



Alfons J. Weichenrieder

Panama & Co: Implikationen für die Steuerpolitik

Policy Letter No. 52

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Theodor-W.-Adorno-Platz 3 | 60323 Frankfurt

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Der Aufsatz erscheint im ifo Schnelldienst.

SAFE Policy papers represent the authors' personal opinions and do not necessarily reflect the views of the Center of Excellence SAFE or its staff.

Panama & Co: Implikationen für die Steuerpolitik

Alfons J. Weichenrieder¹

3. Juni 2016

Steuroasen: Das „Serviceangebot“

Steuroasen besitzen drei wichtige Merkmale, die aus der Sicht von Steuerhinterziehern und Steuervermeidern anderer Länder besondere Anziehungskraft haben. Sie bieten niedrige Steuersätze für alle oder für bestimmte Kapitaleinkommen. Sie weisen eine hohe politische Stabilität und funktionierende Institutionen auf.² Schließlich verbinden sie dies mit einem hohen Maß an faktischer Intransparenz in den Besitzstrukturen von Briefkastenfirmen (vgl. Sharman, 2009) sowie, zumindest in der Vergangenheit, einer ausgeprägten Vertraulichkeit von Bankdaten.

Mit diesen Charakteristika wird unterschiedlichen Problemen Vorschub geleistet. Die wohl am häufigsten in den Medien genannte Problematik ist die Steuerhinterziehung von wohlbetuchten Privatpersonen und Geschäftsleuten aus westlichen Ländern. Im Vordergrund stehen hier Kapitaleinkommen, die auf Bankkonten und in Bankdepots von Steuroasen erzielt werden. Zucman (2015) schätzt, dass etwa 8 % des weltweiten Finanzvermögens in Steuroasen gehalten wird. Nicht immer geht es dabei nur um Steuerhinterziehung. Auch für Geldwäsche aus illegalen Geschäften gibt es zahlreiche Hinweise (Schjelderup, 2016, S. 170). Darüber hinaus mag das Verbergen von Privatvermögen angesichts drohender Scheidungsfälle ebenfalls eine Rolle spielen.

Neben den Bankdepots kommt den Briefkastenfirmen in Steuroasen eine herausragende Bedeutung zu. In den sogenannten Panama Papers wurden 11,5 Millionen Dokumente einer einzigen Anwaltskanzlei (Mossack Fonseca) enthüllt und Journalisten der Süddeutschen Zeitung zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich vornehmlich um Informationen zu Briefkastenfirmen auf den Britischen Jungferninseln, in Panama, auf den Bahamas und den Seychellen. Die Zahl von 214.000 lässt erahnen, welche wichtige Rolle Briefkastenfirmen bei der Vertuschung von Geschäftsstrukturen spielen.

Insbesondere in Zusammenhang mit Investitionen in großen Schwellenländern scheint diese Vertuschung von erheblicher Bedeutung zu sein. Das Land mit den größten Direktinvestitionen in

¹ Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Goethe-Universität Frankfurt/SAFE, Gastprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien und CESifo Research Fellow.

² Dharmapala und Hines (2009).

Indien ist die Steueroase Mauritius. Nach Hong Kong fungieren die Britischen Jungferninseln formell als der größte Direktinvestor in China.³ Eine umfangreiche Literatur (vgl. z.B. World Bank, 2002) geht davon aus, dass sich hinter vielen dieser angeblichen Direktinvestitionen, die über Steueroasen laufen, nur verschleierte inländische Investitionen verstecken. Man spricht von „Round-tripping“: Inländische Investoren erhalten auf diese Weise Steuervergünstigungen, die eigentlich nur für ausländische Investoren bestimmt sind. Aus theoretischer Sicht schränkt die Praxis des „Round-tripping“ die Steuerpolitik von Schwellenländern ein, weil diese aufgrund der Informationsproblematik weniger stark differenzieren kann (Weichenrieder und Xu, 2015). Interessanterweise hat China in seiner Steuerreform 2008 in der Tat den speziellen Steuersatz für ausländische Unternehmen aufgegeben. Auch eine neue Studie von drei IMF Mitarbeitern legt nahe, dass Steueroasen für Entwicklungs- und Schwellenländer schädlichere Effekte haben dürften als für OECD-Staaten.⁴

Angemerkt sei zudem, dass umfangreiche anekdotische Evidenz auf eine wichtige Rolle von Steueroasen für multinationale Unternehmen hindeutet, etwa bei der Bestechung von Amtsträgern (Sharman 2010; Gordon, 2009). Dies korrespondiert mit der empirischen Beobachtung, dass Investoren, die in korrupteren Ländern investieren, eher Tochterunternehmen in Steueroasen besitzen (Hebous, 2014). In einigen Fällen dürfte die Nutzung von Steueroasen auch dazu dienen, dass formal legale Steuervermeidungsmodelle multinationaler Unternehmen weniger schnell von den Finanzbehörden entdeckt werden, und damit rechtliche Gegenmaßnahmen nur mit großer Verspätung in Angriff genommen werden. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die bilateralen Verträge zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Steueroasen und Deutschland dazu geführt haben, dass sich die Zahl der Auslandstöchter in bislang nicht-kooperierenden Steueroasen, also in Staaten, die bislang kein solches Informationsaustauschabkommen mit Deutschland haben, vergleichsweise dynamischer entwickelt hat als in solchen mit Abkommen (Braun und Weichenrieder, 2015). Auch eine neue Studie von O’Donovan et al. (2016), speziell durch Panama Leaks motiviert, legt nahe, dass selbst große, börsennotierte Unternehmen von der Heimlichkeit von Steueroasen profitieren.⁵

³ Quelle: Unctad, Bilateral FDI Statistics 2014, <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx>, Weichenrieder und Xu (2015).

⁴ Crivelli et al. (2016).

⁵ Die Autoren vergleichen weltweit börsengehandelte Unternehmen in Abhängigkeit davon, ob diese Unternehmen Tochtergesellschaften in den vier wichtigsten Steueroasen besitzen, in denen die Anwaltskanzlei Mossack Fonseca Briefkastenfirmen vermittelte. Solche Unternehmen, die zumindest eine solche Tochter hatten, wiesen um den Enthüllungszeitpunkt Anfang April 2016 eine statistisch signifikante Minderrendite auf.

Bilateraler und multilateraler Informationsaustausch

Unter Führung der OECD hat sich in den letzten Jahren, befeuert durch den verstärkten Bedarf an Steuereinnahmen nach der Finanzkrise, der politische Druck auf die internationalen Steueroasen erhöht. Im Vordergrund stehen dabei bilaterale und multilaterale Abkommen zum Informationsaustausch.

Um der Erwähnung auf einer schwarzen Liste nicht-kooperativer Steueroasen zu entkommen, wurde von den Steueroasen verlangt, mindestens zwölf bilaterale Abkommen mit anderen Ländern zu schließen. Inzwischen existieren auf Basis dieser Initiative bereits mehr als 800 solcher bilateraler Abkommen (OECD, 2013b). Sie sehen vor, dass die Steuerbehörden eines Vertragsstaates in begründeten Verdachtsfällen bei den Steuerbehörden der Steueroase Unterstützung erbitten können. Die angefragte Behörde muss daraufhin helfend tätig werden und darf sich nicht darauf berufen, dass nach dem lokalen Recht die entsprechende Information nicht vorgehalten werden muss.

Ein weiteres, multilaterales Abkommen über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen, welches im Oktober 2014 zwischen derzeit 82 Unterzeichnerstaaten vereinbart wurde, geht über die bilateral vereinbarten Abkommen zum Informationsaustausch deutlich hinaus. Die unterzeichnenden Länder sind danach ab 2017/2018 den Partnerländern in standardisierter Form berichtspflichtig, wenn ausländische Personen direkt oder indirekt über passive Zwischengesellschaften Konten in ihrem Territorium besitzen.

Grenzen der vereinbarten Abkommen

Die neuen Abkommen könnten prinzipiell die Attraktivität von internationalen Steueroasen für Steuerhinterzieher mindern. Positiv ist, dass – anders als bei der seit Mitte 2005 anwendbaren EU-Zinsrichtlinie⁶ – auch Dividendeneinkommen der Meldepflicht unterliegen.

Faktisch scheinen die bisherigen Maßnahmen jedoch die Gesamtanlagen in den Steueroasen im Aggregat nur in sehr geringem Umfang zu reduzieren. Ein Grund dafür ist, dass weder die bilateralen Verträge, noch der neue multilaterale Vertrag alle Steueroasen umfasst. Damit besteht die Möglichkeit, Anlagen in derzeit noch sichere Staaten umzulenken, was offensichtlich passiert.⁷ Dabei wächst mit der Zahl der kooperativen Steueroasen für die verbliebenen Staaten das Geschäft und somit der Anreiz, beim Informationsaustausch nicht mitzumachen. Ein flächendeckender Austausch

⁶ Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

⁷ Vgl. Johannesen und Zucman (2014).

wird u.U. gerade durch den sequentiellen Verhandlungsprozess erschwert (Elsayyad und Konrad, 2011).

Grenzen der Wirksamkeit der Abkommen ergeben sich aber auch aus der Omnipräsenz von intransparenten Briefkastenfirmen, deren Bedeutung die Panama Papers nochmals nachdrücklich in Erinnerung gerufen haben. Solange Bankeinlagen und -depots über solche Scheinfirmen laufen, können Berichtspflichten ins Leere laufen. Zwar sind die Finanzinstitutionen nach den „Know-your-customer“-Prinzipien zur Bekämpfung der Geldwäsche verpflichtet, nur Gelder anzunehmen, deren tatsächlichen Besitzer sie identifizieren können. Faktisch klafft hier indes eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit (vgl. Sharman, 2010). Dabei ist diese Lücke keineswegs nur in den klassischen Steueroasen vorhanden, sondern auch in einigen US-Bundesstaaten.

Steuerpolitische Implikationen

Von Seiten der Steuerpolitik werden die internationalen Abkommen der letzten Jahre als Erfolg verbucht. Vor diesem Hintergrund haben sie die Diskussion um die 2009 eingeführte Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge in Höhe von 25 % plus Solidaritätszuschlag neu belebt. Da die Einführung der Abgeltungssteuer unter Finanzminister Peer Steinbrück mit den Schwierigkeiten der Besteuerung von Kapitalerträgen im internationalen Kontext begründet worden war, könnte eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit im Informationsaustausch nun wieder für eine stärker progressive Besteuerung von Kapitaleinkünften sprechen. Entsprechende Überlegungen sind in der deutschen Politik auf verschiedenen Seiten des politischen Spektrums laut geworden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem internationalen Informationsaustausch ist indes Vorsicht angebracht. Es ist anzuraten, die tatsächliche Wirksamkeit der bislang getroffenen Maßnahmen empirisch zu analysieren, bevor der Steuergesetzgeber erneut tätig wird.

Zum einen ist unwahrscheinlich, dass sich alle relevanten Steueroasen und Kapitalanlageländer dem multilateralen Abkommen anschließen werden. Fraglich ist dies beispielsweise im Falle der USA, die zwar über die sogenannte FATCA Gesetzgebung (Foreign Account Tax Compliance Act) von ausländischen Banken umfangreiche Informationen über Kontoinhaber mit US-Nationalität einfordern, aber andererseits dem multilateralen Abkommen zum Informationsaustausch nicht beigetreten sind. Zwar bieten die USA ihren FATCA Partnerländern ebenfalls Informationen an. Diese fallen jedoch in der Qualität gegenüber den selbst eingeforderten Informationen zurück. Beispielsweise hat Deutschland keinen Anspruch darauf, von den USA Depotinformationen zu erhalten, sobald deutsche Anleger in den USA über eine Zwischengesellschaft anlegen (Tax Justice Network, 2015).

Zum anderen bleibt abzuwarten, ob die ausgetauschten Informationen tatsächlich verwertbar sein werden, oder ob nicht der strategische Gebrauch von Briefkastenfirmen in Steueroasen die neuen rechtlichen Möglichkeiten faktisch weiter durchlöchert.

Für den Fall, dass weiterhin ein Teil der einschlägigen Steueroasen dem automatischen Informationsaustausch fernbleibt, bietet es sich an, auf bilateralem Wege Verhandlungen aufzunehmen oder den Druck über multilaterale Verfahren zu erhöhen. Sanktionen gegen nicht-kooperierende Steueroasen könnten höhere deutsche und europäische Quellensteuern auf Lizenzgebühren, Managementdienstleistungen und Beratungsdienstleistungen sein, die in die betreffenden Territorien fließen. Dies erscheint sachgerecht, weil zahlreiche anekdotische und empirische Evidenz darauf hindeutet,⁸ dass solche Gebühren, die in den Steueroasen üblicherweise steuerfrei vereinnahmt werden können, ein wichtiges Puzzleteil der internationalen Steuervermeidung darstellen.⁹ Die Maßnahme würde damit eng an dem Geschäftsmodell der Steueroasen ansetzen.

Literaturverzeichnis

- Braun, J. und A. J. Weichenrieder (2015), "Does Exchange of Information between Tax Authorities Influence Multinationals' Use of Tax Havens?", SAFE Working Paper 89.
- Crivelli, E., R. De Mooij und M. Keen (2016), "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries", erscheint in: FinanzArchiv/Public Finance Analysis.
- Gordon, R. K. (2009), "Laundering the Proceeds of Public Sector Corruption", Case Research Paper Series in Legal Studies, Working Paper 09-10 (updated April, 2011).
- Hebous, S. (2014), "Money at the Docks of Tax Havens. A Guide", FinanzArchiv/Public Finance Analysis 70, 458-485.
- Hebous, S. und N. Johannesen (2015), "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services", CESifo Working Paper 5414.
- O'Donovan, J., H. Wagner und S. Zeume (2016), "The Value of Offshore Secrets – Evidence from the Panama Papers", SSRN Working Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2771095.
- Schjelderup, G. (2016), "Secrecy Jurisdictions", International Tax Public Finance 23, 168-189.
- Sharman, J. C. (2010), "Shopping for Anonymous Shell Companies. An Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System", Journal of Economic Perspectives 24, 127-140.

⁸ Vgl. Hebous und Johannesen (2015).

⁹ Gordon (2009).

Tax Justice Network (2015), "Narrative Report on USA", <http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/USA.pdf>.

Weichenrieder, A. und F. Xu (2015), "Are Tax Havens Good? Implications of the Crackdown on Secrecy", SAFE Working Paper No. 111.

Zucman, G. (2015), "The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens", University of Chicago Press, Chicago.