
Grenzüberschreitende Besteuerung: Wie Privatvermögen und Unternehmensgewinne erfasst werden können¹

Gabriel Zucman*

Die Globalisierung macht es für Konzerne zunehmend leichter, ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verschieben. Moderne Technologien machen es zudem auch für wohlhabende Privatpersonen einfacher, Vermögen nichtdeklariert auf Bankkonten in *Offshore*-Steuerstaaten zu parken. Beide Problembereiche wurden in den Medien und in der globalen ökonomischen Debatte seit der Finanzkrise prominent behandelt; die Argumente gründen jedoch eher auf nur dünner empirischer Beweislage.

Die Berechnung der Kosten, die Steuerstaaten für ausländische Regierungen verursachen, ist äußerst schwierig. Jedoch zeigen Daten zur Zahlungsbilanz und Geschäftsberichten, dass US-Unternehmen Gewinne in größer werdendem Ausmaß nach Bermuda, Luxemburg und ähnliche Länder verschieben. Rund 20 Prozent aller US-Unternehmensgewinne werden mittlerweile in solchen Steuerstaaten gemacht, was einer zehnfachen Steigerung seit den 1980er-Jahren entspricht. Diese Gewinnverschiebungen passieren typischerweise legal und sind folglich besser als Steuervermeidung denn als Betrug zu beschreiben. Ich versuche, die Kosten für die Staatskassen zu quantifizieren, indem ich aus einem neuen Blickwinkel die jüngsten makroökonomischen Daten analysiere und diese gezielt kombiniere. In den vergangenen fünfzehn Jahren ist der effektive Körperschaftsteuersatz von US-Unternehmen von 30 auf 20 Prozent zurückgegangen, und zirka zwei Drittel dieser Abnahme kann auf das Verschieben der Gewinne in Niedrigsteuerländer zurückgeführt werden.

Auch wohlhabende Privatpersonen nutzen Steuerstaaten, mitunter völlig legal, um etwa von Bankdienstleistungen zu profitieren, die in ihrer Heimat nicht angeboten werden, und manchmal illegal, um Steuern zu vermeiden. Mittels einer Reihe von Änderungen wurde in den vergangenen Jahren

* Dies ist die deutsche Übersetzung eines ursprünglich im *Journal of Economic Perspectives* 28/4 (2014) 121-148 erschienenen Beitrags.

und mit einigem Erfolg versucht, diese Art der Steuerflucht zu drosseln. Dennoch zeigen das verfügbare Datenmaterial aus der Schweiz und aus Luxemburg sowie systematische Anomalien in den internationalen Finanzinvestitionsdaten der Länder, dass *Offshore*-Privatvermögen rasch wachsen, und der Großteil davon scheint sich der Besteuerung zu entziehen.

Um die Geltendmachung von Steuern in der globalen Wirtschaft des 21. Jahrhunderts zu verbessern, plädiere ich für ein weltweites Finanzregister. Ein solches Register würde es sowohl ermöglichen, Schlupflöcher zu stopfen, als auch die Steuerflucht von Unternehmen und Privaten deutlich schwieriger machen. Ich werde zudem ausführen, wie in der Zwischenzeit einige der großen Herausforderungen durch Reformen, die wenig bis keiner internationaler Kooperation bedürfen, angegangen werden könnten.

Multinationale Konzerne, Gewinnverschiebung und Steuervermeidung

Die Körperschaftsteuer ist eine Schlüsselkomponente des Steuersystems hoch entwickelter Länder, zumal sie eine der wichtigsten Arten der Kapitalbesteuerung ist. In den Vereinigten Staaten stammten 2013 etwa zwei Drittel der gesamten Steuereinnahmen aller Verwaltungsebenen aus der Kapitalbesteuerung. An die 30 Prozent dieser Steuereinnahmen kamen über die Körperschaftsteuern herein (350 Milliarden US-Dollar), den Rest machten vermögensbezogene Steuern (450 Mrd. \$)² sowie die Besteuerung von Kapitalerträgen und Vermögen aus. In Europa liegt der durchschnittliche Anteil der Steuereinnahmen durch Kapitalbesteuerung bei 20 Prozent, also niedriger als in den USA, zumal dort die Verbrauchsteuern eine größere Rolle spielen; doch wie in den Vereinigten Staaten machen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer etwa ein Drittel der Kapitalsteuern aus.³ Ungeachtet ihrer wichtigen Rolle sind die Zweckmäßigkeit und die Durchsetzbarkeit der Körperschaftsteuer durch die Globalisierung stark gefordert, und sollten sich die aktuellen Trends fortsetzen, so könnte die Körperschaftsteuer in den kommenden zwei bis drei Dekaden verhältnismäßig an Bedeutung verlieren.

Die drei Säulen der internationalen Besteuerung

In den meisten einkommensstarken Ländern wurde die Körperschaftsteuer kurz vor oder während des Ersten Weltkriegs eingeführt, etwa zur gleichen Zeit wie die Einkommensteuer.⁴ Diese Übereinstimmung ist kein Zufall. Wegen fehlender Körperschaftsteuern konnte man sich über die

Gründung einer Kapitalgesellschaft um die Einkommensteuer drücken, auch etwa Aktionäre, die ihre Gewinne im Unternehmen beließen. Der einfachste Weg, dies zu verhindern, ist Gewinne direkt im Unternehmen zu besteuern. Die Körperschaftsteuer ist im Grunde eine Schranke, obgleich sie im Laufe der Zeit auch andere Zwecke zu erfüllen hatte (wie Bank im Jahr 2010 für die USA zeigte). Werden Unternehmensgewinne ausbezahlt, erkennen die Steuerbehörden üblicherweise an, dass die Anteilseigner bereits der Unternehmensbesteuerung unterlagen, und besteuern typischerweise Einkommen aus dieser Quelle niedriger als Arbeitseinkommen. In den Vereinigten Staaten betrug im Jahr 2013 auf Bundesebene der höchste Einkommensteuersatz auf Kapitalerträge und Dividenden von inländischen sowie ausländischen Unternehmen 20 Prozent, im Vergleich zu 39,6 Prozent auf normale Einkommen.

Tatsächlich war die Erkenntnis, dass Unternehmensgewinne zweimal besteuert werden, eines der Schlüsselargumente, um im Jahr 2003 die Senkung der Besteuerung von Dividenden voranzubringen.⁵ Diese Steuerensenkung war ursprünglich so angelegt, dass sie 2009 auslaufen sollte, wurde jedoch zuletzt fix beibehalten.⁶ In ähnlicher Weise werden etwa in Kanada, in Australien und in Mexiko bei Gewinnen, die an Aktionäre als Dividenden ausbezahlt werden, alle einbehaltenen Unternehmenssteuern gegen Einkommensteuern gegenverrechnet. Bis vor einiger Zeit hatten viele europäische Staaten ein ähnliches Anrechnungsverfahren. Inzwischen haben jedoch viele einen recht ähnlichen Zugang wie die Vereinigten Staaten: Frankreich hat 2005 aufgehört, Körperschaftsteuern anzurechnen, Deutschland im Jahr 2001.⁷

In geschlossenen Wirtschaftsräumen ist die Unternehmensbesteuerung relativ unkompliziert, doch es wird unübersichtlicher, sobald Unternehmen in mehreren Ländern tätig sind. US-Bürger müssen auf alle Einnahmen Steuern bezahlen, gleich woher sie kommen. Nachdem die Körperschaftsteuer im Grunde eine Vorauszahlung der Einkommensteuer ist, sollten US-Unternehmen ebenso Steuern auf all ihre Gewinne bezahlen, gleich ob sie in den USA oder im Ausland erwirtschaftet werden. Was passiert jedoch, wenn zwei Länder die gleichen Gewinne besteuern wollen? Bereits in den 1920er-Jahren war die Doppelbesteuerung ein Thema, und der Völkerbund befragte 1923 vier Ökonomen (Bruins, Einaudi, Seligman und Stamp), wie dies am besten vermieden werden könnte. Sie formulierten drei Prinzipien, die bis heute die Säulen der internationalen Besteuerung bilden:

Erstens, die Körperschaftsteuer ist an die Regierung des Landes an der Quelle abzuführen. Besitzt ein US-Bürger eine Kaffeeproduktion in Brasilien – wir wollen sie Coffee Rio nennen –, dann soll Brasilien die Steuer einheben. Beim Aufstellen dieser Regel war der Völkerbund stark von den Steuergesetzen des Europa des 19. Jahrhunderts beeinflusst, wo unter-

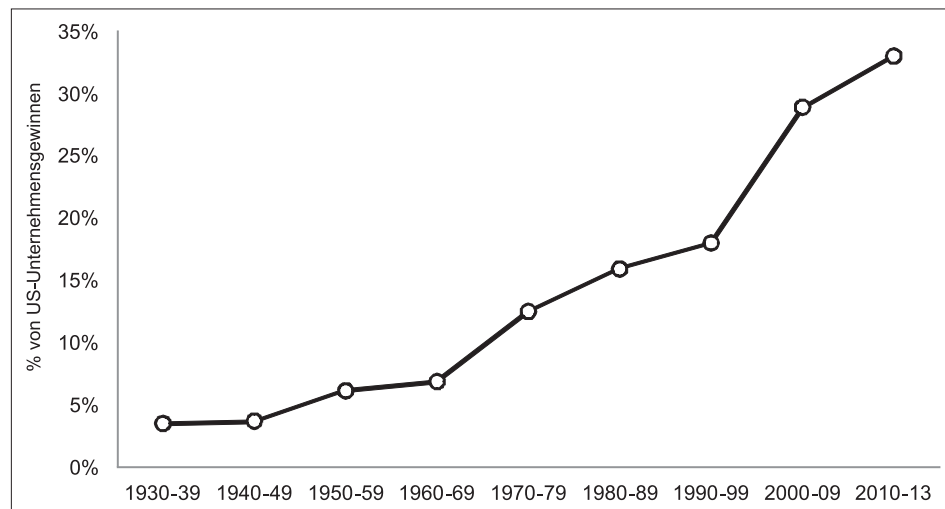
schiedliche Einnahmequellen – Löhne, Mieteinnahmen, Dividenden – unterschiedlichen, sogenannten tabellarischen Steuern unterworfen waren. Für viele Ökonomen in den 1920er-Jahren waren Unternehmensgewinne einfach eine Art des Einkommens, das besteuert wurde, und wer die Steuerlast trug, war letztlich nicht besonders wichtig.

Die Besteuerung an der Quelle funktioniert gut, wenn ein Unternehmen eine Niederlassung in einem anderen Land hat, die dort die gesamte Produktion und den Verkauf übernimmt. Jedoch angenommen, Coffee Rio ist ein Tochterunternehmen von Coffee America, einem US-Unternehmen, dessen Geschäft den Import und Vertrieb von Coffee-Rio-Produkten in den Vereinigten Staaten umfasst. Woher kommen nun Coffee Americas Gewinne – aus den Vereinigten Staaten oder aus Brasilien? An diesem Punkt gelangten die Völkerbund-Experten in den 1920er-Jahren zum zweiten Grundprinzip, bekannt als „*arm's length pricing*“, dem Fremdvergleichsgrundsatz. Beide Unternehmen müssen ihre eigenen Gewinne getrennt errechnen, als ob sie nichts miteinander zu tun hätten. Coffee Rio muss demnach seine Gewinne so ermitteln, als ob es seinen Kaffee zu Weltmarktpreisen verkauft, und die amerikanische Mutter muss ihre Gewinne so ermitteln, als ob sie die Coffee-Rio-Produkte zu Weltmarktpreisen für Kaffee einkauft. Seit Jahrzehnten gilt dieses Prinzip für die Aufteilung der Gewinne multinationaler Konzerne in ihren Ländern.

Drittens beschloss die Expertengruppe des Völkerbunds, dass internationale Steuerangelegenheiten nicht durch ein multinationales, globales Abkommen geregelt werden sollten, sondern bilateral. Mit dem Resultat, dass viele Staaten seit den 1920er-Jahren Tausende von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichneten, die auf den Grundprinzipien des Völkerbunds der Quellenbesteuerung und des Fremdvergleichsgrundsatzes fußen, sich jedoch in einer Unzahl an spezifischen Möglichkeiten unterscheiden. Während der internationale Handel seit 1947 auf der Basis eines multilateralen Abkommens verwaltet wird – dem „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) –, gibt es bis heute kein solcherart multilaterales Übereinkommen für Körperschaftsteuern.

Die Experten des Völkerbunds sahen viele Mankos ihres Plans voraus. Britische Ökonomen waren besonders skeptisch.⁸ Doch just als man sich in den 1920er-Jahren auf Prinzipien der Unternehmensbesteuerung geeinigt hatte, machte die Globalisierung einen Rückschritt. Zwischen der Großen Depression bis in die 1960er-Jahre machten ausländische Gewinne zirka fünf Prozent der gesamten US-Unternehmensgewinne aus (siehe Abb. 1). Ein halbes Jahrhundert lang blieben die Entscheidungen der Experten des Völkerbunds quasi bedeutungslos, zumal sie nur auf diesen geringen Prozentsatz der Unternehmensgewinne angewandt wurden.

Abbildung 1: Der Anteil an US-Unternehmensgewinnen, die im Ausland erwirtschaftet werden



Quelle: Die Berechnungen des Autors basieren auf Daten zu Volkseinkommen und Wertschöpfung. Die Grafik zeigt Durchschnittswerte über jeweils zehn Jahre (1970-1979 entspricht dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1979). Ausländische Gewinne umfassen Dividenden aus dem ausländischen Beteiligungsportfolio sowie aus ausländischen Direktinvestitionen.

Die Situation änderte sich in den 1970er-Jahren, wenn auch zunächst nur langsam. Erst im 21. Jahrhundert, im Zuge des Anschwellens internationaler Investitionen, wurde das Problem brisant. Denn die Globalisierung kehrte gegenüber dem ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert intensiviert zurück, und die Entscheidungen des Völkerbundes in den 1920er-Jahren verfolgen immer noch die Steuerbehörden.

***Treaty-Shopping* und Verrechnungspreise**

Jedes der drei Grundprinzipien der internationalen Besteuerung von Unternehmensgewinnen, auf die man sich in den 1920er-Jahren geeinigt hatte – das Quellenprinzip, der Fremdvergleichsgrundsatz sowie bilaterale Steuerabkommen –, wirft eigene Probleme auf.

Erstens, die Entscheidung für die Tausenden bilateralen Verträge statt eines multilateralen Abkommens hat ein Netz an inkonsistenten Regeln geschaffen. Multinationale Konzerne können dies ausnützen, um Steuern zu vermeiden, indem sie sorgfältig den Standort ihrer Tochtergesellschaften wählen – das nennt man „*Treaty-Shopping*“.

Ein prominentes Beispiel ist Googles „doppelter irisch-niederländischer

Sandwich“, der diesen Namen trägt, weil das Konstrukt aus zwei irischen Tochtergesellschaften besteht, zwischen die eine niederländische Scheinfirma gepresst wurde. Ähnliche Strategien werden auch von anderen Multis angewandt. Im Falle Googles wurde dies erstmals von einem Reporter namens Jesse Drucker (2010) analysiert und danach von Akademikern⁹ und internationalen Organisationen (wie dem IMF [2013]). Am Anfang steht das teilweise Übertragen des immateriellen Kapitals von Google US – insbesondere seine Such- und Werbetechnologien – an Google Holdings, die eine irische Tochter ist, doch für die steuerliche Bewertung seinen Standort in Bermuda hat (wo wiederum „*Mind and Management*“ untergebracht sein sollen). Dieser Transfer vollzog sich 2003, wenige Monate vor dem Google-Börsegang, und generierte zu dieser Zeit vermutlich zu besteuern des Einkommen für Google in den Vereinigten Staaten. Google US hatte einen Anreiz, weniger als den damaligen Marktwert für seine Technologien zu verlangen, doch wir wissen nicht, ob das auch so passiert ist oder aber ob der Fremdvergleichsgrundsatz streng durchgesetzt wurde – denn der Kaufpreis ist keine öffentlich zugängliche Information. Jedenfalls ist Googles Marktpreis nach dem Börsegang von 2003 enorm angestiegen; augenscheinlich konnte Google – ob beabsichtigt oder nicht – seine immateriellen Vermögenswerte an seine *Offshore*-Töchter für einen retrospektiv niedrigen Preis verkaufen.

Der irisch-bermudische Hybrid schuf sodann eine weitere irische Tochtergesellschaft, „Ireland Limited“, und vergab an diese die Lizenz, Google-Technologien zu verwenden. Im Gegenzug nutzt diese Tochter Googles immaterielle Vermögenswerte, indem sie diese an alle Google-Gesellschaften in Europa, in Nahost und Afrika lizenziert. Google France bezahlt Lizenzgebühren an Ireland Limited, um die Technologien des Unternehmens nutzen zu dürfen. Gegenwärtig unterliegt das Gros von Googles Gewinnen, die außerhalb der USA erwirtschaftet werden, der irischen Unternehmensbesteuerung von 12,5 Prozent.

Im nächsten Schritt geht es darum, die Gewinne aus Irland herauszubringen und sie in Bermuda auftauchen zu lassen, wo die Körperschaftsteuer null Prozent beträgt. Das funktioniert, indem Ireland Limited eine Zahlung über Nutzungsgebühren an Google Holdings überweist. Hier gibt es zwei Hürden: Irland hält die Überweisung von Lizenzgebühren nach Bermuda zurück; um Steuern zu vermeiden, wird deshalb der Umweg über die Niederlande notwendig.

Ireland Limited bezahlt Lizenzgebühren an die niederländische Scheinfirma („Google BV“) – dies ist steuerfrei, zumal Irland und die Niederlande beide Mitglieder der Europäischen Union sind. Die niederländische Scheinfirma transferiert sodann alles an die irisch-bermudische Holding zurück – wiederum steuerfrei, zumal die Holding aus Sicht der niederländischen Finanz irisch und nicht bermudisch ist. Das zweite Problem stammt

aus den Vereinigten Staaten, die wie viele andere einkommensstarke Länder eine Reihe von Steuervermeidungsregeln haben – so genannte „*controlled foreign corporations*“-Bestimmungen –, die entwickelt wurden, um genau solche Einkommen, wie jene aus den Lizenzgebühren, die von Ireland Limited an die irisch-bermudische Holding überwiesen werden, umgehend zu besteuern. Allerdings kann das Inkrafttreten der Bestimmungen im US-Fall vermieden werden, indem Ireland Limited und die niederländische Scheinfirma nicht wie eigenständige Unternehmen, sondern wie Abteilungen von Google Holdings behandelt werden; ein Schritt, der „Ankreuzen“ genannt wird, weil dazu nicht mehr notwendig ist, als auf dem IRS-Formular Nummer 8832 an der richtigen Stelle anzukreuzen.

Das Resultat ist, dass aus Sicht der Steuerbehörden der Vereinigten Staaten Ireland Limited und Google BV nicht existieren, für Europa sind sie allerdings Realität. Aus irischer Perspektive ist Google Holdings bermudisch, doch für die Vereinigten Staaten ist es irisch. Durch das gegenseitige Auspielen von Steuerabkommen – und insbesondere durch das Ausnutzen ihrer inkonsistenten Definition von Ansässigkeit – generiert Google staatenloses Einkommen, das in dem Jahr, in dem es generiert wird, nirgendwo besteuert wird.¹⁰ Aus den veröffentlichten Unternehmensdaten geht hervor, dass Google in den vergangenen Jahren für seine ausländischen Gewinne einen effektiven Steuersatz zwischen zwei und acht Prozent bezahlt hat.

Werden *Offshore*-Profite in die Vereinigten Staaten repatriert, so werden sie dort, anders als in den meisten anderen OECD-Staaten, versteuert. Die Körperschaftsteuer beträgt 35 Prozent, im Ausland bezahlte Körperschaftsteuern werden gutgeschrieben. In der Praxis ist der Anreiz zu repatriieren aber gering, zumal Gelder, die *offshore* verbleiben, auf vielfältige Weise genutzt werden können. Eine Möglichkeit ist etwa, ausländische Unternehmen zu kaufen – 2011 erwarb Microsoft für 8,5 Mrd. \$ Skype, und seither boomen grenzüberschreitende Unternehmensfusionen und -akquisitionen. Ein weitere Möglichkeit besteht darin, das Kapital zur Besicherung von Krediten zu verwenden – Apple gab Dutzende Milliarden in Anleihen aus, um ein großangelegtes Aktienrückkauf-Programm zu finanzieren. Ein noch gewagter Schritt ist es, wenn ein Unternehmen seine Zentrale nach Übersee verlagert, indem es mit einem ausländischen Unternehmen fusioniert, was als „Steuerumkehr“ bezeichnet wird – 2014 gab Medtronic aus Minnesota seine Pläne bekannt, Covidien mit Sitz in Dublin zu erwerben und zu einem Unternehmen mit Sitz in Irland zu mutieren. Diese Spielarten ermöglichen es US-Unternehmen, ihre *Offshore*-Gewinne zu verwenden, ohne dass gegenüber den USA steuerliche Verbindlichkeiten anfallen. Die Fragestellungen im Zusammenhang mit *Treaty-Shopping* werden durch die wachsende Geschicklichkeit multinationaler Unternehmen in der Wahl ihre Steuerstandorte und dem Nutzen von Lü-

cken in den Abkommen – ganz gleich wo sie produzieren oder verkaufen – dringender. Eine beliebte Methode, *Offshore*-Gewinne zu verschieben, stellen unternehmensinterne Kredite dar, wobei eine Tochterfirma in einem Niedrigsteuerland einen Kredit an eine andere in einem Hochsteuerland vergibt. Eine weitere Methode – die nach jüngster Metaanalyse der Literatur wichtigste¹¹ – ist die Manipulation von Transferpreisen, zu denen Waren und Dienstleistungen intern gehandelt werden. Prinzipiell sollten konzerninterne Transaktionen zu Marktpreisen gehandelt werden, so als ob die Tochter keine wäre. In der Praxis aber erfährt der Fremdvergleichsgrundsatz heftige Einschränkungen. Am hypothetischen Beispiel von Coffee Rio: Stellen wir uns vor, es verkauft seine Produktion an Coffee America zu künstlich hohen Preisen, um Gewinne in Brasilien (wo der Körperschaftsteuersatz 25 Prozent beträgt) statt in den USA (wo der Körperschaftsteuersatz bei 35 Prozent liegt) auftreten zu lassen. Vor dem Hintergrund von alljährlichen Milliarden von unternehmensinternen Transaktionen ist es nicht vorstellbar, dass die Steuerbehörden in der Lage sind, zu überprüfen, ob sie auch alle korrekt bepreist sind. Clausing (2003) fand überzeugende Beweise, wie US-Unternehmen zu manipulierten Preisen handeln: Während andere Variablen, die die Handelspreise beeinflussen, streng kontrolliert werden, scheinen US-Unternehmen Waren und Dienstleistungen an ihre Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerländern zu relativ niedrigen Preisen anzubieten, und importieren von ihnen zu hohen Preisen. Noch bedeutender ist, dass in vielen Fällen keine relevanten Marktpreise existieren. Wo lag der faire Marktpreis von Google-Technologien, als sie 2003 an die Tochtergesellschaft in Bermuda transferiert wurden, als Google noch nicht an der Börse war? Das Thema gewinnt an Bedeutung, zumal eine immer größere Anzahl internationaler Transaktionen innerhalb der internationalen Abteilungen eines Unternehmens – wie etwa der Verkauf von Eigentumsrechten an Marken, Logos und Algorithmen – nicht von Dritten auf gleiche Weise durchgeführt werden.

Für eine Reihe multinationaler Unternehmen, wo die Profite teilweise von Synergien aus ihrer weltweiten Präsenz rühren, ist das Konzept der Verrechnungspreise völlig verfehlt. In diesem Fall gibt es keine eindeutige Methode, einen Teil des Gewinns einer bestimmten Tochtergesellschaft zuzuschreiben.

Das letzte Schlüsselproblem in der heutigen internationalen Steuerlandschaft geht auf den Grundsatz zurück, dass Gewinne in erster Linie direkt an der Quelle besteuert werden sollen. Ohne diese Regel wäre es wohl sinnlos, es so aussehen zu lassen, als würden Gewinne im Null-Steuerland Bermuda erwirtschaftet werden. Besteuerung nach dem Quellenprinzip erzeugt zwei Arten von Ineffizienzen. Erstens verursacht es einen verschwenderischen Umgang mit Ressourcen: Multis geben Milliarden von Dollar für *Treaty-Shopping* und Verrechnungspreise aus (die

Steuerabteilung von General Motors beschäftigt dafür an die 1000 Mitarbeiter), und sobald die Steuerbehörden sich anstrengen, Steuervermeidungspraktiken einzuschränken, nehmen die Unternehmen im Gegenzug noch mehr Geld in die Hand. Das Resultat ist, dass Länder, die keine Steueroasen sind, weniger Abgaben einnehmen und für Wohlfahrt weniger Geld zur Verfügung haben.¹² Das Quellenprinzip motiviert Unternehmen auch dazu, ihre realen Geschäftsbereiche – Fabriken, Zentralen und Arbeitskräfte – dorthin zu verschieben, wo Steuern niedrig sind.¹³ Während vielen Analysten die Konsequenzen des Steuerwettbewerbs für reale Investitionen Sorge bereitet, zeigen die zugänglichen Beweismittel, dass das künstliche Verschieben der Gewinne viel stärkere Auswirkungen auf das Schrumpfen von Körperschaftsteuerzahlungen hat, weshalb sich dieser Artikel auf das Verschieben von Gewinnen konzentriert.

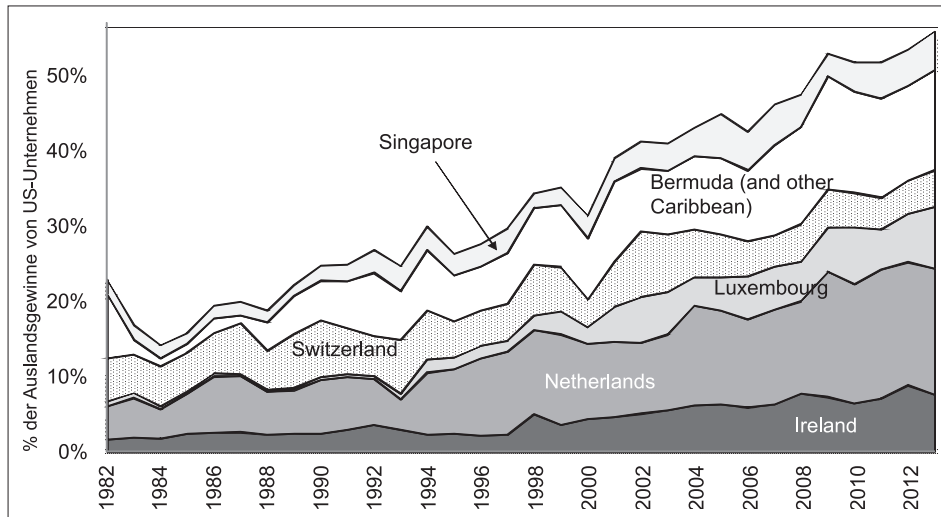
Der Einnahmenverlust infolge Körperschaftsteuervermeidung durch US-Unternehmen

Sollen die Einnahmenverluste für die Regierung, die durch Gewinnverschiebung in Niedrigsteuerländer verursacht wurde, beziffert werden, stellen sich jede Menge Probleme. Eine Reihe von Versuchen, insbesondere von Sullivan (2004) und Clausing (2009), verwendet Daten über die Geschäfte von US-Multis des Bureau of Economic Analysis.

In diesem Punkt verfolge ich einen anderen Ansatz und beziehe mich auf volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Zahlungsbilanzstatistiken. Ein Vorteil dieser Daten ist, dass sie keine Doppelzählungen enthalten, von denen die Geschäftsberichte von US-Multis durchwachsen sind.¹⁴ In der Zahlungsbilanzstatistik werden Gewinne, die durch die Ketten von Körperschaften in Bermuda, Irland und den Niederlanden sickern – wie im beschriebenen doppelten irisch-niederländischen Sandwich-Arrangement –, konsolidiert und nur einmal gezählt, und zwar so, dass sich ein erfasster Dollar an Auslandsgewinn in der Zahlungsbilanz niederschlägt und direkt zum Volkseinkommen beisteuert.

Beachten wir doch die grundlegenden makroökonomischen Größen der US-Wirtschaft in 2013. Das Volkseinkommen (das heißt, BIP abzüglich Vermögensabschreibung plus Nettoeinkünfte aus dem Ausland) entspricht 14,5 Billionen \$. Davon sind 14,5 Prozent oder 2,1 Billionen \$ Gewinne der US-Unternehmen (ohne Abschreibungen und Zinsen). US-Unternehmensgewinne sollen als die Gewinne von Unternehmen im US-Eigentum verstanden werden: Sie umfassen 1,7 Billionen \$ an inländischen Gewinnen plus 650 Mrd. \$, die von ausländischen Unternehmen in US-Eigentum erwirtschaftet werden, minus 250 Mrd. \$, die von inländischen Unternehmen mit ausländischen Eigentümern erwirtschaftet wer-

Abbildung 2: Der Anteil der Steueroasen an den Auslandsgewinnen von US-Unternehmen



Quelle: Die Berechnungen des Autors basieren auf Daten zur Zahlungsbilanz. Siehe *Online-Anhang*.

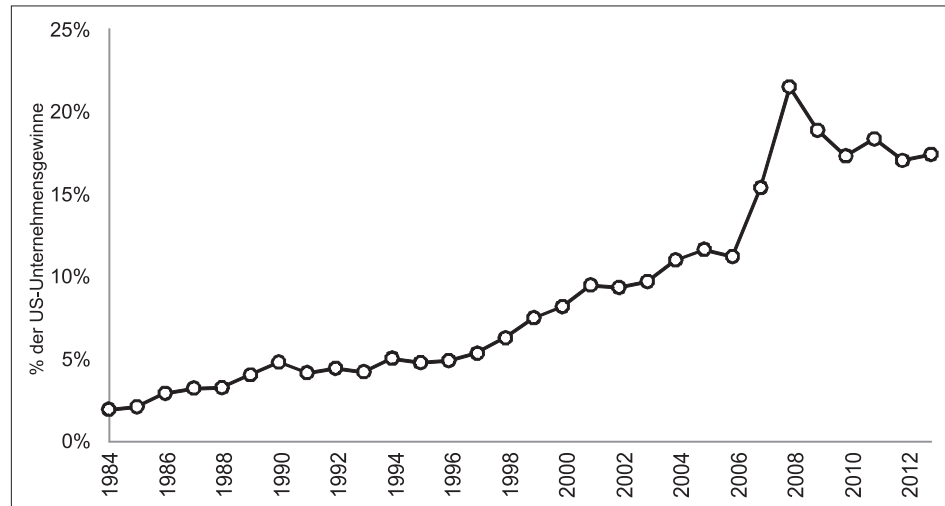
Anmerkungen: Die Daten zeigen die Anteile an den Gewinnen von US-Direktinvestitionen im Ausland, die in den wichtigsten Steueroasen anfallen. 2013 betrugen die Gesamteinkünfte aus ausländischen US-Direktinvestitionen rund 500 Milliarden \$. Davon kamen 17 Prozent aus den Niederlanden und 8 Prozent aus Luxemburg.

den. 2013 wurden also 31 Prozent der US-Unternehmensgewinne im Ausland erwirtschaftet. Woher kommen diese 650 Mrd. \$ an Auslandsgewinnen? Die Zahlungsbilanz zeigt eine Aufteilung dieses Gesamtwerts nach Ländern, und dabei wird deutlich, dass davon 55 Prozent aus sechs Steueroasen kommen: den Niederlanden, Bermuda, Luxemburg, Irland, Singapur und der Schweiz (Abb. 2). Die Nutzung von Steueroasen hat seit den 1980er-Jahren kontinuierlich zugenommen und steigt weiter.

Außerdem zeigt das weitverbreitete Nutzbarmachen von Steueroasen durch Unternehmen im US-Eigentum keine Anzeichen einer Verlangsamung.

Mit dem Anstieg des Anteils der ausländischen Gewinne in Steueroasen (auf heute 55 Prozent) legte auch der Anteil der ausländischen Gewinne an den gesamten US-Unternehmensgewinnen zu (auf zirka ein Drittel), so wie der Anteil der Steueroasen an der Gesamtheit der US-Unternehmensgewinne, der im Jahre 2013 18 Prozent erreichte (rund 55 Prozent eines Drittels). Das entspricht einer Verzehnfachung seit den 1980er-Jahren, wie Abbildung 3 zeigt. Dieser hohe Anteil der Steueroasen-Gewinne ist umso erstaunlicher, zumal viele US-Unternehmen keinerlei ausländische Geschäftstätigkeit aufweisen. (Der starke Anstieg während der

Abbildung 3: Der Anteil der Steueroasen an US-Unternehmensgewinnen



Quelle: Die Berechnungen des Autors basieren auf Daten zur Zahlungsbilanz. Siehe *Online-Anhang*.

Anmerkungen: Die Daten zeigen den Anteil der Gewinne im Verhältnis zur Gesamtheit der US-Unternehmensgewinne (inländische wie ausländische), die in den wichtigsten Steueroasen (Niederlande, Bermuda, Luxemburg, Irland, Singapur und der Schweiz) gemacht werden.

Finanzkrise liegt an der verhältnismäßigen Stärke der *Offshore*-Gewinne zu einem Zeitpunkt, zu dem inländische Erträge zusammenbrachen.)

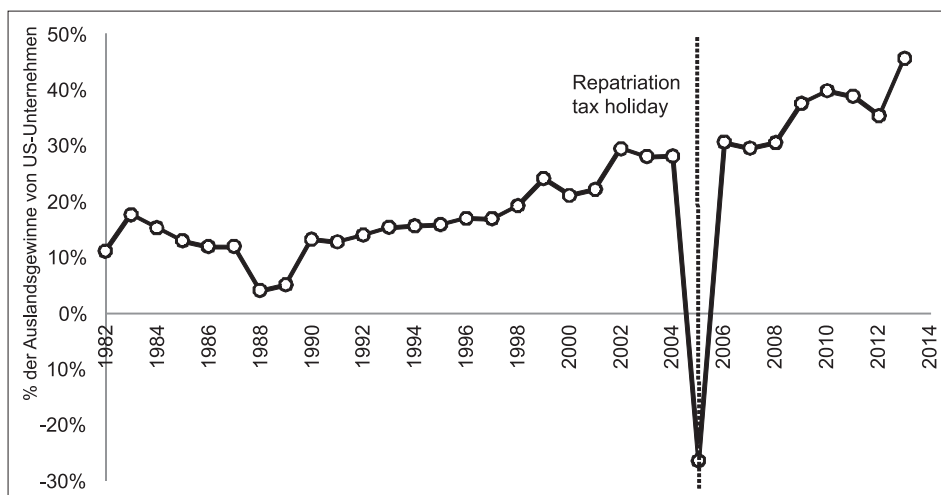
Bei der Interpretation der Zahlungsbilanzstatistiken muss mit Sorgfalt vorgegangen werden. Diese Daten zeigen nicht die reale Quelle der Gewinne, sondern vor allem den Standort der Holdingunternehmen, die in der steuerlichen Planung eine Rolle spielen. Stellen wir uns einfach vor, ein US-Unternehmen hat eine Konzerngesellschaft in Frankreich, die jedoch im Eigentum der irischen Holding steht. In der US-Zahlungsbilanz wird ein großer Teil der in Frankreich generierten Gewinne in Irland verbucht werden, vor allem dann, wenn die französische Gesellschaft für US-Steuerangelegenheiten als Unternehmenseinheit nach der beschriebenen „Kreuzchen-Regel“ missachtet wird. Ein wichtiger Grund für die Existenz der dazwischengeschalteten irischen Gesellschaft ist ja, dass es dadurch leichter wird, französische Steuern zu vermeiden und einen Aufschub von US-Steuern zu erwirken. Die Zahlungsbilanzstatistiken geben allerdings nicht genau Bescheid darüber, wie viel das Nutzbarmachen von Tochtergesellschaften in Steueroasen die einzelnen Regierungen kostet.

Um in diesem Punkt weiterzukommen, müssen wir zunächst eine Schätzung wagen, wie viel Steuern Unternehmen im US-Eigentum von ihren

Gewinnen in Steueroasen zahlen. Die Daten des Bureau of Economic Analysis (2013, II-D-1, S. 46) deuten darauf hin, dass US-Multis zirka drei Prozent ihrer Gewinne als Steuern an ausländische Regierungen in den wichtigsten Niedrigsteuerstaaten abführen, die in Abbildung 2 gezeigt werden. Steuerunterlagen stimmen mit diesem Resultat überein. In 2014 wies Microsoft in seinen Unterlagen, die an die US-Börsenaufsicht SEC¹⁵ übergeben wurden, akkumulierte Auslandsgewinne in Höhe von 92,9 Mrd. Dollar aus – der Großteil davon stammte von den Töchtern in Puerto Rico, Singapur und Irland. Würde Microsoft dieses Geld in die USA holen, wäre eine Zahlung von 29,6 Mrd. Dollar fällig. Dies entspricht einem Steuersatz von 31,9 Prozent. Im Falle der Repatriierung könnte Microsoft bereits im Ausland bezahlte Steuern von den 35 Prozent US-Körperschaftsteuer abziehen; diese Offenlegung impliziert, dass das Unternehmen höchstens 3,1 Prozent Steuern bezahlt hatte.

Microsoft stellte zugleich klar, dass man keine Absicht habe, die 92,9 Mrd. \$ zu repatriieren, die das Unternehmen als „langfristig außerhalb der Vereinigten Staaten investiert“ sieht. Zugegebenermaßen bringen Unternehmen manchmal einen Bruchteil ihrer Auslandsgewinne zurück. Jedoch

Abbildung 4: In Steueroasen geparkte US-Unternehmensgewinne



Quelle: Die Berechnungen des Autors basieren auf Daten zur Zahlungsbilanz. Siehe *Online-Anhang*

Anmerkungen: Diese Grafik zeigt den Anteil von Einkünften aus US-Direktinvestitionen in den wichtigsten Steueroasen (Niederlande, Irland, Schweiz, Singapur, Luxemburg, Bermuda und andere karibische Steueroasen) im Verhältnis zur Gesamtheit der US-Direktinvestitionen im Ausland. Der negative Betrag der reinvestierten Gewinne in 2005 kommt zustande, weil US-Unternehmen 2005 100 Prozent ihrer von Auslandstöchtern erwirtschafteten Gewinne repatriierten (die 2005er Daten beinhalten keine Repatriierungen von Gewinnen vor 2005).

sind Repatriierungen aus Niedrigsteuerstaaten gering, und ein Anstieg in naher Zukunft ist unwahrscheinlich, zumindest unter den geltenden Gesetzen. Im Jahr 2004 erließ der US-Kongress eine Steueramnestie für Repatriierungen; Multis, die ihre akkumulierten Auslandsgewinne heimbrachten, zahlten dafür nur 5,25 Prozent Steuer. Das Gros der Unternehmen nutzte das Angebot im Jahr 2005. Verfügbare Daten deuten darauf hin, dass die Maßnahme keinen Erfolg dabei hatte, die Beschäftigung im Land, Investitionen oder auch Forschung und Entwicklung anzukurbeln.¹⁶ Weiters erhöhte sich der Anteil der in Steueroasen erzielten Auslandsgewinne von US-Unternehmen, und die Tendenz, diese Gewinne dort zu belassen, verstärkte sich (siehe Abb. 4). Im Jahr 2013 wurden 80 Prozent der Gewinne in den großen Steueroasen gemacht (das entspricht 45 Prozent aller Auslandsgewinne), 20 Prozent wurden in die USA gebracht. Eine erneute befristete Steuerbefreiung ließe erwarten, dass sich dieser Trend verstärkt. Die Gewinne werden also in den Steueroasen nicht nur vernachlässigbar versteuert, die meisten davon blieben auch von der IRS unbesteuert. Nachdem diese Gewinne rund 20 Prozent aller US-Unternehmensgewinne ausmachen, schließe ich daraus, dass sich durch Gewinnverschiebung in Niedrigsteuerländer die Steuerzahlungen von US-Unternehmen entsprechend um rund 20 Prozent reduzieren.

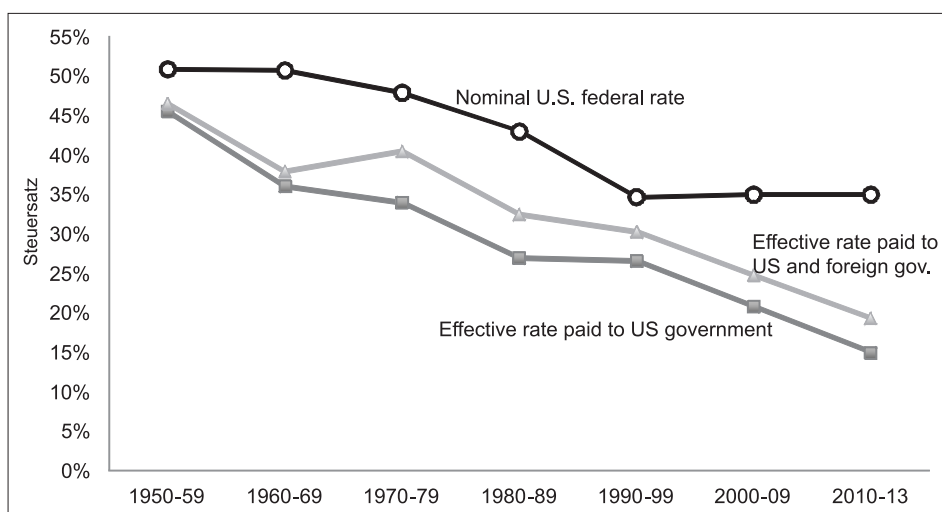
Der Rückgang des effektiven Körperschaftsteuersatzes von US-Unternehmen

Eine weitere Möglichkeit, die Gesamtsteuerausfälle zu bewerten, liegt darin, die Entwicklung des effektiven Steuersatzes auf Gewinne von US-Unternehmen weltweit zu studieren. Ich berechne den effektiven Steuersatz, indem ich sämtliche Unternehmenssteuern, die diese Körperschaften bezahlten (an die US-Regierung sowie ausländische Regierungen), den Unternehmensgewinnen, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung festgehalten sind, gegenüberstelle. (Eine umfassendere Analyse würde auch die Steuern, die Aktionäre auf ausgeschüttete Dividenden bezahlen, berücksichtigen und somit den effektiven Satz auf Kapitaleinkünfte erfassen.)

Abbildung 5 zeigt nominale und effektive Steuersätze auf US-Unternehmensgewinne nach Dekaden seit den 1950er-Jahren. Die Abbildung lässt erkennen, dass der effektive Körperschaftsteuersatz stets unterhalb des Nominalsatzes lag. Denn nicht alle Unternehmensgewinne sind besteuert; wenn sie dies sind, so ist die IRS-Definition von Gewinnen üblicherweise enger gesteckt als jene, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angewandt wird; und Unternehmen können Steuern hinauszögern, indem sie Einkünfte im Ausland lassen. Das Steuerreformgesetz von

1986 versuchte, die beiden Steuersätze zu vereinheitlichen – der nominale Satz wurde auf 34 Prozent gesenkt im Gegenzug für eine Erweiterung der Steuerbasis. Zirka ein Jahrzehnt lang war diese Strategie erfolgreich. Doch die Situation änderte sich in den späten 1990er-Jahren. Zwischen 1998 und 2013 hat sich der effektive Steuersatz um ein Drittel verringert, ging von rund 30 auf 20 Prozent zurück. Wäre dem nicht so, so hätten US-Unternehmen im Jahr 2013 zusätzliche 200 Mrd. \$ an Steuern bezahlt.

Abbildung 5: Nominale und effektive Steuersätze auf US-Unternehmensgewinne



Quelle: Die Berechnungen des Autors basieren auf Daten zur Zahlungsbilanz. Siehe *Online-Anhang*

Anmerkungen: Diese Grafik zeigt zehnjährige Durchschnittswerte (beispielsweise entspricht 1970-1979 dem Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1979). 2013 wurden für rund 100 \$, die US-Ansässige an Unternehmensgewinnen verdienen, im Schnitt 16 \$ als Unternehmenssteuern an die US-Regierung bezahlt sowie 4\$ an ausländische Regierungen.

Der Rückgang ist nicht einzig auf Steuervermeidung zurückzuführen. Obwohl der nominale bundesweite Körperschaftsteuersatz seit 1998 gleich geblieben ist, waren die Steuereinnahmen durch andere Faktoren betroffen. Zunächst haben Änderungen in den US-Steuergesetzen zu einer Schmälerung der Bemessungsgrundlage geführt. So können etwa seit 2004 produzierende Unternehmen (großzügig interpretierbar) neun Prozent von ihren steuerpflichtigen Gewinnen abziehen, womit sich der effektive Steuersatz um zirka 0,4 Prozentpunkte verringert.¹⁷

Zwischen 2001 und 2004 und erneut zwischen 2008 und 2013 war eine Steuerbegünstigung in Kraft, die die Abschreibungszeiträume von Investitionen veränderte (Anmerkung: Investitionen konnten rascher abgeschrieben

ben werden), nicht aber deren Höhe.¹⁸ Andere Lücken wurden hingegen geschlossen, wie etwa Steuervorteile auf Gewinne aus dem Exportgeschäft, zumal sie den Regeln der WTO zuwiderliefen.

Ein Teil des Rückgangs der effektiven Steuersätze zwischen 2007 und 2010 ist auf einen Rückgang von Erträgen aus Kapitalanlagen und eine Zunahme der Kosten durch uneinbringliche Forderungen zurückzuführen, die steuerpflichtige Gewinne schmälern, wobei dies aber nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt wird. In den vergangenen Jahren waren die Einnahmen auch von steuerlichen Verlustvorträgen aus der Krise 2008-2009 betroffen. Der Nettoeffekt der Großen Rezession sollte hingegen nicht überbewertet werden: 2013, vier Jahre nach der Rezession und ungeachtet höherer Profitabilität, ist der effektive Steuersatz mit 20 Prozent noch immer fast genauso niedrig wie im Jahr 2009 (18,4 Prozent).¹⁹

Außerdem werden von sogenannten Mantelgesellschaften erwirtschaftete Gewinne in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung inkludiert, obwohl sie nicht der Körperschaftsteuer unterliegen; für diese Unternehmen ist die effektive Körperschaftsteuer gleich null. Mantelgesellschaften sind Unternehmen mit weniger als 100 Aktionären, die ihre Gewinne einfach über die Einkommensteuer ihrer Eigentümer versteuern lassen (mit bis zu 39,6 Prozent im Jahr 2013). Die von Mantelgesellschaften erwirtschafteten Gewinne stiegen zwischen den 1980er-Jahren und den späten 1990er-Jahren von null auf zirka 15 Prozent aller US-Unternehmensgewinne: Diese trugen jedoch nicht zur Verringerung des effektiven Steuersatzes zwischen 1998 und 2013 bei.

Letztlich haben sich ausländische Unternehmenssteuern tendenziell verringert, wobei dies keinen Keil zwischen den nominalen und den effektiven Satz treibt, zumal niedrigere Steuern im Ausland entsprechend die Steuergutschrift beim Rückführen der Gewinne in die USA verringern und auf Gewinne, die nicht repatriert werden, oftmals keine ausländischen Steuern anfallen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von den zehn Prozentpunkten, um die sich der effektive Steuersatz zwischen 1998 und 2013 verringert hat, zwischen zwei und vier Punkten auf Veränderungen der US-Steuerbasis und die Große Rezession zurückgehen. Es verbleiben also zwei Drittel und mehr, die auf verstärkte Steuervermeidung in Niedrigsteuerländern zurückzuführen sind. Die Kosten der Steuerflucht von US-Unternehmen müssen sowohl die US-Regierung wie auch die Regierungen anderer Länder tragen. Ein großer Anteil der von Google nach Bermuda verschobenen Gewinne sind in Europa entstanden; ohne Steueroasen müsste Google höhere Steuern in Frankreich und Deutschland bezahlen. Andererseits nutzen US-Unternehmen die Steueroasen auch, um Steuern auf ihre US-Einkünfte zu vermeiden. Auf Basis von Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist es schwierig zu ergründen, welche Re-

gierung am meisten verliert. In jedem Fall gewinnen die US-Aktionäre. So wie das Aktienkapital sehr konzentriert ist – selbst wenn man die Pensionsfonds hinzurechnet –, so ist es der Kreis der Begünstigten.

Wie passen die starke Verringerung des effektiven Körperschaftsteuersatzes und die allgemein anerkannte Tatsache zusammen, dass der Anteil der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer am US-Volkseinkommen in den vergangenen 30 Jahren nicht zurückgegangen ist – sie machen nach wie vor zirka drei Prozent aus? Die Antwort lautet: Der Anteil der Unternehmensgewinne am Volkseinkommen ist über die Jahre gestiegen; von neun Prozent in den 1980er-Jahren – als die Zinsen hoch waren – auf zirka 14 Prozent in den Jahren 2010 bis 2013.²⁰ Dieser Zuwachs hat den Verfall des effektiven Körperschaftsteuersatzes ausgeglichen. In den USA gilt wie auch in anderen einkommensstarken Ländern: „*Capital is back*“,²¹ aber Kapitalsteuern eben nicht.

Reformen der Unternehmensbesteuerung

Es gibt jede Menge Pläne, wie die Körperschaftsteuer reformiert werden soll. Einige Kommentatoren argumentieren, dass man sie einfach abschaffen sollte. Eine Aufhebung würde die Einkommensteuer untergraben, zumal die Menschen ihr Einkommen im Unternehmen belassen und versuchen würden, über die Firma zu konsumieren; folglich bedeutet dieser Vorschlag in seiner radikalsten und stimmigsten Form zugleich eine Aufhebung der Einkommensteuer und dass stattdessen der Konsum besteuert werden müsste.²² Toder und Viard (2014) schlagen vor, die Körperschaftsteuer durch höhere Besteuerung von Aktionären zu ersetzen: Nicht börsennotierte Unternehmen würden auf der Basis ihres Durchlaufs von Gewinnen besteuert, so ähnlich wie die Mantelgesellschaften heute; Anteilseigner von börsennotierten Unternehmen würden Jahr für Jahr auf der Basis des Wertzuwachses ihrer Aktien besteuert, selbst wenn die Erträge nicht realisiert wurden. Dennoch bestätigen die Autoren, dass diese Reform nur etwa die Hälfte der aktuellen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer einbringen würde, und die Steuerersparnis würde in erster Linie reichen Haushalten zugute kommen – zu einer Zeit, wo die Ungleichheit zunimmt. Tatsächlich hat kein Land der Welt eine gut funktionierende Einkommensteuer und keine Körperschaftsteuer.

Jene Reformer, die grundsätzlich an der Körperschaftsteuer festhalten wollen, sind in unterschiedlichem Ausmaß bereit, die drei Grundsätze der internationalen Besteuerung – bilaterale Abkommen, das Quellenprinzip und den Fremdvergleichsgrundsatz – zu überdenken.

Eine erste Gruppe von Reformen drängt auf eine stärkere Harmonisierung der Abkommen. Befürworter räumen ein, dass die Tausenden bilate-

ralen Steuerabkommen viel Spielraum für *Treaty-Shopping* sowie inkorrekte Verrechnungspreise geschaffen haben, bleiben aber gleichzeitig dem Quellenprinzip und den Fremdvergleichsgrundsatz treu. Ein Beispiel dafür ist die Initiative für fairen internationalen Steuerwettbewerb, der „Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting“ der OECD (2013). In den vergangenen Jahren war einer der wichtigsten Schritte der Regierungen, die Regeln zu Verrechnungspreisen zu stärken und sie mit den OECD-Richtlinien in Einklang zu bringen.²³

Eine zweite Gruppe von Reformern schlägt die Abschaffung des Fremdvergleichsgrundsatzes vor. Die Gewinne multinationaler Konzern würden stattdessen anhand eines Schlüssels zwischen den Ländern aufgeteilt werden, eventuell auf der Basis einer Kombination aus Verkaufserlösen, Kapital und Beschäftigung – analog zu der Art und Weise, wie Unternehmen in den US-Bundesstaaten besteuert werden.²⁴ Zum Beispiel: Wenn etwa Google die Hälfte seiner Verkaufserlöse in den USA erzielte und auch die Hälfte seines Kapitals und seiner ArbeitnehmerInnen dort hat, dann wäre der halbe Google-Gewinn in den USA steuerpflichtig. Werden Kapital und Mitarbeiter in die Formel miteinbezogen, so bestehen Anreize, reale Unternehmensaktivitäten in Niedrigsteuerländer zu verschieben. Ein radikalerer Ansatz schlägt vor, die Gewinne der Multis den einzelnen Ländern auf der Basis lokaler Verkaufserlöse zuzurechnen. Letztendlich kann ein Unternehmen wie Starbucks seine Zentrale leicht nach Irland verlegen, aber nicht seine Kunden. Diese Gewinnzuweisung nach Verkaufserlösen würde sowohl die künstliche Gewinnverschiebung als auch den Steuerwettbewerb angehen. Allerdings gibt es nur einen schwachen Zusammenhang zwischen Verkauf, Kapital, Beschäftigung und dem Unternehmensgewinn.²⁵ Ist man der Meinung, dass Steuern dort bezahlt werden sollten, wo sie ihren Ursprung haben – nach dem Quellenprinzip –, würde der Verteilungsschlüssel den Steueransprüchen nicht gerecht werden.

Eine dritte Gruppe von Reformvorschlägen gibt das Quellenprinzip auf. Ist die Körperschaftsteuer nur eine Vorauszahlung der Einkommensteuer, so sollten die Gewinne nicht den Ländern zugeschrieben werden, aus denen sie stammen, noch jenen, wo Verkaufserlöse erzielt wurden, sondern jenen Ländern, wo die Aktionäre leben. Um dies genau zu verstehen, nehme man jemanden, der in Frankreich lebt und ein Unternehmen besitzt, das all sein Kapital und die gesamte Belegschaft in Deutschland hat, doch seine Produkte in China vertreibt. Nach heutigem Steuerrecht hat Deutschland Anspruch auf Steuereinnahmen, zumal dort die Produktion ist. Mit der Teilungsformel auf der Basis von Verkaufserlösen würde die Körperschaftsteuer China zugeteilt werden. Geht man aber davon aus, dass die Körperschaftsteuer im Grunde eine Vorauszahlung auf die französische Einkommensteuer ist, müssten im Falle des französischen Ei-

gentümers die Gewinne Frankreich zugeteilt werden. Die Körperschaftsteuer ist jedoch mehr als eine Vorauszahlung, sie ist auch eine Möglichkeit, etwa Mieten zu besteuern – wie etwa im Fall der Rohstoffindustrien; und ausländische Aktionäre (z. B. ein französischer Eigentümer eines Unternehmens mit Berliner Firmensitz) profitieren von den öffentlichen Gütern, die Deutschland zur Verfügung stellt, und dies gibt Deutschland ein Recht auf Steuereinnahmen – zumindest auf einen Teil der dort erwirtschafteten Gewinne. Die Quellenbesteuerung hat offensichtlich eine gewisse Legitimität.

Statt das Quellenprinzip ganz aufzugeben, könnte seinen Tücken durch die Integration von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer Rechnung getragen werden, wie dies europäische Staaten einst handhabten und wie dies Länder wie Australien und Kanada noch heute tun. Das System funktioniert so: Wurden die Gewinne erst ausgeschüttet, ist es den Aktionären gestattet, bereits bezahlte Körperschaftsteuern gegen die ausstehende Einkommensteuer gegenzurechnen. Man stelle sich vor, Microsoft hätte es geschafft, eine Besteuerung gänzlich zu vermeiden: In einem solchen Anrechnungssystem würden die Aktionäre dann eben keine Gutschrift bekommen und ihre Dividenden mit bis zu 48 Prozent besteuert werden (das wäre der kombinierte Steuersatz aus Unternehmensbesteuerung und Kapitalertragssteuern auf Dividenden im Jahr 2013). Jeder Steuer-Dollar, den Microsoft hingegen bezahlt hat, würde die Steuerlast des Aktionärs reduzieren. Ein solches Anrechnungssystem kombiniert die Besteuerung an der Quelle und der Dividende auf höchst logische Weise und – noch wichtiger – nimmt Firmen den Anreiz, sich in Irland anzusiedeln oder Gewinne nach Bermuda zu verschieben, zumal die Aktionäre erkennen würden, dass dies keinen Sinn macht.

Aktionäre könnten Steuern vermeiden, indem sie in Unternehmen investieren, die kaum oder keine Dividenden auszahlen, und deshalb wird es wichtig bleiben, dass signifikante Steuereinnahmen auf Unternehmensebene einbehalten werden. Viele multinationale Konzerne haben heute niedrige effektive Steuersätze, doch diesem Problem könnte man sich nähern, indem statt der Verrechnungspreise ein Verteilungsschlüssel Anwendung findet. In einem Teilungssystem ist es nicht maßgeblich, ob Verkaufserlöse (oder auch andere Faktoren in der Formel) nicht mit den Gewinnen korrelieren, weil die Körperschaftsteuer den Aktionären gutgeschrieben wird. Was jedoch wichtig wäre, ist, dass die Körperschaftsteuer für kleine und große Unternehmen, Hightech- und Produktionsbetriebe in etwa in gleicher Höhe eingehoben wird und dass diese Art der Vorauszahlung in allen Ländern erfolgt.

Dieses Anrechnungssystem hat in Europa im 20. Jahrhundert über weite Strecken gut funktioniert, aber scheiterte letztlich aus zwei Gründen: Erstens flog auf, dass Aktionäre Gutschriften für Steuern angerechnet beka-

men, die nie bezahlt wurden. Man war davon ausgegangen, dass die Unternehmen die nominale Körperschaftsteuer bezahlt hatten, tatsächlich hatten diese jedoch oftmals weniger berappt. Dieses Problem ist leicht zu lösen, indem man Unternehmen auffordert, ihren effektiven Steuersatz zum Zeitpunkt der Dividendenausschüttung offenzulegen. Das grundlegendere Problem war für die Regierungen jedoch, dass sie es inakzeptabel fanden, auch Steuergutschriften für im Ausland eingehobene Steuern zu gewähren; dieses Problem wurde in den 1990er-Jahren durch grenzüberschreitende Dividendenströme akut. Im Jahr 2004 urteilte der Europäische Gerichtshof, dass die Ungleichbehandlung ausländischer Dividenden diskriminierend sei, und brachte Frankreich und andere Länder dazu, das System 2005 zu kippen.²⁶ Heute zählt es zu den großen Herausforderungen in der globalisierten Welt, eine Lösung zu finden, wie eine Unternehmensbesteuerung umgesetzt werden kann.

Ein weltweites Finanzregister

Die Vereinigten Staaten könnten ihr System der Unternehmensbesteuerung grundlegend ändern, auch ohne viel internationale Kooperation. Zum Beispiel könnten die USA Verrechnungspreise abschaffen, weltweite Konzerngewinne besteuern (unter Anwendung eines Verteilungsschlüssels), die Besteuerung von Dividenden erhöhen und bereits bezahlte Körperschaftsteuern den Aktionären gutschreiben – und all das aufkommensneutral.

Statt dem US-Multi bei Repatriierung der Gewinne im Ausland bereits bezahlte Steuern gutschreiben (das hat 2010 zirka 118 Mrd. \$ gekostet), würde die Bundesregierung den Aktionären, die ausländische Dividenden kassieren, eine Gutschrift gewähren. Die Vereinigten Staaten mögen bei einem solchen Schritt zögern, sofern andere Länder nicht mitziehen; doch dieses Problem ließe sich durch bilaterale Abkommen lösen.

Die EU und die Vereinigten Staaten, die gemeinsam 50 Prozent des globalen BIP erwirtschaften, führen aktuell Gespräche über die Schaffung einer transatlantischen Freihandelszone; im Zuge dessen könnte man sich auch auf einen Verteilungsschlüssel einigen – eine integrierte individuell-körperschaftliche Besteuerung mit gegenseitiger Anerkennung und Gutschrift geleisteter Unternehmenssteuern. In der Übergangsphase könnten die USA unilateral die Aktien von Auslandsgewinnen von US-Firmen mit etwa sagen wir einmal einem Prozent pro Jahr besteuern. Diese Besteuerung des Unternehmensvermögens würde alle möglichen positiven Konsequenzen hervorrufen: Zumindest würde dies zusätzliche Steuereinnahmen bringen, die verwendet werden könnten, um verzerren-

de Steuern zu senken oder die Mittelschicht steuerlich zu entlasten; zudem mag dies sogar Beschäftigung und Investitionen in den USA ankurbeln.

Viele Beobachter finden, dass die Rechte, Steuern einzuheben, heute auf eine Weise unter den Staaten verteilt sind, die Steuerhinterziehung begünstigen; dass sich beispielsweise Google und Starbucks vor ihren Steuerpflichten gegenüber der britischen und französischen Regierung drücken oder auch, dass sowohl Europa als auch die USA Entwicklungsländern ihren fairen Steueranteil vorenthalten. Ein Verteilungsschlüssel würde nicht notwendigerweise Abhilfe schaffen, denn die Daten weisen darauf hin, dass die länderübergreifende Aufteilung von zu besteuernenden Einkommen empfindlich von der Auswahl der Aufteilungskriterien abhängt,²⁷ und es gibt auch keine Garantie, dass Fairness erreicht wird. Ein Verteilungsschlüssel, der als Basis ausschließlich Verkaufszahlen heranzieht, wird für Entwicklungsländer schädlich sein, zumal Unternehmen dort in der Regel Waren für den Export und somit für den Verkauf anderswo produzieren. Steuerpolitik braucht einen Aufteilungsschlüssel – wie kann eine Aufteilung der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer länderübergreifend aussehen? – und ein Instrument, das misst, ob Ziele erreicht wurden.

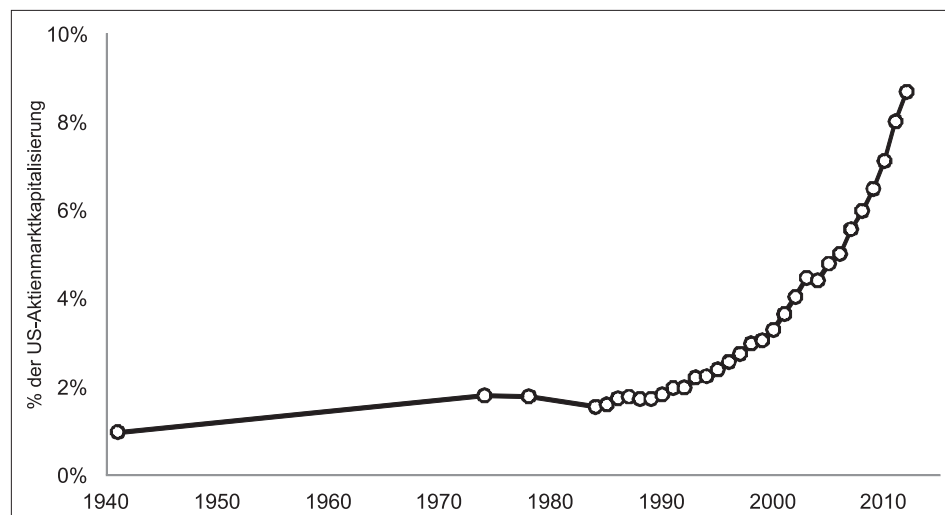
Als ein Maßstab gilt, dass Regierungen in erster Linie Unternehmenssteuern einheben wollen – ob es nun inländische oder ausländische Unternehmen sind –, die im Inland anfallen, insbesondere weil sie versuchen, Einkommen von den Einkommensstarken zu den -schwachen zu verteilen, wie im kanonischen Modell der optimalen Einkommensbesteuerung. Es mag auch Gründe geben, von diesem Maßstab abzuweichen (insbesondere für Entwicklungsländer), aber es ist ein brauchbarer und gut umrissener Anfangspunkt. Was nun das Instrument anlangt – ein Weltfinanzregister würde den Ländern Zugang zu Information über die tatsächliche Verteilung von Steuereinnahmen verschaffen und diese mit der durch den Schlüssel vorgegebene Verteilung vergleichen. Das Register würde auch Informationen über Wohnsitz und Nationalität der Aktionäre eines Unternehmens bereitstellen und den Staaten damit ermöglichen zu überprüfen, ob die Steuern, die sie auf Unternehmensgewinne einheben – sowohl auf der Unternehmens- als auch auf der Aktionärssebene –, mit den Gewinnen übereinstimmen, die bei den Steuerzahlern tatsächlich anfallen. Ein Weltfinanzregister wird nicht notwendigerweise die größten Probleme lösen, doch auf lange Sicht ist es ein transparentes Instrument, um eine faire Verteilung der Einnahmen aus Unternehmenssteuern weltweit durchzusetzen und ein Zurechnungssystem in einer globalisierten Welt zum Funktionieren zu bringen.

Ist ein Weltfinanzregister betriebsfähig? In der Praxis gibt es eine Reihe von Hürden: Am Ende des Artikels werde ich einige politische Hürden wie Datenschutzbedenken streifen.

Erstens, ein Weltfinanzregister wird zunächst Kosten verursachen, doch diese sollten nicht überbewertet werden. In jedem Land bietet eine zentrale Wertpapierdatenbank einen Überblick darüber, wer die Aktien und die von inländischen Unternehmen begebenen Anleihen hält (Depository Trust Corporation in den Vereinigten Staaten oder Clearstream in Luxemburg). Ein weltweites Finanzregister würde diese teils privat geführten Teilregister vereinigen und eine umfangreiche Datenbank schaffen.

Zweitens, ein großer Anteil des weltweiten Aktienkapitals kann keinem genau identifizierbaren, profitierenden Eigentümer zugeschrieben werden. Wertpapiere werden größtenteils von Intermediären gehalten, wie etwa Investment- oder Pensionsfonds und dergleichen. Um den Wohnsitz des eigentlichen Eigentümers herauszufinden, wäre es notwendig, die Verbindung zwischen den einzelnen Gesellschaften in der Veranlagungskette zu kennen. Auf diesem Gebiet wurden im Zuge der Finanzkrise Fortschritte gemacht. Unter dem Patronat eines Komitees von Behörden aus aller Welt soll ein globales System zur Identifikation von Gesellschaften geschaffen werden. Details finden sich auf der Website des Regulatory Oversight Committee (ROC) of the Global Legal Entity Identifier System unter <http://www.leiroc.org>.

Abbildung 6: US-Aktien, die von Unternehmen oder Privatpersonen in Steueroasen gehalten werden



Quelle: Berechnungen des Autors auf der Basis von Daten des US Treasury International. Siehe *Online-Anhang*.

Anmerkungen: 2012 wurden neun Prozent der in den USA notierenden Aktien von Aktionären in Steueroasen gehalten (Hedgefonds auf den Cayman-Inseln, Schweizer Banken, luxemburgischer Investmentfonds, Privatpersonen aus Monaco usw.).

Drittens, ein großer Teil der US-Aktien (und der Aktien von Gesellschaften anderer einkommensstarker Länder) wird von Intermediärbanken in *Offshore*-Finanzzentren verwaltet. Abbildung 6 zeigt Daten, die das US-Finanzministerium über den Wohnsitz der Eigner von US-Aktien gesammelt hat. Das US Treasury Capital Dataset ist eine qualitativ hochwertige Datensammlung und eine der Hauptstützen der internationalen Statistik der USA.²⁸ Im Jahr 2013 gehörten neun Prozent aller in den USA notierenden Aktien Privatpersonen in Steueroasen oder ebendort registrierten Unternehmen, wie etwa Hedgefonds auf den Cayman-Inseln, Versicherungsgesellschaften auf Bermuda, luxemburgischen Investmentfonds, Schweizer Banken usw. Wer sind nun die echten Eigentümer der Aktien, die von diesen zwischengeschalteten Finanzinstitutionen verwaltet werden? Um hinter den Schleier der Geheimhaltung zu schauen, braucht es internationale Zusammenarbeit, die Sanktionen gegen Steueroasen umfassen möge, sofern sich diese weigern, Informationen über ausländische Kunden und Konten offenzulegen.

Reiche auf der *Offshore*-Steuerflucht

Die Schweiz, Singapur, Hongkong, die Bahamas und andere Standorte haben das *Offshore*-Bankgeschäft angezogen. Banken in diesen Ländern bedienen Reiche aus aller Welt. Sie bieten eine Reihe von Finanzdienstleistungen, von denen viele legal sind und sinnvoll für Menschen, die im Ausland leben oder arbeiten und in ihrer Heimat keinen Zugang zu hochklassigen Finanzdiensten haben. Solange die Erträge solcher Bankkonten den Steuerbehörden gemeldet werden (in den USA verwendet man dazu etwa das Formular zu Foreign Bank and Financial Account ab Einlagen von 10.000 \$ und mehr), sind solche Konten legal. Dennoch scheint die Höhe der Finanzmittel auf *Offshore*-Konten viel größer zu sein, als sich aus den typischen Banktransaktionen ergibt. Ein besonderer Service, den *Offshore*-Banken bieten können, ist die Möglichkeit der Steuerhinterziehung.

Acht Prozent des privaten Finanzvermögens

Um zu verstehen, wie *Offshore-Banking* die Steuervorschreibung einer Privatperson beeinflussen kann, stellen wir uns den amerikanischen Geschäftsmann Maurice vor, Eigentümer des Teppich-produzierenden Unternehmens Dallas Carpets. Um Kapital *offshore* zu schicken, geht Maurice in drei Schritten vor: Zunächst gründet er eine Scheinfirma auf den Cayman-Inseln. Obwohl die Cayman-Inseln in Geschichten wie diesen

immer wieder auftauchen, ist es nach dem Bericht von Findley, Nielson und Sharman (2012) noch um einiges leichter, im US-Bundesstaat Delaware oder auch in mehreren OECD-Ländern ein anonymes Unternehmen zu gründen. Das karibische Unternehmen eröffnet ein Konto in Hongkong, wo alle großen internationalen Banken tätig sind. Letztlich nimmt Dallas Carpets Dienste in Anspruch, die ein wenig undurchsichtig sind – wie etwa Management-Beratung von einem Unternehmen auf den Cayman-Inseln –, und überweist das Honorar dafür nach Hongkong. Die Bank verdient an den Gebühren, und folglich ist es für Hongkong ein gutes Geschäft, solche Konten zu gestatten. Das Unternehmen auf den Cayman-Inseln verdient ebenfalls an einer Gebühr.

Die Transaktion schafft eine Papierspur, die legitim erscheint, und zumindest in manchen Fällen ist sie das sogar. Es ist unwahrscheinlich, dass in den Banken die Anti-Geldwäsche-Alarmglocken anschlagen, zumal sie Jahr für Jahr Milliarden von elektronischen Transaktionen durchführen, was es fast unmöglich macht, in Realzeit jene, die völlig legal sind (wie Überweisungen an echte Exporteure), von denen zu unterscheiden, die der Steuerflucht dienen.

Maurice schöpft zwei Steuervorteile aus diesem Arrangement. Indem er für eine Dienstleistung zu viel oder für einen erfundenen Dienst zahlt, senkt er (betrügerisch) die Gewinne von Dallas Carpets und damit die Körperschaftsteuer in den USA. Sind die Gelder erst in Hongkong eingelangt, können sie in globale Anleihen, Aktien, Investmentfonds angelegt werden und Zinsen, Dividenden und Kapitalerträge generieren. Die US-Bundessteuerbehörde IRS kann dieses Einkommen nur dann besteuern, wenn Maurice es deklariert oder die Bank in Hongkong die US-Behörden informiert. Andernfalls wird Maurice auch der US-Einkommensteuer entkommen.

Wie hoch sind die Summen, die auf *Offshore*-Konten liegen? Bis vor Kurzem waren die Daten zu dieser Fragestellung dünn. Steueroasen veröffentlichten nur selten informative Statistiken. Es gibt allerdings zwei Ausnahmen. Dank der gründlichen, detaillierten Umfrage, welche die Schweizer Nationalbank monatlich durchführt, kennen wir die Höhe des Vermögens von Ausländern in der Schweiz. Die jüngsten Daten vom Juni 2014 ermitteln einen Gesamtwert von 2,46 Billionen \$.²⁹ Luxemburg hat zuletzt ähnliche Informationen veröffentlicht, die aufzeigen, dass ausländische Haushalte dort 370 Mrd. \$ halten.³⁰ Kein anderes Land publiziert ähnliche Daten. Die USA veröffentlichen keine Vermögenswerte, wie etwa die von Lateinamerikanern in Banken in Florida.

Um einen Eindruck vom weltweiten *Offshore*-Reichtum zu bekommen, muss man indirekte Methoden anwenden. Mein eigener Zugang stützt sich auf Anomalien in globalen Investmentstatistiken, die durch *Offshore*-Vermögen erzeugt werden.³¹ Nehmen wir den hypothetischen Fall von Eli-

zabeth her, wohnhaft in Großbritannien und Google-Aktienbesitzerin über ihr Schweizer Konto. In den USA registrieren die Statistiker, dass eine Ausländerin US-Papiere hält, und vermerken dies. Die UK-Statistik sollte Vermögenswerte einer UK-Ansässigen erfassen, aber sie tut es nicht, weil sie keine Möglichkeit hat, Elizabeths *Offshore*-Aktienbesitz zu beobachten. Nachdem Elizabeths Portfolio für die Schweiz weder Vermögenswerte noch Passiva darstellt, wird dort auch nichts in die Investitionsstatistik eingepflegt. Unterm Strich scheinen in globalen Investmentdaten mehr Passiva als Aktiva auf. Es fällt auf, dass 20 Prozent der *Crossborder*-Aktien keinen identifizierbaren Eigentümer haben.

Durch die Analyse dieser Anomalien kam ich darauf, dass geschätzte acht Prozent des globalen Finanzvermögens privater Haushalte in Steueroasen parkt, Ende 2013 waren das 7,6 Billionen \$. Andere Schätzungen liegen im Allgemeinen höher. Durch Interviews mit Vermögensverwaltern (2014) kam die Boston Consulting Group auf 8,9 Billionen Dollar. Die Schätzung von Henry (2012) ist 32 Billionen \$.

Meine Methode liefert wahrscheinlich ein kleineres Spektrum, zumal nur Finanzvermögen erfasst werden und keine Sachwerte. Schließlich können vermögende Privatpersonen Bilder, Juwelen und Gold in „Freihäfen“ horten, in auf die Lagerung von Wertgegenständen spezialisierten Lagerhäusern in Genf, Luxemburg, Singapur. Personen mit hohem Eigenkapital verfügen zudem über Immobilienbesitz im Ausland. Daten des Grundbuchamts zeigen, dass ein großer Teil der Londoner Luxusimmobilien über Scheinfirmen mit Sitz auf den britischen Virgin Islands eingetragen

Tabelle 1: Der *Offshore*-Reichtum der Welt

	<i>Offshore</i> -Vermögen	Anteil des <i>Offshore</i> -Vermögens	Verlust an Steuereinnahmen (Mrd. \$)
Europa	2.600	10%	75
USA	1.200	4%	36
Asien	1.300	4%	35
Lateinamerika	700	22%	21
Afrika	500	30%	15
Kanada	300	9%	6
Russland	200	50%	1
Golfländer	800	57%	0
Gesamt	7.600	8%	190

Quelle: Berechnungen des Autors (siehe Zucman, 2013a, b) und *Online-Anhang*

Anmerkungen: *Offshore*-Vermögen umfassen ausschließlich Finanzwerte (Aktien, Anleihen, Investmentfonds und Bankeinlagen). Der Verlust an Steuereinnahmen umfasst die Umgehung der Steuer auf Einkommen aus *Offshore*-Finanzanlagen sowie die Vermeidung von Vermögens-, Erbschafts- und Grundsteuern.

sind, eine Methode, wie die Eigentümer anonym bleiben und Steuerschlupflöcher nützen.³² Es ist nicht möglich, den Wert dieses ausländischen Immobilienbesitzes zu messen.

Der *Offshore*-Reichtum der Welt ist groß genug, um Messungen der Ungleichheit massiv zu beeinflussen. Wie Tabelle 1 zeigt, stehen rund 1,2 Billionen \$ im Eigentum von US-Bürgern im Ausland. Dies entspricht vier Prozent des amerikanischen Finanzvermögens. Europa hat 2,6 Billionen Dollar *offshore*, etwa zehn Prozent seines Finanzvermögens. Die weitverbreitete Nutzbarmachung von Steueroasen bedeutet, dass Studien und Steuerdaten möglicherweise die Konzentration der Vermögen unterschätzen.³³ In Entwicklungsländern ist der Anteil an Auslandsvermögen signifikant, er reicht von 20 bis 30 Prozent in vielen Ländern Afrikas und Lateinamerikas sowie bis zu 50 Prozent in Russland und den Golfstaaten.

Wie entwickelt sich der *Offshore*-Reichtum? In der Schweiz erreichen Finanzwerte im ausländischen Eigentum ein Allzeithoch. Seit die Schweizer Nationalbank 1998 begann, die Daten zu veröffentlichen, haben sie um 4,6 Prozent zugelegt. Der Trend scheint nicht sonderlich von den jüngsten Versuchen der juristischen Verfolgung gestört worden zu sein. Beim Gipfel im April 2009 erklärten die Chefs der G20-Staaten „das Ende des Bankgeheimnisses“.³⁴ Seit damals haben *Offshore*-Vermögen, die in der Schweiz verwaltet werden, um 15 Prozent zugelegt. Adam (2014) zeigt ein 20prozentiges Plus für die luxemburgische Verwaltung von *Offshore*-Vermögen zwischen 2008 und 2012 (dies sind aktuellsten zu Verfügung stehenden Daten). Das Wachstum ist in den boomenden Zentren Asiens, Singapur und Hongkong, besonders stark, sodass meiner Einschätzung nach *Offshore*-Vermögen weltweit zwischen Ende 2008 bis Ende 2013 um 28 Prozent zugelegt hat.

Das Wachstum der *Offshore*-Vermögen spiegelt sowohl Bewertungseffekte – die globalen Aktienmärkte haben sich von der Talsohle 2008 bis 2009 wieder erholt – sowie Nettozuflüsse. In Luxemburg gibt es ein Plus von 20 Prozent an *Offshore*-Vermögenswerten, ungeachtet des 20prozentigen Kursverfalls im EuroStoxx500, Europas führendem Aktienindex. Das 15-prozentige Wachstum in der Schweiz seit April 2009 lässt sich mit dem Zuwachs des Finanzvermögens in Europa vergleichen. Zuflüsse schienen größtenteils aus Entwicklungsländern zu kommen; ihr Anteil am Weltvermögen steigt, und damit die *Offshore*-Vermögen. Mehr als die Hälfte der *Offshore*-Vermögenswerte gehören Ansässigen der einkommensstarken Länder (siehe Tab. 1), doch setzt sich der aktuelle Trend fort, werden die Entwicklungsländer am Ende der Dekade Europa und Nordamerika überholt haben.

Zwei weitere aktuelle Entwicklungen verdienen Aufmerksamkeit. Erstens, während die Vermögenswerte zulegen, schrumpft die Anzahl der Kunden; und somit boomt das durchschnittliche Vermögen pro Klient. Die

großen Schweizer Banken konzentrieren ihre Geschäftsaktivitäten nun wieder auf ihre vermögendsten Kunden, das sind jene mit mehr als 50 Mio. \$ an Vermögen. Jüngste Kurswechsel (wie unter besprochen) machen es für moderat Wohlhabende schwieriger, sich über *Offshore*-Banken vor der Steuer zu drücken: Für sie geht die Ära des Bankgeheimnisses zu Ende. Aber noch wichtiger ist, dass die *Offshore*-Banken auf die zunehmende Konzentration globaler Vermögen reagieren.³⁵ Die Banken wissen, dass die Superreichen prosperieren – einige von ihnen veröffentlichen jährliche Berichte zum globalen Vermögen, in denen Reichtümer über Dutzende von Millionen Dollar beschrieben werden, wie diese viel schneller wachsen als durchschnittliche Vermögen und dass sich dies in Zukunft fortsetzen wird.³⁶

Offshore-Banking wird also immer anspruchsvoller. Reiche nutzen immer stärker Scheinfirmen, Treuhand- und Holdinggesellschaften sowie Stiftungen als eingetragene Eigentümer ihrer Vermögen. In der Schweiz wird dies deutlich sichtbar, wo mehr als 60 Prozent der Einlagen von Ausländern den Britischen Jungerferninseln, Jersey und Panama „gehören“ – die führenden Zentren für die Ansiedelung von Mantelkonstruktionen. Auch in Luxemburg „ändern die Vermögen ihre juristische Struktur hin zu Familienvermögen-Holdingunternehmen.“³⁷

Der Steuereinnahmenverlust durch *Offshore*-Steuerhinterziehung ist erheblich. Natürlich, manche Steuerzahler erklären ihren Schweizer oder Cayman-Aktienbesitz ordnungsgemäß. Jedoch scheinen 80 Prozent der dortigen Vermögen von Europäern Steuern zu entfliehen, so die Daten, die die Schweizer Steuerbehörde veröffentlicht. Tabelle 1 zeigt eine Schätzung der Verluste an Steuereinnahmen der größten Volkswirtschaften. Weltweit summiert sich dieser Schwund an Steuereinnahmen auf jährlich 200 Mrd. \$.

Das entspricht rund einem Prozent der gesamten Steuereinnahmen, die Regierungen weltweit einheben, und diese Steuerreduktion fließt fast gänzlich den Reichsten zu. Nach Daten der US-Bundessteuerbehörde IRS zahlen in den Vereinigten Staaten jene 0,1 Prozent mit den höchsten Einkommen rund 200 Mrd. \$ an Einkommensteuer (das entspricht 16 Prozent aller bundesweiten Einnahmen aus der Einkommensteuer, die 2013 insgesamt 1,3 Billionen \$ betrugen). Geht man davon aus, dass all die nicht erfassten Vermögen denselben 0,1 Prozent der Bevölkerung gehören, würde das Unterbinden der *Offshore*-Steuerflucht (die eine Rendite von zumindest 36 Milliarden \$ abwirft) die Steuereinnahmen von den reichsten 0,1 Prozent auf 18 Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Bundes steigern. (Diese Berechnungen inkludieren nur die Kosten der Steuerflucht auf Kapitalerträge, die *offshore* oder durch Erbschaften verdient wurden.)

Wie bei fast jedem Versuch, Dunkelziffern in der Wirtschaft zu quantifi-

zieren, gibt es eine Fehlerspanne. Während klar ist, dass der globale *Offshore*-Reichtum wächst, bleibt die große Unbekannte der Größenanteil jener Vermögen, die Steuern hinterziehen. Mehrere Berichte des US-Senats (2008, 2014) fanden heraus, dass zwischen 85 und 95 Prozent der Konten von US-Kunden bei UBS und Credite Suisse Schwarzgeldkonten waren. Somit legt meine Einschätzung, dass 80 Prozent der *Offshore*-Gelder nicht deklariert sind, nahe, dass in den vergangenen Jahren eine Besserung eingetreten ist. Manche Beobachter meinen, dass die Strafverfolgung sich drastisch verbessert hat, doch diese Ansicht passt nicht zu der Tatsache, dass die Vermögen, die in den vergangenen Jahren gegenüber den Steuerbehörden deklariert wurden, zwar nicht vernachlässigbar, aber doch bescheiden waren.³⁸ Der Anteil an hinterzogenem *Offshore*-Vermögen könnte sich in Zukunft erheblich verkleinern. Zwecks Berechnung würde ich idealerweise die Daten, welche die Schweizer Nationalbank veröffentlicht (und andere Behörden in den Steueroasen), mit jenen vergleichen, welche die Steuerzahler der IRS melden (und anderen Steuerbehörden). Aber nur wenige Steueroasen veröffentlichen brauchbare Zahlen, und auch die Steuerbehörden legen nicht notwendigerweise die deklarierten Summen offen. Diese Datenlücken zu füllen, sollte zu den Prioritäten für auf diesem Gebiet tätige Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger zählen.

Automatischer Austausch von Bankinformationen und mehr

Seit der Finanzkrise 2008-2009 wurden große Fortschritte in der Einschränkung des Bankgeheimnisses gemacht. Vor 2008 haben sich Steueroasen geweigert, Informationen mit ausländischen Steuerbehörden zu teilen. Im Jahr 2010 setzte der US-Kongress mit der Unterschrift von Präsident Obama den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in Kraft – ein Gesetz, das ausländische Banken zwingt, Informationen über Konten von US-Steuerzahlern automatisch Jahr für Jahr zu übermitteln (unter Androhung von Sanktionen – 30 Prozent Steuern auf sämtliche Einkommen der betreffenden Steuerzahler in den USA).³⁹ Weitere einkommensstarke Länder folgten, wie von der OECD vorgeschlagen (2014), und der automatische Austausch von Bankdaten ist nunmehr dabei, ein globaler Standard zu werden. Die wichtigsten Steueroasen – darunter die Schweiz, Singapur und Luxemburg – haben bereits zu erkennen gegeben, dass sie mitmachen. Im Jahr 2008 hätte die überwiegende Mehrheit der Steuerexperten eine solche weltweite Kooperation für utopisch gehalten. Offensichtlich können Steueroasen zur Zusammenarbeit gezwungen werden, sofern die angedrohten Strafen hart genug sind.

FATCA wurde aus mehreren Gründen kritisiert: Es setzt die Macht der

US-Regierung gegen im Ausland ansässige Finanzunternehmen ein; es dringt in den Privatbereich ein; es bringt „einfache“ Amerikaner in Übersee in Schwierigkeiten, weil Banken ihnen keine Konten anbieten wollen oder diese limitieren, um sich nicht mit den Anforderungen herumschlagen zu müssen. Welches nun auch immer die Vorteile und Mängel sein mögen, FATCA hat einen Anfang gemacht, die Regeln für *Offshore-Banking* zu ändern.

Allerdings stellen sich dem Versuch des Strafvollzugs potenziell drei große Hürden:

- 1) die Einhaltung der Vorschriften von *Offshore*-Bankern;
- 2) die Undurchsichtigkeit internationaler Aufbewahrungspflichten;
- 3) sicherzustellen, dass sich *Offshore-Banking* nicht in neuen Steueroasen niederlässt.

Zum ersten Betreff, dass nicht alle Bankiers in der Schweiz, den Cayman-Inseln oder anderswo ausländischen Behörden wahrheitsgemäß Auskunft geben werden. Über Jahrzehnte haben einige von ihnen ihre Kunden hinter Scheinfirmen versteckt, Diamanten in Zahnpastatuben geschmuggelt und Kontoauszüge in Sportmagazinen übergeben – und all das wider das Gesetz und die offiziellen Grundsätze der Bank.⁴⁰ Und es handelte sich dabei um mehr als ein paar Schurken unter den Angestellten, die involviert waren: 2008 bedienten 1800 Credite-Suisse-Banker die US-Kunden. Die Frage lautet: Kann man *Offshore*-Vermögensverwaltern trauen, dass sie die Steuerbehörden unterstützen werden?

Ihre Kooperation wird zum Teil von den Strafen abhängen, die Finanziers im Falle der Verweigerung blühen, sowie den Prämien, die Informanten fordern können. In den USA hat die IRS jenem Angestellten, der die Missetaten bei UBS denunzierte, immerhin 104 Mio. \$ bezahlt. Das Justizministerium hat bereits Strafen für den Missbrauch von *Offshore-Banking* verhängt, und die Aufsichtsbehörden haben mehrmals damit gedroht, die Bankkonzessionen zu widerrufen. Andererseits war der Kurs gegen UBS in einigen Punkten schwach, so lautet das Ergebnis eines von beiden Parteien durchgeführten Berichts des Senats (2014). Während die USA die Schweiz unter Druck gesetzt hat, ist sie in anderen Steueroasen vorerst gescheitert.⁴¹ Unter den US-Steuerzahlern, die freiwillig Vermögen, das sie in den Jahren davor versteckt hatten, offenlegten, hatten 42 Prozent ein Schweizer Konto, 8 Prozent ein Konto im Vereinigten Königreich, doch so gut wie keine US-Steuerzahler meldeten Konten in Hongkong (drei Prozent), auf den Cayman-Inseln (1 Prozent) oder Singapur (1 Prozent), wo der Großteil von US-Vermögen liegt.⁴² Nur etwa ein Viertel der Geldmittel wurde zwischen 2008 und 2012 in die USA rückgeführt, während die Hälfte in der Schweiz verblieb und das restliche Viertel in andere Länder verschoben wurde.⁴³ Was nun andere reiche Volkswirtschaften betrifft: EU-BürgerInnen hatten 30-mal soviel Geld in der Schweiz versteckt wie die

USA, die EU hat jedoch weit weniger unternommen, diese Art der Steuerflucht zu bekämpfen, als die Vereinigten Staaten. In Zukunft werden Länder, die nicht bereit sind, *Offshore*-Banken mit Sanktionen zu belegen und Informanten, die systematische Rechtsverletzungen anzeigen, zu belohnen, verwundbar sein. Dazu gehören Länder mit korrupten Regierungen, kleine Volkswirtschaften, der Großteil der Entwicklungsländer, und, wie es aussieht, die EU.

Ein weiterer wichtiger Punkt wird die Entwicklung der Größe von Banken sein. Das Aufdecken durch rationale (oder moralisch motivierte) Angestellte passiert eher in großen Unternehmen.⁴⁴ Sollten Steuervermeidungsaktivitäten zu kleinen Boutiquebanken wechseln, außerhalb der Reichweite der USA, dann wird sich die Strafverfolgung deutlich schwieriger gestalten. Und selbst ein paar Großbanken mögen sich auf eine Art und Weise winden, die eine Strafverfolgung schwierig macht, wenn sie meinen, zu groß zu sein, um geklagt zu werden – will heißen, dass die Regulierungsbehörden zögern, sie anzuklagen, weil dies die Finanzstabilität gefährden könnte. Im Jahr 2014 bekannte sich Credit Suisse der Beihilfe zur Steuerhinterziehung schuldig, konnte jedoch seine Banklizenz behalten.⁴⁵

Was nun den zweiten Punkt anlangt: Es gibt ein grundlegendes Problem, dass viele Vermögenswerte nicht einfach bis zu ihren Eigentümern verfolgt werden können, und selbst der automatische Informationsaustausch mit den Banken mag auf Finanzundurchsichtigkeiten stoßen. Nehmen wir doch das Hongkong-Konto des hypothetischen Maurice her, das bereits erwähnt wurde. Auf dem Papier gehört es einem Unternehmen auf den Cayman-Inseln, das von Stroh Männern mit dortigen Adressen verwaltet wird. Stellen wir uns vor, die Hongkonger Banker fragen danach, wem die Scheinfirma auf den Cayman-Inseln gehört. Werden sie es denn herausbekommen? Findley, Nielson und Sharman (2012) versuchten, anonyme Unternehmen zu gründen, indem sie 3700 Vermittler in 182 Ländern fragten. In einem Viertel der Fälle war dies möglich, ohne ein Ausweisdokument vorlegen zu müssen. Aber die Probleme hören hier nicht auf. Gesetzt den Fall, es zeigt sich, dass die Dokumente des Unternehmens auf den Cayman-Inseln zu einer Treuhandgesellschaft aus Jersey führen. Auf Anfrage antworten die Treuhänder, die von Maurice ausgewählt wurden, dass der nutzungsberechtigte Eigentümer Chang ist, Maurices Geschäftspartner in China. Damit gehört das Hongkonger Konto einem Ausländer, die Identifizierungspflicht entfällt, und es wird keine Information an die IRS geschickt. Dieses Beispiel ist stark vereinfacht. Im echten Leben kombinieren Steuerflüchtige unzählige Holdinggesellschaften in zahlreichen Steueroasen und schaffen damit *de jure* eigentümerlose Wertpapiere und entkoppeln sich effektiv von ihrem (Aktien-)Besitz. Die Verbreitung derivativer Finanzinstrumenten kann es schwieriger machen, den Wert von Fi-

nanzholdings klar zu erkennen. Selbst FATCA und ähnliche Gesetze mit breitem Wirkungsgrad mögen sich als unwirksam erweisen, auch nur mäßig geschickte Steuerhinterzieher zu erwischen. Die Möglichkeiten zur Steuerflucht schwinden für jene, die keine komplexen Verwaltungsstrukturen wie Scheinfirmen und Stiftungen verwenden, aber bleiben für die bestehen, die sie nutzen.

Im Punkt 3 geht es darum, dass Razzien gegen *Offshore*-Steuerhinterzieher global angelegt sein müssen. Die Bemühungen zur Zusammenarbeit der OECD haben viele *Offshore*-Zentren überzeugt, automatisch Bankinformationen auszutauschen. Je mehr *Offshore*-Zentren zur Kooperation bereit sind, umso größer werden die Prämien für jene, die Übriggebliebenen, die dies nicht tun.⁴⁶ In Johannesen und Zucman (2014) zeigen wir, dass wenn zwei Ländern wie die Schweiz und Frankreich sich einigen, Bankinformationen zu tauschen, die französischen Steuersünder ihre Vermögen an weniger kooperative Finanzplätze wie Hongkong verschieben. Solche Übertragungen sind ein Kinderspiel, weil die Geldmittel bei der Bank bleiben, die auf der ganzen Welt Tochtergesellschaften hat. Wenige unkooperative Finanzzentren könnten dadurch schnell ein Menge Geld anziehen.

Die Hürden für aktuelle Strafvollzugsaktionen sind jedoch nicht unüberwindbar. Jüngere Erfahrungen seit dem G20-Gipfel im April 2009 zeigen, dass die Diplomatie viel bringen kann, um die Verpflichtung von Staaten einzuholen, ihr Berichtswesen über ausländische Konten zu forcieren. Mehrere Steueroasen beziehen einen großen Anteil ihrer Einkommen aus illegalen Machenschaften. Zum jetzigen Zeitpunkt haben sie wenig Anreiz, dieses lukrative Geschäft aufzugeben. Doch weltweite Kooperation könnte dazu führen, dass diese Steueroasen mit Sanktionen in einem Ausmaß bedroht werden, das proportional zu ihren Einkünften, die sie durch ihre Beihilfe zur Steuerhinterziehung generieren, ist. Dies könnte auch ein Ansporn für jene Steueroasen sein, die sich dazu bereit erklärt haben, den automatischen Austausch von Bankinformationen umzusetzen. Neben Geldstrafen, Strafanzeigen und Entzug vom Banklizenzen stellen Handelszölle eine wirksame Drohung dar. Würden Deutschland, Frankreich und Italien Schweizer Exporte etwa mit einem 30-prozentigen Zoll belegen, so würde dies die Schweiz mehr kosten, als Schweizer Banken durch das Management der Vermögen von Steuerhinterziehern aus diesen Ländern verdienen.⁴⁷

Fortschritte in der Bekämpfung von finanziellen Undurchsichtigkeiten können auch durch die Verwendung des beschriebenen Weltfinanzregisters gemacht werden. Um eine faire und effiziente Körperschaftssteuer durchzusetzen, muss das Register auch Wertpapiere mit aufnehmen. Für die Steuereintreibung bei Privatpersonen wäre es notwendig, andere Arten der Finanzinformation zu inkludieren, darunter Bankeinlagen, Anlei-

hen und Derivate. Ein Weltfinanzregister würde es den Steuerbehörden ermöglichen zu überprüfen, ob die Steuerzahler ordnungsgemäß ihre Vermögen und Einkommen deklarieren, unabhängig davon, ob die *Offshore*-Banken bereit sind, Informationen vorzulegen. Eine übliche Reaktion auf den Vorschlag des Weltfinanzregisters ist, dass es die Privatsphäre bedroht. Doch Länder haben etwa Grundbücher, und es gibt dabei kaum Missbrauch. Jeder kann beispielsweise <http://a836-acris.nyc.gov/> aufrufen und herausfinden, wem Liegenschaften auf der Park Avenue gehören (wobei man dabei manchmal auf gesichtslose Unternehmen stoßen wird), oder ob jemand etwas in Brooklyn besitzt. Diese Aufzeichnungen über Liegenschaften umfassen natürlich nur einen Teil der Vermögen der Reichen, doch als sie vor Jahrhunderten geschaffen wurden (in Frankreich etwa 1791), machte Landbesitz den Löwenanteil des privaten Eigentums aus; und damit wurde also tatsächlich das Vermögen der Menschen weitgehend erfasst. Hinzu kommt, dass nicht alle Länder die gleiche Einstellung zum Thema Transparenz haben und sich diese im Laufe der Zeit auch ändern kann. In einigen skandinavischen Ländern sind Daten zu Vermögen und Einkommen der Steuerzahler öffentlich zugänglich.⁴⁸ Und sogar in den Vereinigten Staaten mussten in den Jahren 1923 und 1924 Steuerabgaben öffentlich bekanntgegeben werden.⁴⁹ Vielleicht wäre es sinnvoll, ein Weltfinanzregister nur mit jenen Ländern zu starten, die eine ähnliche Vorstellungen von Transparenz haben oder zunächst diese Informationen in den Händen von Steuer- und Regulierungsbehörden zu belassen.

Auch wenn in den vergangenen paar Jahren Fortschritte bei der Eindämmung von Steuervermeidung und -flucht erzielt wurden, könnte noch viel mehr getan werden, um die dunklen Seiten des internationalen Kapitalverkehrs zu beleuchten. Es geht um mehr als um das Eintreiben von Steuern, zumal die Möglichkeit, große Geldsummen ohne Fußabdruck zu verschieben, auch Geldwäsche, Erpressung und Finanzterrorismus fördert.

Anmerkungen

¹ *Online*-Anhang und Daten-Appendix stehen unter: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.121>.

² Diese gerundeten Zahlen sind jährliche Schätzungen, die ich aus Daten des Census Bureau (Behörde für Bevölkerungsstatistik), dem Bureau of Economic Analysis, dem Office of Management and Budget sowie der OECD errechnet habe. Die 350 Mrd. \$ an gesamten Körperschaftssteuereinnahmen umfassen Steuern der US-Bundesstaaten (53,6 Mrd.) sowie die bundesweite Körperschaftssteuer (273,5 Mrd. \$ auf der Basis der Steuerschätzung für das Fiskaljahr 2013 – bis Ende September 2013; das entspricht zirka 300 Mrd. \$ bis zum Ende des Kalenderjahres). Siehe *Online*-Appendix, wo sich sämtliche methodologische Details finden.

³ Eurostat (2014).

- ⁴ Ardant (1972).
- ⁵ Hier ist beispielsweise ein Kommentar von US-Präsident George Bush aus 2003: „Die IRS besteuert die Gewinne eines Unternehmens. Danach besteuert sie den Investor, der seinen Gewinnanteil in Form von Dividenden ausbezahlt bekommt. Das Ergebnis dieser doppelten Besteuerung ist, dass von den Gewinnen, die ein Unternehmen schreibt, die Aktionäre über ihre Dividenden nur noch 40 Cents pro Dollar erhalten. Doppelte Besteuerung ist schlecht für unsere Wirtschaft. Doppelte Besteuerung ist falsch.“
- ⁶ Yagan (2014).
- ⁷ Für Details zur Besteuerung von Unternehmensgewinnen in den einkommensstarken Ländern seit 1981 siehe OECD (2013a) Tabelle C-II-4.
- ⁸ Siehe etwa Coates (1925).
- ⁹ Etwa von Kleinbard (2011) 707-714.
- ¹⁰ Kleinbard (2011, 2012, 2013).
- ¹¹ Heckemeyer und Overesch (2013).
- ¹² Slemrod und Wilson (2009).
- ¹³ Ironischerweise können in einem Umfeld, das rein nach dem Quellenprinzip besteuert, das künstliche Verschieben der Gewinne und der Steuerwettbewerb um reale Investitionen nicht gleichzeitig bekämpft werden. Jedesmal, wenn die Steuerbehörden versuchen, dass Verschieben der Gewinne nach Bermuda einzuschränken, wird es für Unternehmen interessanter, nach Singapur oder Dublin abzuwandern (Hong und Smart [2020]; Johannesen [2010]). Bei dem Reformvorschlag, den ich später in diesem Artikel vorschlagen werde, würde dies nicht zutreffen.
- ¹⁴ Siehe Bureau of Economic Analysis (2013) Hines (2010a).
- ¹⁵ Siehe <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/789019/000119312514289961/d722626d10k.htm>.
- ¹⁶ Dharmapala, Foley, Forbes (2011).
- ¹⁷ Government Accountability Office (2013a) 26.
- ¹⁸ Zwick und Mahon (2014).
- ¹⁹ Dies wird in der Abb. 5 nicht deutlich sichtbar, zumal sie Dekadendurchschnitte abbildet. Jährliche Schätzungen des effektiven Körperschaftssteuersatzes können *online* im Exel-Datenanhang zu diesem Artikel eingesehen werden. Jährliche Daten können mitunter volatil sein, insbesondere wegen der Schwankungen der realisierten Kapitalerträge; um langfristige Trends zu analysieren, eignen sich Dekadendurchschnittswerte besser.
- ²⁰ Siehe Zusatzgrafik S. 1 im *Online-Appendix* dieses Artikels unter <http://e-jep.org>.
- ²¹ Piketty und Zucman (2014).
- ²² Mankiw (2014).
- ²³ Lohse und Riedel (2013).
- ²⁴ Clausing (2014) analysiert die US-Erfahrungen mit dem Verteilungsschlüssel über die Bundesstaaten.
- ²⁵ Hines (2010b).
- ²⁶ Graetz und Warren (2007).
- ²⁷ IMF (2014) 39-40.
- ²⁸ Bertaut, Grier und Tryon (2006).
- ²⁹ Siehe Grafik S 1 im *Online-Anhang* dieses Artikels.
- ³⁰ Adam (2014) 8. Durch diese Zahl wird das *Offshore*-Vermögen in Luxemburg unterbewertet, weil sie weitere 350 Mrd. \$, die über *Family Offices* und Intermediärbanken verwaltet werden, nicht berücksichtigt. Luxemburg ist ein Land mit einer halben Million Einwohnern und einem jährlichen Volkseinkommen von rund 35 Mrd. \$.
- ³¹ Zucman (2013a, 2013b).
- ³² O'Murchu (2014).

- ³³ Siehe Roine und Waldenström (2009) zu Schweden.
- ³⁴ Johannesen und Zucman (2014).
- ³⁵ In Saez und Zucman (2014) wird Vermögen anhand von Flüssen von Kapitaleinkünften gemessen. Nach dieser Messung betrug der Anteil des Vermögens der reichsten 0,1 Prozent in den USA – Familien mit einem Nettovermögen von mehr als 20 Mio. \$ – 2012 rund 22 Prozent; 1980 waren es 8 Prozent.
- ³⁶ Etwa Credit Suisse (2013).
- ³⁷ Adam (2014) 8.
- ³⁸ Johannesen und Zucman (2014) V.
- ³⁹ Grinberg (2012).
- ⁴⁰ Bericht des US-Senats (2008, 2014).
- ⁴¹ Bis zum August 2014 waren nur zwei Banken angeklagt worden (Wegelin und Credit Suisse), und die USA hatten nur wenig Kontoinformationen erhalten. Credit Suisse schickte weniger als ein Prozent seiner 22.000 amerikanischen Kontoinhaber; Wegelin gar keine. Konten, die geschlossen wurden, waren eher klein, mit einer Mediansumme von 570.000 \$. Insgesamt wurden nur 6 Mrd. an Steuerschulden, Zinsen und Strafen im Hinblick auf *Offshore*-Bankkonten bis Jänner/Februar 2014 bezahlt – was im Vergleich mit den jährlichen Verlusten der IRS durch Steuervermeidung und -hinterziehung verblasst.
- ⁴² Government Accountability Office (2013b, 2014).
- ⁴³ US-Senat (2014) 114.
- ⁴⁴ Kleven, Kreiner und Saez (2009).
- ⁴⁵ US-Justizministerium (2014). 2012 entschieden sich die US-Behörden gegen eine Klage gegen HSBC, trotz vorliegender Beweise, dass die Bank es mexikanischen Drogenkartellen ermöglichte, über ihre amerikanischen Töchter Gelder zu transferieren und damit gegen einfachste Anti-Geldwäschegesetze verstieß. Stattdessen erhielt die Bank eine Strafe von 1,2 Mrd. \$. Zum Vergleich: Die Gewinne von HSBC vor Steuern betrugen im Jahr 2013 22,6 Mrd. Dollar.
- ⁴⁶ Elsayyad und Konrad (2012).
- ⁴⁷ Zucman (2013b).
- ⁴⁸ Bø, Slemrod und Thoresen (2014).
- ⁴⁹ Marcin (2014).

Literatur

- Adam, Ferdy, Impact de l'échange automatique d'informations en matière de produits financiers: une tentative d'évaluation macro-économique appliquée au Luxembourg (= STATIC working paper n 73, 2014).
- Ardant, Gabriel, Histoire de l'impôt, Livre II, du XVIIIe siècle au XXe siècle (Paris 1972).
- Bank, Steven A., From Sword to Shield: The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to Present (Oxford 2010).
- Bertaut, Carol C.; Grier, William L.; Tryon, Ralph W., Understanding U.S. Cross-Border Securities Data, in: Federal Reserve Bulletin (2006) A59-A75.
- Bø, Erlend E.; Slemrod, Joel; Thoresen, Thor O., Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure (= Discussion Paper no. 770, Statistics Norway, Research Department, Oslo 2014).
- Boston Consulting Group, Global Wealth Report 2014: Riding a Wave of Growth (2014).
- Bush, George W., President Discusses Taking Action to Strengthen America's Economy. Remarks at the Economic Club of Chicago, January 7, 2003; <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030107-5.html>.

- Bruins, G. W. J.; Einaudi, Luigi; Anderson Seligman, Edwin Robert; Stamp, Josiah Charles, League of Nations Report on Double Taxation (Geneva 1923).
- Bureau of Economic Analysis, U.S. Direct Investment Abroad: Operations of U.S. Parent Companies and Their Foreign Affiliates, Preliminary 2011 Statistics (Washington, D. C., 2013); http://www.bea.gov/iTable/index_MNC.cfm.
- Clausing, Kimberly A., Tax-motivated Transfer Pricing and US Intrafirm Trade Prices, in: Journal of Public Economics 87/9-10 (2003) 2207-23.
- Clausing, Kimberly A., Multinational Firm Tax Avoidance and Tax Policy, in: National Tax Journal 62/4 (2009) 703-725.
- Clausing, Kimberly A., Lessons from the U.S. State Experience under Formulary Apportionment for International Tax Reform (= ICTD Research Report 2, 2014); available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2437362.
- Coates, W. H., Double Taxation and Tax Evasion, in: Journal of the Royal Statistical Society 83/3 (1925) 403-427.
- Credit Suisse, Global Wealth Report 2013 (2013).
- Dharmapala, Dhammika; Foley, C. Fritz; Forbes, Kristin J., Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act, in: Journal of Finance 66/3 (2011) 753-787.
- Drucker, Jesse, Google 2.4% Rate Shows How \$60 Billion Is Lost to Tax Loopholes (= Bloomberg, October 21, 2010); <http://www.bloomberg.com/news/2010-10-21/google-2-4-rate-shows-how-60-billion-u-s-revenue-lost-to-tax-loopholes.html>.
- Elsayyad, May; Konrad, Kai A., Fighting Multiple Tax Havens, in: Journal of International Economics 86/2 (2012) 295-305.
- Eurostat, Taxation Trends in the European Union (Luxembourg 2014); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-14-001/EN/KS-DU-14-001-EN.PDF.
- Findley, Michael; Nielson, Daniel; Sharman, Jason, Global Shell Games: Testing Money Launderers' and Terrorist Financiers' Access to Shell Companies (2012); <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/Global-Shell-Games-2012.pdf>.
- Government Accountability Office, Corporate Tax Expenditures, Information on Estimated Revenue Losses and Related Federal Spending Programs (= GAO-13-339, Washington, D. C., 2013a).
- Government Accountability Office, Offshore Tax Evasion: IRS Has Collected Billions of Dollars, But May Be Missing Continued Evasion (= GAO-13-318, Washington, D. C., 2013b).
- Government Accountability Office, IRS's Offshore Voluntary Disclosure Program: 2009 Participation by State and Location of Foreign Bank Accounts (= GAO-14-265R Washington, D. C., 2014).
- Graetz, Michael J.; Warren, Jr., Alvin C., Dividend Taxation in Europe: When the ECJ Makes Tax Policy, in: Common Market Law Review 44 (2007) 1577-1623.
- Grinberg, Itai, The Battle over Taxing Offshore Accounts, in: UCLA Law Review 60/2 (2012) 305-383.
- Heckemeyer, Jost H.; Overesch, Michael, Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels (= ZEW Discussion Papers 13-045, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2013).
- Henry, James S., The Price of Offshore Revisited: New Estimates for „Missing“ Global Private Wealth, Income, Inequality, and Lost Taxes (= Tax Justice Network 2012); http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf.
- Hines, James R., Jr., Treasure Islands, in: Journal of Economic Perspectives 24/4 (2010a) 103-126.
- Hines, James R., Jr., Income Misattribution under Formula Apportionment, in: European Economic Review 54/1 (2010b) 108-120.

- Hong, Qing; Smart, Michael, In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment, in: *European Economic Review* 54/1 (2010) 82-95.
- IMF, Fiscal Monitor: Taxing Times. *World Economic and Financial Surveys* (Washington, D. C., 2013).
- IMF, Spillovers in International Corporate Taxation (= IMF Policy Paper, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2014).
- Johannessen, Niels, Imperfect Tax Competition for Profits, Asymmetric Equilibrium and Beneficial Tax Havens, in: *Journal of International Economics* 81/2 (2010) 253-264.
- Johannessen, Niels; Zucman, Gabriel, The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown, in: *American Economic Journal: Economic Policy* 6/1 (2014) 65-91.
- Kleinbard, Edward D., Stateless Income, in: *Florida Tax Review* 11/9 (2011) 699-774.
- Kleinbard, Edward D., The Lessons of Stateless Income, in: *Tax Law Review* 65 (2011); http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1791783.
- Kleinbard Edward D., Through a Latte, Darkly: Starbuck's Stateless Income Planning, in: *Tax Notes* (24.6.2013) 1515-1535; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2264384.
- Kleven, Henrik; Kreiner, Claus; Saez, Emmanuel, Why Can Modern Governments Tax So Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries (= NBER Working Paper 15218, Washington, D. C., 2009).
- Lohse, Theresa; Riedel, Nadine, Do Transfer Pricing Laws Limit International Income Shifting? Evidence from European Multinationals (= Oxford University Center for Business Taxation working paper WP 13/07, Oxford 2013).
- Mankiw, N. Gregory, One Way to Fix the Corporate Tax: Repeal It, in: *New York Times* (August 23, 2014); http://www.nytimes.com/2014/08/24/upshot/one-way-to-fix-the-corporate-tax-repeal-it.html?_r=0&abt=0002&abg=1.
- Marcin, Daniel, Essays on the Revenue Act of 1924 (= PhD thesis dissertation, University of Michigan, Ann Arbor 2014).
- OECD, OECD Revenue Statistics (Paris 2013a); http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#A_RevenueStatistics.
- OECD, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (Paris 2013b); <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD, Automatic Exchange of Financial Account Information (= Background Information Brief, Paris 2014).
- O'Murchu, Cynthia, Tax Haven Buyers Set off Property Alarm in England and Wales, in: *Financial Times* (July 31, 2014); <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6cb11114-18aa-11e4-a51a-00144feabdc0.html>.
- Piketty, Thomas; Zucman, Gabriel, Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries, 1700-2010, in: *Quarterly Journal of Economics* 129/3 (2014) 1255-1310.
- Roine, Jesper; Waldenström, Daniel, Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873-2006, in: *Scandinavian Journal of Economics* 111/1 (2009) 151-187.
- Saez, Emmanuel; Zucman, Gabriel, Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data (2014); <http://gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2014.pdf>.
- Slemrod, Joel; Wilson, John D., Tax 148 *Journal of Economic Perspectives* Competition with Parasitic Tax Havens, in: *Journal of Public Economics* 93/11-12 (2009) 1261-1270.
- Sullivan, Martin A., Data Show Dramatic Shift of Profits to Tax Havens, in: *Tax Notes* (September 13, 2004) 1190-1200.
- Toder, Eric; Viard, Alan D., Major Surgery Needed: A Call for Structural Reform of the U.S. Corporate Income Tax (2014); <http://www.taxpolicycenter.org/publications/url.cfm?ID=413090>.

- US Department of Justice, Credit Suisse Pleads Guilty to Conspiracy to Aid and Assist U.S. Taxpayers in Filing False Returns (= Press Release, May 19, 2014); <http://www.justice.gov/opa/pr/2014/May/14-ag-531.html>.
- US Senate, Tax Haven Banks and US Tax Compliance (= Staff Report of the Permanent Subcommittee on Investigations, Washington, D. C., July 2008).
- US Senate, Offshore Tax Evasion: The Effort to Collect Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts (= Staff Report of the Permanent Subcommittee on Investigations, Washington, D. C., February 2014).
- Yagan, Danny, Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut (2014); <http://eml.berkeley.edu/~yagan/DividendTax.pdf>.
- Zucman, Gabriel, The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?, in: Quarterly Journal of Economics 128/3 (2013a) 1321-1364.
- Zucman, Gabriel, La Richesse Cachée des Nations (Paris 2013b).
- Zwick, Eric; Mahon, James, Do Financial Frictions Amplify Fiscal Policy? Evidence from Business Investment Stimulus (2014); <http://www.ericzwick.com/stimulus/stimulus.pdf>.

Zusammenfassung

Der Artikel beinhaltet Schätzungen des Ausmaßes der Steuervermeidung im Unternehmensbereich sowie der Steuerhinterziehung vermögender Privatpersonen durch Steueroasen. US-Unternehmen verschieben 20 Prozent ihres Gewinns in Steueroasen – seit den 1980er-Jahren ist ein zehnfacher Anstieg zu verzeichnen. Innerhalb der letzten fünfzehn Jahre ist der effektive Körperschaftssteuersatz von 30% auf 20% gesunken. Etwa zwei Drittel dieses Rückgangs können auf wachsende internationale Steuervermeidungspraktiken zurückgeführt werden. Acht Prozent des privaten Finanzvermögens weltweit werden *offshore* gehalten. Daraus resultiert für die Staaten ein jährlicher Steuerausfall von 200 Mrd. US-Dollar (bzw. EUR 130 Mrd.). Obwohl bereits Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung ergriffen wurden, nehmen Gewinnverlagerung in Steueroasen und das *Offshore*-Vermögen weiterhin zu. Lösungsvorschläge ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bestehen bereits, jedoch wäre die Schaffung eines weltweiten Finanzregisters am wirkungsvollsten.

Summary

The article presents estimates of the magnitude of corporate tax avoidance and personal tax evasion through offshore tax havens. U.S. corporations book 20 percent of their profits in tax havens, a tenfold increase since the 1980; their effective tax rate has declined from 30 to 20 percent over the last fifteen years, and about two thirds of this decline can be attributed to increased international tax avoidance. Globally, 8 percent of the world's personal financial wealth is held offshore, costing more than \$200 billion to governments every year. Despite ambitious policy initiatives, profit shifting to tax havens and offshore wealth are rising. I discuss the recent proposals made to address these issues, and I argue that the main objective should be to create a world financial registry.