

Editorial

Steueroasen – Die Vermögenden entziehen sich ihrer gesellschaftlichen Verpflichtung

Die jüngst publik gewordenen Panama-Papiere haben zum wiederholten Mal das enorme Ausmaß an Vermögenswerten bestätigt, die in Steueroasen verschoben und versteckt werden. Die Daten der Anwaltskanzlei „Mossack Fonseca“ repräsentieren wohl nur ein kleines Puzzleteilchen im „*Offshore-Spiel*“. Der umfangreiche Datensatz dieser Kanzlei bekräftigt die bislang bekannten Schätzungen über versteckte Vermögen in Steueroasen. Die Dokumente der *Panama-Leaks* haben einen unvorstellbaren Umfang von 2,6 TB. Erst im vergangenen Jahr enthielten die *Swiss-Leaks* 3,3 GB Daten. Die im Jahr 2014 bekannt gewordenen *Lux-Leaks* hatten eine ähnliche Größe von 4 GB. Ein Jahr davor sorgten die bis zu diesem Zeitpunkt umfangreichsten Datenlecks, die *Offshore-Leaks* von 260 GB, für verstärkte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, so wie die 2010 bekannt gewordenen *Wiki-Leaks* mit der Größe von 1,7 GB. Die Manipulationen der Superreichen und der multinationalen Unternehmen sind längst keine Neuigkeit mehr.

Zudem bekräftigt sich mit der Veröffentlichung der Panama-Papiere der Verdacht, dass Steuervermeidung und Steuerflucht mit System organisiert werden. Ohne Beratung wie Unterstützung durch Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsunternehmen sowie Banken wäre Kapitalflucht nicht möglich. Sie sind die bedeutendsten Akteure im System der Steuerflucht. Ihre Expertise bildet das Herzstück der *Offshore-Welt*.

Die Tatsache der zunehmenden Ungleichverteilung von Vermögen weltweit veranlasst ÖkonomInnen und ForscherInnen vermehrt auch dazu, trotz unzureichender Datenlage Schätzungen bezüglich nicht korrekt versteuerter Vermögen vorzunehmen. Der französische Ökonom Gabriel Zucman errechnet, dass ca. 7.600 Mrd. USD oder 8% der weltweiten privaten Finanzvermögen *offshore* gebunkert werden. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Boston Consulting Group auf Grundlage von Interviews mit Vermögensverwaltern (2014). Schätzungen des Tax Justice Network (J. Henry, 2012) gehen für 2010 von einem Gesamtfinanzvermögen bis zu 21.000 Mrd. USD aus. Die starken Divergenzen zwischen den Schätzungen von Zucman und Henry ergeben sich aus den zugrunde liegenden Methoden. Henry geht von der Gesamtsumme der weltweiten Auslandsbankeinlagen aus, die er den Statistiken der BIZ (Bank für internationalen Zahlungsausgleich)

entnimmt. Demnach belaufen sich diese Vermögen auf 7 Mrd. USD. Problematisch ist diese Schätzung, als einerseits die Daten der BIZ auch völlig legitime Unternehmenskonten enthalten und andererseits aus den Statistiken nicht hervorgeht, welcher Anteil der 7 Mrd. USD potenziellen SteuerhinterzieherInnen zuzurechnen ist. Weiters erscheinen Henrys Schätzungen hinsichtlich der Wertpapierveranlagungen überbewertet, denn die Abweichungen zwischen Aktiva und Passiva in den Vermögensbilanzen der Länder zeigen weitaus niedrigere Werte.

Die Berechnungen von Zucman hingegen stellen eher Minimalschätzungen dar. Seine Methode schließt bestimmte Vermögenswerte aus, wie zum Beispiel Bargeld in Bankschließfächern, fondsgebundene Versicherungen und nicht-finanzielle Vermögenswerte, die etwa Yachten oder Kunstgegenstände umfassen. Auf Grundlage offizieller Schweizer Statistiken sind 80% des *offshore* verwalteten Vermögens steuerlich nicht deklariert. Die daraus weltweit resultierenden Steuerausfälle sind nach Zucman entsprechend hoch mit 130 Mrd. Euro anzunehmen. Offizielle Schätzungen diesbezüglich gibt es weder von internationalen Finanzinstitutionen noch von Regierungen. Obwohl internationale Organisationen wie IWF, Weltbank, G20, OECD oder die Zentralbanken über relativ fundiertes Datenmaterial verfügen, haben sie bislang wenig zum Aufbau von Datenbanken und Statistiken beigetragen.

Steuerflucht: Sozialschmarotzertum der Reichen

Das Phänomen Steuerflucht kommt nicht überraschend, es ist seit Langem bekannt. Jedoch ist die trotz Finanzkrise wachsende Dimension des *Offshore*-Vermögens alarmierend. Generell bieten Steueroasen sowohl vermögenden Privatpersonen als auch Unternehmen und Finanzinstituten „Schutz“ vor detaillierten Steuerprüfungen sowie „Sicherheit“ vor regulierten Finanzmärkten – sie laufen nicht Gefahr, in die Verlegenheit zu geraten, dass sie ihre Vermögensverhältnisse den Finanzverwaltungen gegenüber offenlegen müssen und steuerlich belangt werden. Transparenzbestimmungen existieren nicht, die Gründung von *Trusts* ermöglicht zudem Methoden undurchschaubarer Geschäftspraktiken, die den eigentlichen Eigentümern und Begünstigten Anonymität sichern. Die hohen Einkommen und Gewinne konnten die Steuerflüchtlinge nur dank der Arbeit der vielen ArbeitnehmerInnen sowie durch die Nutzung der zur Verfügung stehenden öffentlichen Infrastruktur erzielen. Die bereitgestellten Leistungen für Bildung, Gesundheit oder Kultur etc. konnten uneingeschränkt genutzt werden, ohne dass die Nutznießer einen entsprechenden Beitrag zur Finanzierung leisteten. Mit derartigen Praktiken entledigen sich Unternehmen,

Großkonzerne, Banken oder vermögende Privatpersonen allerdings ihrer steuerlichen und somit gesellschaftlichen Pflichten und verursachen der Allgemeinheit Kosten enormen Ausmaßes. Dies alles, um den eigenen, privaten Reichtum zu mehren. Hierin liegt das wahre „Sozialschmarotzertum“.

Vermögende Privatpersonen und multinationale Konzerne haben innerhalb des gesetzlichen Rahmens in jenen Ländern, in denen sie tätig sind, die Möglichkeit, ihre Steuerplanung zu gestalten. Für den Großteil der weltweiten Bevölkerung, insbesondere für ArbeitnehmerInnen, ist Steuerplanung hinfällig. Die wohlhabende Minderheit hat also einen erheblichen Vorteil. Das erweckt den Anschein, als ob Gesetze nicht für alle gleich gelten. Die Steuerpolitik der einzelnen Länder leistet ihren Beitrag dazu. So zeigt die Entwicklung der Steuerstruktur seit den 1970er-Jahren steigende Gewinnquoten, während der Anteil des Kapital- und Gewinnsteueraufkommens rückläufig ist. Die steuerlichen Mindereinnahmen müssen die ArbeitnehmerInnen über Lohn- und Verbrauchsteuern kompensieren, für die sie aus einer rückläufigen Lohnquote aufkommen müssen.

Von den 83 der 100 größten US-Konzerne hatten 2008 dem US Government Accountability Office zufolge Tochtergesellschaften in Steueroasen. In Europa haben gemäß Shaxson (2011) sogar 99 der 100 größten Unternehmen aus Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden Töchter in Steueroasen.

Die Ausdehnung der Steueroasen

Steueroasen bleiben im Zeitverlauf durch ihre Spezialisierungen erfolgreich und nahezu konkurrenzlos. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist die anfängliche Phase von Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 1920er-Jahre anzusetzen. Nach dem Ersten Weltkrieg erfolgten ausgehend von Großbritannien verstärkte *Offshore*-Aktivitäten über britische Kolonien, die es international agierenden Unternehmen ermöglichten, sich der Besteuerung zu entziehen. Danach verlagerte sich der Schwerpunkt in Richtung Finanzmärkte und erforderte den Ausbau der dazugehörigen Instrumente. Bereits in den 1920er-Jahren hatte die Schweiz im Zusammenhang mit Finanzanlagen die Hauptrolle in der *Offshore*-Welt. 1934 erfolgte in der Schweiz die Einführung des Bankgeheimnisses.

Zur gleichen Zeit konzentrierte sich Großbritannien auf ein modernes Unternehmenssteuersystem nach dem Vorbild der USA, das richtungsweisend für die gegenwärtige internationale Konzernbesteuerung war. Damals wurde der Ansässigkeitsbegriff von Konzernen so ausgelegt,

dass in Großbritannien registrierte ausländische Unternehmen nicht der Besteuerung unterlagen, wenn die Geschäfte vom Ausland aus geführt wurden. Die Anwendung wurde auf die Cayman Islands und Hongkong ausgeweitet. Diese – vermutlich unbeabsichtigte – Nicht-Besteuerung von multinationalen Konzernen rückte in den Mittelpunkt der *Offshore*-Problematik.

Bis in die 1970er-Jahre passierten keine wesentlichen Veränderungen. Danach stieg die Anzahl der Steueroasen und Schattenfinanzzentren massiv an, aus denen sich drei Zonen herausbildeten: die europäische mit den bedeutendsten Steueroasen Schweiz, Luxemburg und den Niederlanden, spezialisiert auf Konzernzentralen, Finanzierungsgesellschaften und Bankgeschäften. Als zweite Zone gilt die britische, ausgehend vom Zentrum der City of London bis zu den Großbritannien zugehörigen Kronländern und Überseegebieten sowie Singapur und Hongkong. Die dritte einflussreiche Gruppe hat die Vereinigten Staaten als Mittelpunkt. Die gewichtigste der Zonen ist die britische. London nutzt es geschickt, nicht zugelassene Finanzgeschäfte über den inneren Ring, also die Kronkolonien Jersey, Guernsey und Isle of Man etc. abzuhandeln. Für Geschäfte, die auch dort nicht mehr erlaubt sind, wird der erweiterte Kreis aktiviert mit den Cayman Islands, Bermuda, den britischen Jungferninseln, den Turks und Caicos-Inseln sowie Gibraltar. Ein weiterer Ring im Netz reicht nach Hongkong, Singapur, zu den Bahamas, nach Dubai und Irland.

Der Kampf der Unbestechlichen

Die seit geraumer Zeit breite Zusammenarbeit des „Internationalen Konsortiums Investigativer JournalistInnen“ (ICIJ) aus fast achtzig Ländern ist ein wertvoller Beitrag zu erhöhter Transparenz. Es ist zu hoffen, dass hierdurch Druck im Kampf gegen Steuerflucht und Steueroasen erzeugt wird. Die JournalistInnen zerren die Steuerbetrüger, ihre „dunklen“ Praktiken, Konstrukte und andere Geheimnisse ans Tageslicht der Öffentlichkeit. Ihre Arbeit enthüllt jedoch eine weitere facettenreiche Problematik. Vermögende Privatpersonen, Unternehmen, Banken und weitere Steuersünder dürfen nicht bloß auf Duldung bzw. sogar Mithilfe so mancher *Jurisdiction* sowie auf die Verschwiegenheit ihrer Verbündeten vertrauen. Auch der Datenschutz kommt ihnen zu Hilfe.

InformantInnen hingegen haben mit Strafprozessen zu rechnen, weil sie Geheimhaltungspflichten aus ihrer Tätigkeit heraus verletzen. Eigentlich sollte aber genau das Gegenteil der Fall sein. Im Vordergrund sollte der Schutz von Personen stehen, die derartige Informationen über Steuerbetrug oder -hinterziehung im öffentlichen Interesse publik

machen. Ohne solche Informationen könnte es *Offshore-Leaks* oder *Lux-Leaks* nicht geben. Unter den heute bestehenden Bedingungen sind im derzeitigen Kampf gegen Steuerbetrug und Geldwäsche Enthüllungen dieser Art unverzichtbar.

Nicht hilfreich sind beispielsweise Verschärfungen der Schweizer Gesetzgebung im Bankenbereich: 2014 wurde das Strafausmaß für InformantInnen wie für Dritte, die Bankdaten nutzen, von drei auf fünf Jahre erhöht. Übrigens ist – anders als beispielsweise in Frankreich, Großbritannien oder Singapur – in zahlreichen Ländern, auch in Österreich und Deutschland, Steuerhinterziehung nicht als Straftat rechtlich normiert. Datenschutzregelungen und Geheimhaltungspflichten, so scheint es, schützen nur eine Seite – die Kapitalbesitzenden.

Zu den bedeutenden „Fluchthelfern“ zählen Privatbanken, Rechtsanwaltskanzleien und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Auch hier besteht eine starke Konzentration der Vermögenswerte. Bei den Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsunternehmen stehen die bereits bekannten „Big Four“ Deloitte, PricewaterhouseCoopers, Ernst&Young und KPMG an der Spitze. Ihre Expertise wird weltweit angeboten und ist speziell in der *Offshore*-Welt vorzufinden.

Auch Banken übernehmen *offshore* die Verwahrung, Verwaltung und Beratung von Vermögenswerten. Nach einer Analyse des Tax Justice Network (2013) erfolgt die Veranlagung der Vermögenswerte im Wesentlichen bei den 50 größten Banken, wobei mehr als die Hälfte der Vermögen bei den 10 größten Banken konzentriert ist. Die bedeutendsten drei Banken sind hier wenig überraschend UBS, Credit Suisse und Goldman Sachs. Am Beispiel Deutschlands wird in einer Dokumentation des deutschen Bundestags vom Juni 2009 dargelegt, dass sechs der größten Banken Deutschlands insgesamt 1.636 Niederlassungen in Steueroasen hielten, davon entfielen 1.064 allein auf die Deutsche Bank.

Maßnahmen von OECD und EU zur Bekämpfung von Steuervermeidung

International besteht im Unternehmenssteuerbereich noch erheblicher Handlungsbedarf. Wenn zwei Drittel des grenzüberschreitenden Handels innerhalb von Konzernen erfolgt und mehr als die Hälfte des Welthandels über Steueroasen fließt, dann sind das alarmierende Signale. Isolierte nationalstaatliche Alleingänge bleiben ohne Erfolg, vielmehr bedarf es länderübergreifender, koordinierter Maßnahmen. Der durch die bekannt gewordenen Daten-*Leaks* entstandene Druck aus der Öffentlichkeit veranlasste auch internationale Organisationen wie die OECD oder die Europäische Kommission zur Bekämpfung aggres-

siver Steuerplanung von multinationalen Konzernen, aber auch zu Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuerhinterziehung. Die OECD entwickelte im Auftrag der G20-Staaten vom Oktober 2015 einen Aktionsplan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), der ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft gegen Steuermanipulationen durch multinationale Konzerne beinhaltet.

Positiv hervorzuheben ist, dass das Maßnahmenpaket nach nur zwei Jahren präsentiert wurde. Jedoch sind Steuervermeidungsstrategien auch nach Umsetzung des Maßnahmenpakets nicht gänzlich ausgeschlossen, und die legislative Umsetzung in den Nationalstaaten lässt noch Spielraum für Gestaltungsmöglichkeiten offen. Wesentlich problematischer ist aber, dass die Chance nicht genutzt wurde, einen Paradigmenwechsel in der Konzernbesteuerung zu unternehmen. Ein solcher wäre die einzig sinnvolle Lösung. Durch die Besteuerung des gesamten Konzerngewinns und die anschließende Aufteilung entsprechend der Wertschöpfung auf die beteiligten Staaten könnten Gewinnverschiebungen innerhalb von Konzernen wirkungsvoll verhindert werden. Auch seitens der EU-Kommission kam bereits 2011 ein Vorschlag der „Unitary Taxation“, der in diese Richtung geht. Aber weder EU noch OECD konnten sich bisher durchringen, die Vorschläge einer „Unitary Taxation“ zu finalisieren.

Entsprechend dem Aktionsplan der OECD zum BEPS-Projekt legte die Europäische Kommission im Jänner 2016 ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Steuervermeidung vor. Dessen Ziel ist die Unterbindung der aggressiven Steuerplanung multinationaler Konzerne. Ein zentraler Bestandteil in dem Paket ist der an den Vorschlägen der OECD orientierte Entwurf einer Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit konkreten Vorschriften. Allerdings wurden nur jene Punkte übernommen, von denen die Kommission antizipiert, dass innerhalb der EU eine koordinierte Vorgehensweise möglich ist.

Weiters präsentierte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Bilanz-Richtlinie, die in der EU tätige Konzerne zur länderspezifischen Berichterstattung (*country by country reporting*) ab 2017 verpflichtet. Diese Berichte enthalten Informationen über Umsätze, Gewinn vor Steuern, tatsächlich bezahlte Körperschaftsteuer, Anzahl der Beschäftigten, Grundkapital, Rücklagen, wirtschaftliche Aktivitäten und Sachanlagen. Jedoch ist die Bestimmung nur auf Unternehmen mit Umsätzen von über 750 Mio. Euro anwendbar. Das bedeutet, dass nur rund 10% der Unternehmen davon betroffen sind. Problematisch ist auch die Einschränkung im Vorschlag, dass die Daten der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt werden. Die Forderung, ausreichend Transparenz zu erlangen, scheint damit wieder im Keim erstickt zu werden.

Länder schaden sich doppelt

Die europäischen Staaten versuchen, die vermeintliche Kapitalflucht einzudämmen, indem sie die Kapitalsteuern immer weiter senken. Die Senkung der Körperschaftsteuersätze in allen EU-Mitgliedsländern war in den letzten Jahren enorm. Indem sie den Steuerwettbewerb nach unten weiter anheizen, schaden sie sich selbst am meisten. Die Senkungen der Steuersätze verursachen den Ländern einen zusätzlichen Einnahmenentgang. Bereits vor mehr als fünfzehn Jahren kam seitens der EU-Kommission ein Vorschlag zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer. Bis zum Jahr 2011 dauerte es, bis ein Richtlinienvorschlag zur Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer vorgelegt wurde. Allerdings konnten sich die Mitgliedsländer auf die Umsetzung dieses Vorschlags nicht einigen.

Noch im Jahr 2016 will die EU-Kommission einen neuerlichen Versuch starten, der stufenweise umgesetzt werden soll. In einem ersten Schritt ist eine einheitliche Bemessungsgrundlage, also ein Regelwerk für Gewinnermittlungsvorschriften, vorgesehen. Erst in einem späteren zweiten Schritt sollen die Konzerngewinne bei der Konzernmutter konsolidiert und auf die Mitgliedsländer entsprechend der Wertschöpfung nach einer festgelegten Formel (Beschäftigtenzahl, Umsatz etc. im jeweiligen Land) aufgeteilt werden. Jedoch führt der erste Schritt ohne den zweiten dazu, dass ein Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist und die Länder weiterhin veranlasst sind, ihre Steuersätze zu senken, um Gewinne in ihr Land zu locken. Ohne Konsolidierung werden folglich Gewinnverschiebungen weiter zunehmen.

Selbst nach Vollendung des zweiten Schrittes bleibt der Senkungswettbewerb der Steuersätze bestehen. Die EU-Kommission hat einen Mindeststeuersatz, der das Steuerdumping beenden würde, im Vorschlag nicht vorgesehen. Problematisch ist ferner, dass der Vorschlag keine Vorgehensweise Drittstaaten gegenüber enthält. Gewinnverschiebungen in Drittstaaten blieben weiterhin bestehen und würden vermutlich zunehmen. Eine baldige Einigung in diesen beiden Problembereichen ist in nächster Zukunft nicht zu erwarten.

Wozu *Offshore*-Gesellschaften?

Die Gründung von Tochtergesellschaften in verschiedenen Ländern im Zuge unternehmerischer Tätigkeit ist an sich nicht ungewöhnlich. Im Falle der Gründung von *Offshore*-Gesellschaften drängt sich freilich die Frage auf, wozu sie eigentlich notwendig sind und welchen Zweck sie erfüllen. Im Grunde ist immer wieder das gleiche Muster feststellbar:

Am wichtigsten ist die angebotene Geheimhaltung, die die Anonymität von Eigentümern und Berechtigten gewährleistet. Weitere wichtige Gründe sind steuerliche Vorteile und das Fehlen gesetzlicher Aufsichtspflichten. Somit entfällt jegliche Kontrolle bei Transaktionen. Und in weiterer Folge erübrigen sich allfällige Sanktionen. Die Enthüllungen der Panama-Papiere geben deutliche Hinweise, dass Verschleierung das Motiv zur Gründung von *Offshore*-Gesellschaften bildet. Die aus Kriminalität und Korruption stammenden Gelder werden über diese Wege rein gewaschen – steuerfrei. Vor diesem Hintergrund scheinen die Argumente zugunsten von *Offshore*-Gesellschaften nicht überzeugend. Bislang allerdings werden *Offshore*-Gesellschaften von Verantwortlichen multinationaler Unternehmen und der Beratungsbranchen mit den Argumenten des Datenschutzes und dem Schutz der Privatsphäre mit Erfolg verteidigt.

Der Schutz für *Whistleblower* hingegen ist nicht derart umfassend. Im Zusammenhang mit Korruption, Steuerhinterziehung und anderen Delikten der Wirtschaftskriminalität ist *Whistleblowing* sinnvoll. Internationale Erfahrungsberichte zeigen, dass sich der Ankauf von Datenträgern mit Informationen über SteuerhinterzieherInnen und die politische und legistische Verwertung der Informationen als effektive Instrumente zur Aufklärung erwiesen haben. Österreich hat bisher diese Gelegenheit nicht genutzt. Deshalb müssen auch in Österreich die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, sodass zukünftig die zuständigen Behörden und Gerichte die Datenträger in ihren Verfahren verwerten können.

Im Kampf gegen Steuerflucht sind entsprechende gesetzliche Bestimmungen zu schaffen, die Kontoeröffnungen mit Briefkastenfirmen an strenge Kriterien knüpfen. Finanzdienstleistungsunternehmen und Bankinstitute müssen zwar schon jetzt bei der Gründung von *Offshore*-Gesellschaften bestimmte Kriterien überprüfen. Dies wird allerdings offensichtlich äußerst oberflächlich gehandhabt. Die Nichteinhaltung sollte zukünftig mit spürbaren Sanktionen belegt werden. Höhere Sanktionen sind ebenso bei der Verletzung der Meldeverpflichtungen von Vermögens- und Kapitaltransfers sinnvoll.

Wirksame Maßnahmen können nicht einzelstaatlich gesetzt werden. Es bedarf globaler Lösungen, die ein Höchstmaß an Transparenz in öffentlichen Registern herstellen. Nicht zuletzt zeigen die *Panama-Leaks* deutlich, wie wichtig es ist, die Erstellung öffentlicher Register, die die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse beinhalten, weltweit umzusetzen.