals auch, im Kampf gegen Steuerflucht auf die Methode des *name and shame* zurückzugreifen, sowohl vonseiten internationaler Organisationen als auch einiger Nationalstaaten (vgl. ebd.: 224; vgl. Zucman 2013: 65). Damit ist gemeint, dass man Steueroasen und Steuerflüchtlinge öffentlich anprangert, um Druck auszuüben und sie dadurch zur Kooperation zu bringen.

Allerdings, so schreiben Chavagneux et al., seien viele dieser internationalen Initiativen versandet (vgl. Chavagneux et al. 2013: 224). Es gibt laut ihnen jedoch eine Organisation, bei der dies nicht der Fall ist: "There is growing evidence that European directives are beginning to have a serious impact on the European and European- dependency tax havens." (ebd.: 224) Hier hat man im Laufe der Jahre einige Maßnahmen getroffen, um der Problematik zu begegnen, beispielsweise der European Code of Conduct, Steuerharmonisierungen und verpflichtender Informationsaustausch zur Einschränkung des Bankgeheimnisses (vgl. ebd.: 221-223). Wodurch unterscheiden sich die Maßnahmen Europäische Union von denen der internationalen Organisationen wie der OECD? Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Diese sind in der EU in wesentlich höherem Ausmaß gewährleistet als beispielsweise bei multilateralen Abkommen.

Deswegen ist es evident, dass Maßnahmen, die in erster Linie auf Vertrauen und gutem Willen basieren (müssen), kaum geeignet sind, das Problem der Steuerflucht effektiv zu bekämpfen. Dem schließen sich auch Chavagneux, Murphy und Palan an (vgl. ebd.: 225). Es braucht internationale Kooperation mit durchsetzbaren Regeln und Strafen bei Nichteinhaltung (was aber natürlich eine grobe Einschränkung der Souveränität der Staaten bedeutet, wodurch die Schwierigkeiten in dem Kampf gegen Steuerflucht noch einmal klarer zutage treten).

Um Ungleichheit (und damit auch Steuerflucht) zu bekämpfen, wäre es vielleicht eine lohnende Strategie, der Problematik mit einer höheren Besteuerung von Reichen zu begegnen? Ja und nein, schreibt Thomas Rixen (2013): „Eine höhere Besteuerung der Reichen kann nur dann ein

effektives Instrument im Kampf gegen die wachsende Ungleichheit sein, wenn es zu einer Verbesserung der internationalen Steuerkooperation kommt.“ (ebd.: 73)

Die Unterbindung von Steuerflucht ist unter anderem deswegen kein leichtes Unterfangen, da viele Steuersysteme, wie Tanzi (1996) ausführt, zu einer Zeit entstanden sind, als große Kapitalbewegungen noch rar waren (vgl. ebd.: 12). Zucman (2013) beklagt zudem die lange Inaktivität, er spricht von einem Jahrhundert verlorener Zeit (vgl. ebd.: 70). Heute spielt laut Zucman das Thema internationaler Informationsaustausch eine wesentliche Rolle, zum Beispiel von Steuerdaten oder Bankdaten. Allerdings müsse dies automatisch geschehen, denn den Austausch auf Nachfrage sei eine Farce und kontraproduktiv, da nur selektiv Daten weitergegeben würden (vgl. ebd.: 70-72). Weiters schlägt Zucman einen konkreten Aktionsplan vor, welcher hier kurz dargelegt werden soll: Erstens betont er die Wichtigkeit von Verbindlichkeit, Strafen und Zwang. Steueroasen ziehen Vorteile aus ihrem Verhalten, weswegen sie sanktioniert werden müssen, um eine Verhaltensänderung zu erreichen. Damit dieser Ansatz jedoch zum Erfolg führt, braucht es starke internationale Koalitionen (vgl. ebd.: 85-95). Außerdem spricht er sich für die Einführung eines weltweiten Finanzkatasters aus: „Worum geht es? Es handelt sich um ein Register, das zeigt, wem die zirkulierenden Wertpapiere gehören, die Aktien, Anleihen und Fondsanteile auf der ganzen Welt.“ (ebd.: 102) Damit könne überprüft werden, ob Banken wirklich alle Daten übermitteln würden (vgl. ebd.: 102). Des weiteren erachtet er auch die Einführung von Kapitalsteuern als hilfreich, da so nicht nur Steuereinnahmen generiert, sondern auch Informationen gewonnen werden können (vgl. ebd.: 107). So befinden auch Piketty et. Al. (2023) die Einführung einer Einkommenssteuer mit breiter Basis, da die Grenze zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen oft verschwimme, und dadurch Steuerflucht mithilfe von Kapitaleinkommen reduziert werden kann (vgl. ebd.: 2). Jedoch ist die Umsetzung, wie oben oft betont, schwierig. Kleven (2014) erwähnt in einer Analyse über die Effizienz von Besteuerung in Skandinavien: “far-reaching information trails that facilitate tax compliance, broad tax bases that limit the scope of legal tax avoidance, and large public spending focused on complements to work” (ebd.: 96). Also sollte die Erweiterung der Steuerbasis mit internationaler Kooperation und Informationsbereitstellung einhergehen. Alleinstehende Policies sind nicht die Lösung, es braucht breite Reformen.

Insgesamt kann also gesagt werden, dass es im Kampf gegen Steuerflucht mehrere Lösungsansätze gibt. Was sie verbindet, sind Forderungen nach Verbindlichkeit und Strafen bei Nichteinhaltung der Abmachungen. Dies kann über die eben erwähnten Koalitionen geschehen,

oder im Rahmen von Organisationen wie der Europäische Union (die aber natürlich in ihrem Ausmaß der Supranationalität weltweit einzigartig ist). Maßnahmen, die auf Freiwilligkeit und gutem Willen basieren, sind in der Regel nicht von Erfolg gekrönt.

5. Fazit

Diese Arbeit stellt den Versuch dar, eine Analyse zu der Beziehung von Steuerflucht, Ungleichheit und staatlicher Souveränität zu geben, die einen Überblick über die vorhandene ökonomische Literatur gibt, aber auch deren Grenzen aufzeigt und mit einem interdisziplinären Zugang und einer Verknüpfung mit einer breiteren sozialwissenschaftlichen Perspektive eine systemische Betrachtung der Machtverhältnisse liefern soll.

Es wurde in diesem Zusammenhang ein Blick auf die *Optimal Taxation Theory* geworfen, um den Wohlfahrtsverlust von Steuern zu verstehen, und wie dieser besonders durch Steuerflucht erhöht wird. Zu kritisieren ist der aus dem methodologischen Individualismus entstehende Fokus auf Elastizitäten einzelner Akteur:innen, die komplexeren, systemischen Zusammenhänge auslassen kann. Weiters wurde ausgeführt, wie Ungleichheit und Steuerflucht zusammenhängen, nämlich dadurch, dass letztere bei Wohlhabenderen eher auftritt als bei weniger Wohlhabenden. Anschließend haben wir dies verbunden mit der Gefahr für staatliche Souveränität und die Demokratie, die von Steuerflucht ausgeht. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass hier eine Verschiebung von Hegemonie stattfindet; weg vom Staat, hin zu dem "Einen Prozent". Es werden auch Schwierigkeiten aufgezeigt, die im Rahmen der Lösung dieses Problems auftauchen. Aber es wäre falsch zu behaupten, dass man dagegen nichts machen könne. Wichtig sind vor allem internationale Kooperation und Verbindlichkeit. Es gibt vielversprechende Lösungsansätze, wobei wir jedoch der Ansicht sind, dass einzelne Strategien von einer breiteren systemischen Analyse der globalisierten, kapitalistischen Wirtschaftsordnung begleitet werden müssen, um effektiv zu sein.

Abschließend wollen wir noch einmal Gabriel Zucmans Argumenten folgen. Im Zuge seiner Analyse von Steuerflucht, Steuervermeidung und Ungleichheit gelangt er zu dem Schluss: Tax competition, tax evasion and tax avoidance are not laws of nature. They are policy choices. As interconnected nations, as citizens, we can choose to accept them, just like we can choose to regulate and curb them" (Zucman 2023: 4). Dem schließen wir uns an und verstehen diese Arbeit auch als Handlungsauftrag.

Literatur

- Alstadsæter, A./Johannesen, N./Zucman, G. (2019): Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109 (6), 2073-2103.
- Anderson, P. (2018): *Hegemonie: Konjunkturen eines Begriffs*. Berlin: Suhrkamp.
- Bajohr, S. (2008): *Grundriss Staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung*. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Chavagneux, C./Murphy, R./Palan, R. (2013): *Tax Havens. How Globalization really works*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gillman, M. (2021): Income tax evasion: tax elasticity, welfare, and revenue. *International tax and public finance*, 28(3), 533–566.
- Güth, W./Sausgruber, R. (2004): *Tax Morale and Optimal Taxation*. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=608941 [17.09.2023].
- Harrington, B. (2016): *Capital without Borders. Wealth Managers and the One Percent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kleven, H. (2014): How Can Scandinavians Tax So Much?. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4), 77–98.
- Liebert, N. (2011): *Steuergerechtigkeit in der Globalisierung. Wie die steuerpolitische Umverteilung von unten nach oben gestoppt werden kann*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Mankiw, N. G./Weinzierl, M./Yagan, D. (2009): Optimal Taxation in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23 (4), 147-174.
- Piketty, T. (2020): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. 3. Auflage, München: C.H. Beck.
- Piketty, T./Saez, E./Zucman, G. (2023): Rethinking Capital and Wealth Taxation. *Oxford Review of Economic Policy*, 39 (3), 575-591.
- Ring, D.M. (2008): What's at stake in the sovereignty debate? International tax and the nation-state. *Virginia journal of international law*, 49(1), 155-233.

- Rixen, T. (2013): Der Kampf gegen Steuerwettbewerb und Steuerflucht: Entwicklungslinien der internationalen Steuerpolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 82(1), 61–75.
- Saez, E./Zucman, G. (2019): *The triumph of injustice. How the rich dodge taxes and how to make them pay*. New York: W W Norton.
- Scheuer, F./Slemrod, J. (2019): *Taxation and the Superrich*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Slemrod, J. (1990): Optimal Taxation and Optimal Tax Systems. *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1), 157-178.
- Slemrod, J. (2007): Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), 25-48.
- Slobodian, Q. (2023): *Crack-up capitalism. Market radicals and the dream of a world without democracy*. New York: Metropolitan Books Henry Holt and Company.
- Sokoloff, K.L./Zolt, E.M. (2006): Inequality and taxation: evidence from the Americas on how inequality may influence tax institutions. *Tax Law Review*, 59(2), 167–241.
- Tanzi, V. (1996): Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems. In: Krause-Junk, G. (Hg.): *Steuersysteme der Zukunft*. Berlin: Duncker & Humblot, 11-27.
- Tilly, C. (1985): War Making and State Making as Organized Crime. In: Evans, P.B./Rueschemeyer, D./Skocpol, T. (Hg.): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 169–91.
- Wier, L./Zucman, G. (2022): Global Profit Shifting, 1975-2019. *NBER Working Paper Series*, 2022
- Zucman, G. (2019): Global Wealth Inequality *Annual Review of Economics*, 11(1), 109-138.
- Zucman, G. (2023): *Globalisation, Taxation and Inequality, Fiscal Studies*. Online: <https://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2023FiscalStudies.pdf> [17.09.2023].
- Zucman, G. (2014): *Steuerparadiese. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. (Übersetzt von Bischoff, U.) Berlin: Suhrkamp.