

# Steuerflucht – ein (lösbares?) Problem

Es ist schon fast ein Ritual: Informationen über Konten in Steueroasen kommen ans Licht, und für einige Tage dominiert die Diskussion über Steuerflucht und Steuerhinterziehung die Medienlandschaft. Offshore Leaks, Panama Papers und Paradise Papers ermöglichen jedermann einen Blick in eine Parallelwelt, in der Konzerne und Privatpersonen anscheinend nach Belieben ihren Gewinn bzw. ihr Vermögen vor dem Fiskus verstecken können.

Verschiedene Studien haben in den letzten Jahren gezeigt, dass dies keine Einzelfälle sind. Finanzmittel in Höhe von ca. 10% der weltweiten Wirtschaftsleistung – ungefähr 6 Billionen Euro – befinden sich in Steueroasen. Laut einer aktuellen Studie von Thomas Tørsløv, Ludvig Wier und Gabriel Zucman wäre das deutsche Körperschaftsteueraufkommen um mehr als 30% höher, wenn Unternehmen ihre Gewinne nicht in Steueroasen verschieben könnten. Annette Alstadsæter, Niels Johannesen und Gabriel Zucman zeigen, dass ungefähr 15% des deutschen Privatvermögens in Steueroasen gehalten werden – auf den Großteil der damit erwirtschafteten Kapitaleinkünfte werden höchstwahrscheinlich keine Steuern bezahlt.

Dem deutschen Fiskus entgeht also eine substantielle Geldsumme. Dies führt dazu, dass andere Steuern erhöht werden müssen. Diese Alternativen sind größtenteils relativ ineffiziente oder regressive Steuerarten. Problematisch ist auch die Ungleichbehandlung, die durch die Nutzung von Steueroasen entsteht: Ein mittelständisches Unternehmen, das ausschließlich in Deutschland tätig ist, hat kaum Möglichkeiten, seine Steuerlast auf legale Weise zu verringern. Einem deutschen Konzern, der Tochterunternehmen im Ausland hat, bieten sich bereits zahlreiche Möglichkeiten, seine Steuerbelastung legal zu senken, beispielsweise indem er die Preise auf interne Transaktionen verzerrt. Besonders profitieren US-Konzerne mit digitalen Geschäftsmodellen, wie beispielsweise Alphabet (Google), Amazon oder Apple – trotz Milliardenumsätzen in Europa werden außerhalb der USA kaum Steuern fällig. Dies alles ist legal. Über die moralische Bewertung kann man streiten: Auf der einen Seite verwalten Kapitalgesellschaften fremde Finanzmittel und sind an erster Stelle ihren Investoren verpflichtet. Auf der anderen Seite nutzen Konzerne bewusst Lücken aus, die der Gesetzgeber so nie intendiert hat.

Es ist schwierig, die Steuervermeidung von internationalen Konzernen im gegenwärtigen Steuersystem anzugehen. Jeder neuen Gegenmaßnahme, jeder Verschärfung bestehender Regeln steht eine ganze Industrie gegenüber, die nach Lücken in den Gesetzen sucht. Diese Lücken entstehen, da die Regeln zielgerichtet sein sollen. Eine pauschale Regel ist entweder zu ungenau oder belastet auch rein nationale Unternehmen, die keine Steueroasen nutzen. Steuerliche Regeln, die nur multinationale Unternehmen betreffen, sind darüber hinaus nicht mit europäischem Recht vereinbar.

Ein tieferliegendes Problem ist, dass unser heutiges Unternehmensteuersystem nicht für die moderne Wirtschaftsstruktur geeignet ist. Dieses System ist in der Kolonialzeit entstanden, als Großbritannien im 19. Jahrhundert Anreize für Unternehmen schaffen wollte, in den Kolonien zu investieren. Dazu wurde entschieden, dass Unternehmensgewinne im Land der Produktion besteuert werden sollen. Dieser Grundsatz gilt bis heute. Doch wo findet die „Produktion“ statt, wenn ein Deutscher bei Amazon einkauft? In dem Land, wo die Server stehen? Wo das Versandzentrum ist? Wo die entscheidenden Technologien, wie z.B. die Empfehlungsalgorithmen, entwickelt wurden? Diese Zuordnung ist in einer Welt mit zunehmender Digitalisierung mehr und mehr willkürlich geworden.



**Dominika Langenmayr** ist Inhaberin des Lehrstuhls für VWL, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Um diese Problematik zu lösen, ist eine fundamentale Neugestaltung des Steuersystems notwendig. Es gibt Alternativvorschläge, die in Wissenschaft und Praxis diskutiert werden. Vor einem Jahr gab es im US-Präsidentenwahlkampf Diskussionen, die Steuerzahlung an das Land des Konsums zu knüpfen – da Konsumenten relativ immobil sind, bietet dies viel geringere Möglichkeiten zur Gewinnverlagerung. In der EU hat im September 2017 der EU-Finanzministerrat eine Ausgleichsteuer auf Unternehmen der digitalen Ökonomie vorgeschlagen. Auch hier wäre der Umsatz der Anknüpfungspunkt für die Steuer; d.h. die Gewinne würden im Land des Konsums besteuert. Diese Ideen sind im Anfangsstadium und nicht in allen Details ausgearbeitet. Grundsätzlich können aber durchaus viele der fundamentalen Probleme des Steuersystems angegangen werden. Um Doppelbesteuerung zu vermeiden, wäre eine international koordinierte Lösung wünschenswert – aber diese wird nicht leicht zu erreichen sein. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass große Steuerreformen in einzelnen Ländern oft dazu führen, dass andere Länder nachziehen. Dies war beispielsweise nach der großen US-Steuerreform 1986 zu beobachten. Damals senkten die USA ihre Steuersätze stark, und in den darauffolgenden Jahren zogen fast alle entwickelten Länder nach. Eine grundlegende Reform des Steuersystems könnte einen ähnlichen Sogeffekt entwickeln. In diesem Bereich sind also innovative Lösungen gefragt, die über ein „Löcher stopfen“ im bestehenden System hinausgehen.

Wie ist die Situation bei Privatpersonen? Wie bereits erwähnt, befindet sich auch ein substanzieller Teil des deutschen Privatvermögens – um die 15% – in Steueroasen. Privatpersonen sind grundsätzlich verpflichtet, alle Kapitaleinkünfte in ihrer Steuererklärung anzugeben (unabhängig davon, ob sie das Vermögen in Deutschland oder in einer Steueroase halten). Geschieht dies nicht, ist es Steuerhinterziehung, also illegal. Die immer neuen Aufdeckungen im Zusammenhang mit Steueroasen, wie zuletzt die Paradise Papers, erwecken den Eindruck, dass das Problem wächst. Allerdings hat sich in den letzten Jahren viel getan im Kampf gegen Steuerhinterziehung: Seit 2017 gibt es einen automatisierten Informationsaustausch über Konten und Vermögensanlagen zwischen Deutschland und 49 anderen Ländern. 2018 werden über 50 weitere Länder folgen. Außerdem müssen Steuerpflichtige und Banken nach dem im Sommer 2017 verabschiedeten Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz zukünftig die Finanzämter aktiv über Briefkastenfirmen informieren. Die Neuregelung sieht auch vor, dass Banken in Zukunft für Steuerausfälle in Haftung genommen werden können, wenn sie Informationen verschweigen.

Dies sind wertvolle Schritte in die richtige Richtung. Sie erhöhen die Kosten von Steuerhinterziehung. Bei großen Vermögen wird es sich aber weiterhin lohnen, Wege zu finden, das Vermögen in Steueroasen zu verstecken. Daher sind weitere Schritte notwendig: Auf der einen Seite kann die Bestrafung von Steuerhinterziehung erleichtert werden, z.B. indem die Verjährungsfrist erst dann anläuft, wenn der Steuerpflichtige seinen Meldepflichten nachgekommen ist. Auf der anderen Seite kann man gezielt Anreize setzen, dass Steuerhinterzieher den Schritt in die Legalität gehen, indem sie sich selbst anzeigen. Besonders effektiv wäre es, anzukündigen, dass eine Selbstanzeige zukünftig strenger behandelt wird, aber eine längere Frist einzuräumen, in der noch die aktuellen Regelungen gelten. Dies schafft Anreize, zeitnah eine Selbstanzeige abzugeben. Darüber hinaus gilt es, sich in die internationalen Prozesse zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche einzubringen und eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Hier steht Deutschland in vielen Bereichen (wie z.B. in der Aufdeckung von Geldwäsche) im internationalen Vergleich viel schlechter da als andere Industrieländer. Die öffentliche Diskussion nach Offshore Leaks und Panama Papers ist nicht ohne Konsequenz geblieben. Neue Gesetze und internationale Initiativen haben Steuerflucht erschwert. Trotzdem bleibt viel zu tun, sowohl in Deutschland als auch in der internationalen Zusammenarbeit.

Dominika Langenmayr  
Katholische Universität  
Eichstätt-Ingolstadt  
dominika.langenmayr@ku.de