

Hey, Johanna; Schreiber, Ulrich; Pönnighaus, Fabian; Bierbrauer, Felix

**Article**

## Steueroasen und »legale Steuervermeidung«: Wie kann größere Steuergerechtigkeit erreicht werden?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Hey, Johanna; Schreiber, Ulrich; Pönnighaus, Fabian; Bierbrauer, Felix (2013) : Steueroasen und »legale Steuervermeidung«: Wie kann größere Steuergerechtigkeit erreicht werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 11, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165278>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Die Steuerplanung internationaler Unternehmen, die durch geschickte Kombination von Regelungen ihre Steuerbelastungen gegen null senken, und die Steuerpolitik einiger Länder stehen in der öffentlichen Kritik. Mit welchem Instrumentarium kann größere Steuergerechtigkeit erreicht werden?

### Begrenztes rechtliches Instrumentarium gegen aggressive Steuerplanung

Die Debatte um die Bekämpfung internationaler Steuergestaltungen wird zwar mit großer Schärfe geführt, sie leidet aber an erheblichen Unschärfen, dies betrifft die Phänomene, um deren Bekämpfung es geht, ebenso wie die Ziele und das zur Verfügung stehende Instrumentarium.

Auslöser der aktuellen BEPS-Debatte (vgl. OECD 2012) ist die zum Teil gegen null tendierende Steuerbelastung der Auslandsgewinne einiger Großkonzerne, wobei es sich ganz überwiegend um US-amerikanische Unternehmen der IT-Branche handelt. Dass Unternehmen durch geschickte Kombination von Regelungen unterschiedlicher Steuerjurisdiktionen internationale Steuergestaltung betreiben, ist zwar kein neues Phänomen, es erhält aber aufgrund der Globalisierung und der Mobilität der Geschäftsstrukturen von hauptsächlich Know-how-basierten Unternehmen eine neue Dimension. Auch aufgrund der wirtschaftlichen Macht der beteiligten Unternehmen geht die Diskussion über das rein Steuertechnische hinaus und erhält eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Dimension.

### Was ist Steuergerechtigkeit im internationalen Kontext?

Politisch wird hervorgehoben, es gehe bei der Bekämpfung aggressiver Steuergestaltungen um die Verwirklichung von Steuergerechtigkeit, um eine gerechte Beteiligung aller an der Finanzierung des Staates. Die Abwehr ungerechtfertigter Steuer- und Wettbewerbsvorteile mag eine Triebfeder der aktuellen Debatte sein. Genauso gewichtig dürfte aber das Interesse sein, die Erosion der Steuerbasis zu

verhindern, um das jeweilige nationale Steueraufkommen zu sichern. Dieses – ohne Zweifel berechnete – Fiskalinteresse ist von Fragen der Steuergerechtigkeit zunächst zu trennen.

Steuergerechtigkeit berührt im internationalen Kontext sowohl die Individual- als auch die zwischenstaatliche Ebene. Aus der Sicht der Steuerpflichtigen geht es zunächst um die tradierte und bis heute nicht beigelegte Kontroverse zwischen Welteinkommens- und Territorialitäts-/Quellenprinzip. Welches Steuerniveau soll im Ergebnis Anwendung finden, das des Ansässigkeits- oder das des Quellenstaates? Diese Frage hängt mit der Vergleichsgruppenbildung zusammen. Wird auf die Vergleichsgruppe der Wettbewerber im Quellenstaat abgestellt, muss die dortige Besteuerung abschließend sein. Voraussetzung ist freilich, dass der Quellenstaat keine steuerlichen Sonderangebote für ausländische Investoren anbietet und dass der relevante Wettbewerb tatsächlich im Quellenstaat stattfindet. Genau hier liegt das Problem der Einschaltung von Steueroasen. Es ist die Verschiebung des Gewinns vom Ort seiner Erwirtschaftung in günstigere Steuerjurisdiktionen, die den Vorwurf begründet, die Steuerplanung sei »aggressiv«, zwar legal, aber illegitim.

Dem Welteinkommensprinzip wird zugehalten, dass es die Verwirklichung von Steuergerechtigkeit als Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse des Steuerpflichtigen erlaubt. Ungerechtfertigte Steuervorteile können vermieden werden, wenn unabhängig vom Ort der Erwirtschaftung stets (mindestens) das Steuerniveau des Ansässigkeitsstaates zur Anwendung kommt. Allerdings erleidet das Welteinkommensprinzip eine empfindliche Störung durch die Abschirmwirkung juristischer Personen, die es ermöglicht, die Besteuerung



Johanna Hey\*

\* Prof. Dr. Johanna Hey ist Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln.

des Ansässigkeitsstaates bis zur tatsächlichen Repatriierung des Gewinns hinauszuzögern. Eine scharfe Hinzu-rechnungsbesteuerung würde das Steueroasenproblem – Informationsdefizite beiseitegelassen – ziemlich schnell lösen, trifft aber in der Europäischen Union auf die rechtlichen Hürden der Grundfreiheiten, solange im rein nationalen Fall am Trennungsprinzip festgehalten wird.

Noch schwieriger zu beantworten und in konkrete Regeln umzusetzen, sind die Fragen internationaler Verteilungs-gerechtigkeit. Denn es geht nicht nur um die Vermeidung von Niedrig- und Nichtbesteuerung, sondern auch um die richtige Verteilung des Aufkommens. Welcher Staat soll welches Aufkommen bekommen? Das zugrunde liegende Gerechtigkeitsprinzip ist das Äquivalenzprinzip, das sowohl durch die unilaterale Auswahl der Anknüpfungspunkte als auch durch die doppelbesteuerungsrechtliche Zuweisung von Besteuerungsrechten konkretisiert wird. Die Frage nach einer gerechten Aufteilung des Steuersubstrats, ausgehend von den staatlichen Erfolgsbeiträgen zu seiner Erwirtschaftung, ist schwer zu beantworten, zumal hier Gerechtigkeitsfragen mit Praktikabilitätsüberlegungen konkurrieren. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass ein Staat, in dem ohne Begründung einer Betriebsstätte lediglich Dienstleistungen und Waren angeboten werden, bereits über die Umsatzsteuer ausreichend für die Bereitstellung der diese wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichenden Infrastruktur entschädigt wird. Blendet man die Verbrauchsort abhängige Umsatzsteuer aus, stellt sich indes die Frage, ob die Schwelle der Betriebsstätte als sachlicher Anknüpfungspunkt für die Besteuerung durch den Quellenstaat nach wie vor sachgerecht ist. Andererseits zeigt das Problem der Funktionsverlagerung und des grenzüberschreitenden Know-how-Tansfers, dass eine auch nur annähernd exakte Zuordnung des Steueraufkommens zu sämtlichen Staaten, die hierzu Erfolgsbeiträge geleistet haben, und deren Abrechnung schlichtweg nicht möglich ist.

Rechtliche Maßstäbe, anhand derer sich die Wahl der Methoden und die Zuteilung der Besteuerungsrechte entscheiden ließen, stehen nicht zur Verfügung. Der EuGH arbeitet zwar mit der Figur der Wahrung der Ausgewogenheit der Verteilung der Besteuerungsrechte, verhindert damit aber nur das Auseinanderfallen der Zuordnung von Ertrag und Aufwand. Die eigentliche Aufteilung der Besteuerungsrechte liegt dagegen weiterhin in der nationalen Zuständigkeit und unterliegt keiner grundfreiheitlichen Kontrolle. Sie ist damit in erster Linie Verhandlungssache im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen.

### Steueroasen

Ebenso vielgestaltig wie die zur Steuerminderung eingesetzten Gestaltungen der Unternehmen sind die Vergünstigungs-

regime der Staaten, die durch Förderung legaler (z.B. Bermudas, Irland, Luxemburg, Niederlande) oder illegaler (Schweiz) Praktiken, Steuerminimierung ermöglichen. Steueroasen finden sich keineswegs nur auf karibischen Inseln, auf denen das Steuerniveau insgesamt gegen null tendiert. Auch Staaten mit durchschnittlichem allgemeinem Steuerniveau bieten Sonderregime an, man denke etwa an die dem internationalen Wettbewerb geschuldete Tonnagebesteuerung des § 5a EStG oder das sog. IPBox-Regime in Luxemburg. Letztlich hat jede Sonderregel, die darauf gerichtet ist, mobile Steuerquellen zu attrahieren, Oasencharakter.

Die Besonderheit der Einschaltung von Steueroasen liegt darin, dass das Steuerniveau an der Einkunftsquelle künstlich niedrig gehalten wird. Das Einkommen wird regelmäßig nicht in der Steueroase erwirtschaftet, sondern aus den Quellenstaaten abgesogen und in die Sicherheit der niedrigen Oasenbesteuerung gebracht. Es gelingt dem Oasenstaaten damit zwar nicht, Unternehmen und Arbeitsplätze zu attrahieren. Gerade deshalb rechnet sich die Oasenstrategie aber auch dann, wenn nur ein geringes Steueraufkommen im Oasenstaat hängen bleibt. Denn die Kosten des Oasenstaates sind – sieht man vom weltpolitischen Imageverlust ab – ebenfalls gering.

### Vorrangig ein politisches Problem

Um des Problems wirklich Herr zu werden, bedürfte es eines internationalen Konsenses, der gerade auch diejenigen Staaten einbinden müsste, die derzeit Steuerminimierung durch präferentielle Steuerregime oder bewusste Lücken ermöglichen. Ein solcher ist allerdings nicht in Sicht. Gegenüber kleineren Staaten mag politischer Druck die Einsicht befördern, die Beggar-my-neighbour-Politik aufzugeben. Aber es sind gerade die USA, die durch seit langem bekannte Lücken in ihrer Hinzurechnungsbesteuerung für US-Konzerne Anreize zur Minimierung der Steuerbelastung der nicht in den USA erwirtschafteten Gewinne setzen und die hiervon wohl nur im nationalen Interesse, nicht aber im Interesse der Quellenstaaten, die um ihr Aufkommen gebracht werden, ablassen werden. Bemerkenswert ist, dass noch nicht einmal innerhalb der Europäischen Union ein Grundkonsens zum Thema *harmful tax competition* besteht. Es sind europäische Nachbarstaaten (*Double Irish with a Dutch Sandwich*), die wesentlich mit dazu beitragen, dass in Europa erwirtschaftete Gewinne verlagert werden können.

### Das rechtliche Instrumentarium

Das *rechtliche* Instrumentarium zur Bekämpfung von Steueroasen ist sehr begrenzt. Zur Verfügung stehen grund-

sätzlich zwar das nationale Recht, das Europarecht und das Völkerrecht, gerade letzterem fehlt jedoch im Bereich der direkten Steuern ein wirksames Instrumentarium gegen Wettbewerbsverzerrungen. Das Welthandelsrecht entfaltet sich in erster Linie bei den Zöllen und fiskalischen Ausführungsvergünstigungen, hat aber bisher keine Bedeutung bei der Bekämpfung ertragsteuerlicher Wettbewerbsverzerrungen gespielt.

Auf europäischer Ebene existiert dagegen durchaus ein rechtliches Instrumentarium zur Bekämpfung von Steueroasen und ungerechtem Steuerwettbewerb. Die EU-Kommission ist des Problems schon seit langem gewahr. Ein erster Versuch der Eindämmung wurde mit dem – allerdings unverbindlichen – Verhaltenskodex zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs vom 1. Dezember 1997 unternommen. Rechtlich ließe sich das Phänomen der steuerlichen Sonderangebote grundsätzlich auch mit dem Beihilferecht bekämpfen. Allerdings versagt das Beihilfeverbot gegenüber einem allgemein niedrigen Steuerebene, etwa dem in Irland geltenden Körperschaftsteuersatz von 12,5%, weil ein niedriger allgemeiner Körperschaftsteuersatz nicht, wie von der einschlägigen Vorschrift des Art. 107 Abs. 1 AEUV gefordert, »selektiv« einzelne Unternehmen oder Unternehmenszweige begünstigt. Gegen niedrige allgemeine Steuersätze kann, selbst wenn sie »künstlich« sind, weil sie nicht ausreichen, um die staatlichen Ausgaben zu finanzieren oder zu einer Verzerrung der nationalen Steuerstruktur führen, nichts unternommen werden. Beihilferechtliche Grenzen setzt das Europarecht lediglich der Ausweisung steuerlicher Sonderzonen innerhalb eines Mitgliedstaates, soweit diese aus dem Zentralhaushalt subventioniert werden. Diese Restriktion lässt sich aber verhältnismäßig einfach umgehen. Hinzu kommt, dass auch die Politik der EU-Kommission, Gewinnverlagerungen ermöglichende Steuerregime beihilferechtlich aufzugreifen, selektiv anmutet. Beihilfeverfahren werden nur punktuell angestrengt. Die Voraussetzungen, unter denen die eine steuerliche Maßnahme als Beihilfe eingeordnet wird, die andere nicht, sind vielfach schwer nachvollziehbar. Es scheint, als ließe sich das Beihilferecht effektiver in Stellung bringen. Hierzu können auch die Mitgliedstaaten beitragen, indem sie von ihrer Befugnis zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen europäische Steueroasen Gebrauch machen. Jedoch ist es bisher verpönt, sich gegenseitig wegen steuerrechtlicher Maßnahmen zu verklagen.

Im nationalen Recht gibt es zwei gegensätzliche Möglichkeiten, auf Steueroasen zu reagieren. Der nationale Gesetzgeber kann sich dem Wettbewerb beugen, indem er – innerhalb des europarechtlichen Rahmens des Beihilferechts – ebenfalls niedrige Steuersätze und präferentielle Steuerregime anbietet, um einerseits ausländische Unternehmen zu attrahieren, andererseits den Druck zur Steuer-

gestaltung für inländische Unternehmen zu reduzieren. Der umgekehrte Weg führt in die Abwehrgesetzgebung. Quellenstaaten versuchen, z.B. durch Abzugsverbote wie die Zinsschranke – die Absaugung zu verhindern, Ansässigkeitsstaaten – durch Swich-over-Klauseln und Hinzurechnungsbesteuerung – eine Hochschleusung auf ihr Steuerebene zu erreichen.

Die meisten Staaten wenden beide Wege parallel an. Einerseits ist der Trend zur Senkung der Belastung unternehmerischer Gewinne trotz angespannter Haushaltslage und hoher Staatsverschuldung ungebrochen. Andererseits boomt die Missbrauchsgesetzgebung. Die internationale BEPS-Debatte liefert eine perfekte Begründungsvorlage. Genau hier liegt aber eine zentrale Gefahr für die nationalen Steuerregime. Da internationale Steuergestaltungen äußerst vielgestaltig sind, so dass sie sich gesetzgeberisch schlecht erfassen lassen, greifen die nationalen Gesetzgeber zu überschießenden Maßnahmen, die grob typisierend auch nicht missbräuchliche Fälle erfassen, statt der Vermeidung von Nicht- und Niedrigbesteuerung Doppelbesteuerungen riskieren und aus europarechtlichen Gründen nicht auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt werden können. Neue Verzerrungen sind die Folge. Auch das neue EU-Projekt einer harmonisierten allgemeinen Missbrauchsklausel wird hieran nichts ändern (vgl. EU-Kommission 2012). Eine für alle 27 Mitgliedstaaten konsensfähige Regel wird so weit und vage gefasst sein müssen, dass Verwerfungen infolge unterschiedlicher Umsetzung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten vorprogrammiert sind.

Wenn man erkennt, wie begrenzt die Möglichkeiten der nationalen Gesetzgeber sind, gibt es, so mühsam der politische Einigungsprozess auch sein mag, zu einem konzertierten Vorgehen letztlich keine Alternative. Dabei scheinen die großen Projekte wie die formelhafte Aufteilung des Aufkommens auf der Grundlage eines harmonisierten konsolidierten Konzernergebnisses (CCCTB) unrealistisch (vgl. Schön 2012). Die Energie sollte auf umgrenzte Bereiche wie grenzüberschreitende Zins- und Lizenzgebühren, einheitliche Standards für den Umgang mit Qualifikationskonflikten oder den Betriebsstättenbegriff konzentriert werden.

## Literatur

EU-Kommission (1998), *Verhaltenskodex zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs vom 1. Dezember 1997*, ABl. EG 1998 Nr. C 2/2 Anhang 1.

EU-Kommission (2012), *Empfehlung vom 6. Dezember 2012 betreffend aggressive Steuerplanung*, KOM [2012]8806.

Lang, M. (2013), »Aggressive Steuerplanung« – eine Analyse der Empfehlungen der Europäischen Kommission«, *SWI*, 62.

OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD, Paris.

OECD (2013), *Base Broadening and Tax Erosion*, OECD, Paris.

Pinkernell, R. (2013), »Das Steueroasen-Dilemma der amerikanischen IT-Konzerne«, *IStR*, 180.

Schön, W. (2013), »Zur Zukunft des Internationalen Steuerrechts«, *Steuer und Wirtschaft*, 213.

Simonek, M. (2010), »Steuersouveränität – Relikt oder Zukunft?«, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 551.



Ulrich Schreiber\*



Fabian Pönnighaus\*\*

## **Bekämpfung der internationalen Gewinnverlagerung: Ansatzpunkte und Grenzen**

Die Besteuerung multinationaler Konzerne ist zum Gegenstand des öffentlichen Interesses geworden. Bekannte Unternehmen, wie Apple, Google oder Amazon, mussten sich vor Parlamentsausschüssen rechtfertigen, weil sie Gewinne in niedrig besteuerte Konzerngesellschaften verlagern. Diesen Unternehmen wird nicht zur Last gelegt, gegen geltendes Recht verstoßen zu haben. Man wirft ihnen unfaire Steuerpraktiken vor (vgl. US-Senat 2013; HMRC Public Accounts Committee 2012). Die Finanzminister der großen Industrienationen (vgl. OECD 2013b) und die EU (vgl. Europäische Kommission 2012) haben sich daher zum Ziel gesetzt, für mehr internationale Steuergerechtigkeit zu sorgen.

Was aber heißt internationale Steuergerechtigkeit? Die gängigen Antworten lauten: Die Höhe der Steuer soll nicht davon abhängen, wo das besteuerte Einkommen erwirtschaftet wurde, und die Steuerbasis soll auf diejenigen Staaten verteilt werden, in denen der Steuerpflichtige wirtschaftlich tätig ist. In der aktuellen Debatte geht es vor allem darum, dass multinationale Konzerne dort Steuern zahlen sollen, wo sie durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit öffentliche Güter (wie Infrastruktur und Rechtssystem) in Anspruch nehmen. Der Umstand, dass es multinationalen Konzernen teilweise gelingt, der Gewinnbesteuerung fast vollständig auszuweichen, hat die OECD veranlasst, die bestehenden Regeln einer kritischen Prüfung zu unterziehen (Addressing Base Erosion and Profit Shifting, BEPS, vgl. OECD 2013a).

\* Prof. Dr. Ulrich Schreiber ist Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Mannheim.

\*\* Fabian Pönnighaus, M.Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Mannheim.

## Die internationale Gewinnaufteilung

Die Höhe des von einer Konzerngesellschaft in einem Staat erzielten Gewinns wird nach dem international akzeptierten Fremdvergleichsgrundsatz ermittelt. Der Fremdvergleichsgrundsatz dient der fairen Aufteilung der Gewinne eines multinationalen Konzerns zwischen den Staaten (vgl. OECD 2011, Tz. 1.14). Nach diesem Grundsatz sind konzerninterne finanzwirtschaftliche und realwirtschaftliche Transaktionen steuerlich anzuerkennen, wenn diese wie unter fremden Dritten abgewickelt werden. Die Verrechnungspreise konzerninterner Transaktionen müssen folglich marktüblich sein. Marktpreise für konzerninterne Transaktionen mit firmenspezifischen Gütern sind aber nicht direkt beobachtbar. Sie müssen geschätzt werden. Die OECD will steuerliche Verrechnungspreise für einzelne Transaktionen aufgrund ausgeübter Funktionen und übernommener Risiken bestimmen. Dies ist nur schwer möglich, da Vergleichsdaten in aller Regel allenfalls für ganze Unternehmen oder Geschäftsbereiche vorliegen.

Es überrascht deswegen nicht, dass multinationale Unternehmen in der Lage sind, Spielräume zur internationalen Gewinnverlagerung zu nutzen. Das Ausmaß der internationalen Gewinnverlagerung deutscher Unternehmen ist zwar umstritten.<sup>1</sup> Es gibt aber empirische Evidenz dafür, dass vor allem die konzerninterne Fremdfinanzierung (vgl. Desai, Foley und Hines 2004; Feld, Heckemeyer und Overesch 2013) sowie die Verlagerung und Lizenzierung von immateriellen Wirtschaftsgütern in Niedrigsteuerstaaten (vgl. Dischinger und Riedel 2011; Mutti und Grubert 2009) betroffen sind. In letzter Zeit sind zudem einzelne Unternehmen (darunter Google und Apple) bekannt geworden, deren Steuerbelastung auf ausländische Gewinne im unteren einstelligen Prozentbereich liegt.<sup>2</sup> Diese Steuerbelastung liegt deutlich unter jener tariflichen Belastung, welcher sich die Unternehmen in den Staaten gegenübersehen, in denen die Muttergesellschaft ansässig ist oder in denen Konzerngesellschaften hauptsächlich wirtschaftlich tätig sind.

Die völlige oder weitgehende Vermeidung von Gewinnsteuern erfordert in der Regel die Verlagerung von Gewinnen auf Konzerngesellschaften, die in Staaten ansässig sind, welche keine oder nur eine geringe Gewinnbesteuerung vorsehen. Eine Nichtbesteuerung kann sich aber auch aus den allgemeinen Regeln des Steuerrechts ergeben (etwa Regeln

der Ansässigkeit von Kapitalgesellschaften oder Regeln zur Klassifikation von Finanzinstrumenten). So hat beispielsweise die in den USA ansässige Apple Inc. Eigentumsrechte an wertvollen Ergebnissen von Forschung und Entwicklung auf eine irische Kapitalgesellschaft verlagert, die steuerlich weder in den USA noch in Irland ansässig ist. Gewinne aus der Verwertung dieser Eigentumsrechte durch die irische Kapitalgesellschaft im Rahmen konzerninterner Transaktionen unterliegen deswegen keiner Besteuerung. Zudem ist es Apple gelungen, dem Zugriff der USA auf diese Gewinne zu entgehen (vgl. US-Senat 2013, S. 17–37).

## Das BEPS-Projekt der OECD

Die OECD (2013a, S. 47–48) weist in ihrem Bericht auf die wachsende Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie und von immateriellen Wirtschaftsgütern (Intellectual Property) hin. Das geltende Musterabkommen der OECD (OECD-MA) zur Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung trage diesen Entwicklungen nur unzureichend Rechnung. Dies könne dazu führen, dass Gewinne völlig der Besteuerung entgehen.

Die OECD identifiziert sechs zentrale Problembereiche, die von der Erosion der Steuerbasis und von Gewinnverlagerungen betroffen sind. Dazu gehören hybride Gestaltungen (mit deren Hilfe die Nichtbesteuerung erreicht werden kann), die Anpassung von Regeln der Quellenbesteuerung an die Besonderheiten der digitalen Wirtschaft, die Behandlung der konzerninternen Fremdfinanzierung, die Ermittlung von Verrechnungspreisen (insbesondere bei immateriellen Wirtschaftsgütern), die Verbesserung der Effektivität von Missbrauchsvorschriften (Hinzurechnungsbesteuerung, überhöhte Fremdfinanzierung, Treaty-Shopping und Directive-Shopping) sowie der Umgang mit Präferenzregimen einzelner Staaten. Der Katalog der OECD ist lang und lässt weitgehend offen, wie im Einzelnen die genannten Probleme gelöst werden sollen. Klar ist indes, dass es internationaler Kooperation im Rahmen der OECD bedarf.

## Ansatzpunkte einer Reform

Ein erster Ansatzpunkt für die international koordinierte Änderung bestehender Regeln besteht in der Stärkung der Besteuerungsrechte derjenigen Staaten, in denen multinationale Konzerne wirtschaftlich tätig sind (Quellenstaaten). Dazu müsste die Definition der Betriebsstätte (Art. 5 OECD-MA) erweitert werden, um Quellenstaaten insbesondere den Zugriff auf Gewinne zu erlauben, die durch Transaktionen im Internet mit dort ansässigen Kunden erzielt werden (vgl. Collin und Colin 2013). Abweichend von geltenden Regelungen (Art. 12 OECD-MA) könnte Quellenstaaten, wie schon

<sup>1</sup> Vgl. Huizinga und Laeven (2008, 1180); DIW (2013, 3, 11) und Heckemeyer und Spengel (2008, 54). Das DIW beziffert eine Besteuerungslücke von etwa 90 Mrd. Euro für 2008, die mit internationalen Gewinnverlagerungen zusammenhängen könnte; Heckemeyer und Spengel gehen von einer maximalen Gewinnverlagerung bei Outbound-Investitionen im Jahr 2006 von etwa 61 Mrd. Euro aus.

<sup>2</sup> Vgl. Sullivan (2012, 655), Pinkernell (2012, 370). Althuler und Grubert (2006, 473–474) schätzen, dass US-Konzerne im Vergleich der Jahre 2002 und 1997 etwa 7 Mrd. US-Dollar Steuerzahlungen durch neue Steuerplanungsstrategien vermieden haben.

bei Zinsen (Art. 11 OECD-MA), das Recht eingeräumt werden, abfließende Lizenzzahlungen einer Quellensteuer zu unterwerfen.<sup>3</sup> Auch die Ausweitung schon bekannter Abzugsbeschränkungen für Zinsen bei übermäßiger Fremdfinanzierung oder die Schaffung ähnlicher Vorschriften für Lizenzzahlungen sind denkbar. Im Einklang mit den Prinzipien des OECD-MA wäre in allen diesen Fällen dafür Sorge zu tragen, dass eine Doppelbesteuerung der betreffenden Gewinne oder Zahlungen vermieden wird, was mit einem entsprechenden Steuerverzicht der Staaten einhergeht, in denen die Empfänger der Zahlungen ansässig sind (Sitzstaaten).

Ein zweiter Ansatzpunkt besteht darin, das Besteuerungsrecht des Sitzstaates der Muttergesellschaft eines Konzerns für die weltweit erzielten Gewinne zu stärken. Dies würde Anreize zur Verlagerung von Gewinnen in Niedrigsteuerränder verringern. In erster Linie müssten Regeln geändert werden, die zu einer doppelten Nichtbesteuerung führen. Hierher gehört die einheitliche Anwendung von Kriterien der Ansässigkeit von Kapitalgesellschaften (Sitz oder Ort der Geschäftsleitung) um zu verhindern, dass Kapitalgesellschaften bei abweichenden Ansässigkeitsregeln in keinem Staat ansässig sind. Hierzu gehören auch einheitliche Regeln zur Einordnung von Finanzinstrumenten als Eigenkapital oder Fremdkapital, um zu vermeiden, dass Entgelte für die Nutzung von Kapital in einem Staat als Zins abzugsfähig sind, während sie im anderen Staat als Dividende nicht besteuert werden. Hinzu kommen »Switch-Over-Clauses«, die bei drohender Nichtbesteuerung von Gewinnen die Besteuerung im Sitzstaat anordnen. In die gleiche Richtung zielt die Stärkung der Hinzurechnungsbesteuerung, also des steuerlichen Zugriffs des Sitzstaates der Muttergesellschaft eines Konzerns auf niedrig besteuerte Gewinne im Ausland ansässiger Tochtergesellschaften, die aus passiven Tätigkeiten (etwa der Verwaltung von Finanzvermögen) stammen.<sup>4</sup> Für alle diese Maßnahmen gilt, dass eine Doppelbesteuerung zu vermeiden ist.

Ein dritter Ansatzpunkt besteht in der Überarbeitung bestehender steuerlicher Verrechnungspreisregelungen, vor allem im Bereich der Verlagerung von Eigentumsrechten an immateriellen Wirtschaftsgütern und der damit verbundenen steuerlichen Funktions- und Risikoverlagerung im Konzern, die sich in einer entsprechenden internationalen Gewinnverlagerung niederschlägt. Die von der OECD ange-

strebte Präzisierung der Verrechnungspreisregeln im Bereich des Transfers oder der Nutzung immaterieller Wirtschaftsgüter stößt aber auf die oben bereits erwähnte Schwierigkeit, dass es in der Regel an Marktpreisen für konzerninterne Transaktionen fehlt. Deswegen wird man mit neuen Regeln die bestehenden tatsächlichen Ermessensspielräume bei der Bewertung aufgrund des Fehlens von Vergleichsdaten für vom Unternehmen nicht kontrollierte Transaktionen vermutlich nicht wesentlich beschränken können.

Jenseits einer internationalen Übereinkunft über Besteuerungsrechte und die steuerlichen Regeln der Gewinnaufteilung liegt die Verfügbarkeit von steuerlichen Präferenzregimen. Einzelne Staaten offerieren im Wettbewerb um die Steuerbasis sehr niedrige Gewinnsteuern oder verzichten ganz auf diese Steuern (wie etwa Bermuda, Cayman Islands oder Guernsey) (vgl. KPMG 2013). Auch günstige steuerliche Bedingungen für bestimmte Gewinne, etwa aus der Verwertung immaterieller Wirtschaftsgüter (Patent Boxes), werden von einzelnen Staaten geboten (beispielsweise Luxemburg, Belgien, Niederlande und Großbritannien) (vgl. PwC 2013, S. 13). In der Vergangenheit ist die OECD zwar recht erfolgreich bei der Bekämpfung von Regimen gewesen, die ausschließlich Steuerausländern Steuervorteile verschafft haben (Harmful Tax Competition) (vgl. OECD 1998; 2006). Dieser Ansatz führt jedoch nicht weiter, wenn ein Staat einen niedrigen allgemeinen Gewinnsteuersatz oder bestimmte allgemeine Vergünstigungen bei der Bemessungsgrundlage wählt.

### Grenzen des Fremdvergleichsgrundsatzes

Die OECD verfolgt das Ziel, die Besteuerungsrechte der Staaten besser mit der realen ökonomischen Aktivität von multinationalen Unternehmen in Übereinstimmung zu bringen (vgl. OECD 2013a, S. 51). Eine diesem Ziel genügende Aufteilung des Gewinns eines multinationalen Unternehmens nach den Grundsätzen des Fremdvergleichs auf betroffene Staaten verlangt die Beantwortung zweier Fragen: Welcher Staat hat ein Besteuerungsrecht für einen Teil des Gewinns des Unternehmens? Wie hoch ist der Anteil am Gesamtgewinn, der dem betreffenden Staat zur Besteuerung zuzuweisen ist? Auf beide Fragen gibt es aus ökonomischer Sicht keine eindeutige Antwort.

Aus dem ökonomischen Gewinnbegriff lässt sich nichts für den Ort der Gewinnerzielung ableiten (vgl. Ault und Bradford 1990, S. 30–31). Aus dieser Sicht ist unklar, in welchen Staaten durch die reale ökonomische Aktivität eines multinationalen Konzerns Gewinne entstehen. Es könnte der Staat sein, in dem die Muttergesellschaft ansässig ist, der Staat, in dem Forschung und Entwicklung stattfinden, der Staat, in dem Güter produziert werden, oder der Staat, in dem Transaktionen mit den Kunden stattfinden. In Erman-

<sup>3</sup> Innerhalb der EU steht dem die Zins- und Lizenzrichtlinie entgegen (Richtlinie 2003/49/EG vom 3. Juni 2003, Amtsblatt Nr. L 157 vom 26. Juni 2003, S. 49–54); danach sind von einem Unternehmen gezahlte Zinsen oder Lizenzgebühren steuerbefreit, sofern der Empfänger der Zahlungen ein verbundenes Unternehmen ist.

<sup>4</sup> Um niedrig besteuerte Auslandsgewinne von US-Muttergesellschaften steuerlich zu erfassen, müssten insbesondere die sog. *Check-the-box*-Regeln geändert werden (vgl. US-Senat 2013, S. 6). Innerhalb der EU wird die Hinzurechnungsbesteuerung durch Europäisches Recht eingeschränkt (vgl. EuGH vom 12. September 2006, C-196/04; Cadbury-Schweppes).

gelung einer theoretischen Konzeption beruht der Ort der Gewinnentstehung auf steuerlichen Konventionen (vgl. Schön 2012, S. 9). Auch der Fremdvergleich, der die Höhe der Gewinne an einem Ort bestimmt, entbehrt einer klaren konzeptionellen Grundlage. Denn der Fremdvergleich beruht auf der Annahme, dass vergleichbare Transaktionen sowohl über den Markt als auch innerhalb von Unternehmen vollzogen werden können. Die beiden Transaktionsformen schließen sich aber gegenseitig aus. Hinzu kommt, dass die Gewinne eines Konzerns auf Synergievorteilen beruhen. Jede Aufteilung dieser Gewinne ist daher willkürlich (vgl. Ewert und Wagenhofer 2008, S. 576).

Damit bleibt das Ziel der OECD, die Besteuerungsrechte mit der realen ökonomischen Aktivität in Übereinstimmung zu bringen, unbestimmt und gibt bei der Wahl geeigneter Regeln nur wenig sachliche Orientierung. Die Staaten müssen deswegen zu einem Interessenausgleich kommen und sich auf ein Regelwerk verständigen, das zu einer allgemein akzeptierten Aufteilung der Steuerbasis führt.

### Die Rolle der Staaten

Die Staaten haben angesichts hoher Staatsverschuldung ein starkes Interesse an der Erhöhung des Gewinnsteueraufkommens. Vor allem offensichtliche Besteuerungslücken, wie sie etwa durch hybride Gestaltungen mit der Folge doppelter Nichtbesteuerung entstehen, könnten deswegen durch internationale Vereinbarung im Rahmen der OECD geschlossen werden. Änderungen im Regelwerk, welche die Aufteilung der Steuerbasis zwischen den Staaten beeinflussen (beispielsweise zusätzliche Quellenbesteuerungsrechte), dürften dagegen stärker umstritten sein. Selbst wenn es gelingen sollte, hier zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen, ist aufgrund der konzeptionellen Probleme des Fremdvergleichs auch zukünftig mit internationalen Gewinnverlagerungen zu rechnen.

Tatsächlich könnte es den fiskalischen Interessen von Hochsteuerstaaten nicht völlig zuwiderlaufen, wenn internationale Gewinnverlagerungen in gewissem Umfang möglich bleiben. Denn damit sinkt die effektive Steuerbelastung mobiler Investitionen der multinationalen Unternehmen, ohne dass davon das Steueraufkommen aus weniger mobilen Investitionen ansässiger Unternehmen in einem Hochsteuerstaat betroffen ist (vgl. Keen 2001). Eine wirksame Beschränkung der internationalen Gewinnverlagerung würde bei gegebenem Gewinnsteuersatz die effektive Steuerbelastung mobiler Investitionen erhöhen und könnte dazu führen, dass multinationale Unternehmen nicht Buchgewinne, sondern Investitionen verlagern.

Sollte es der OECD also in ihrem Bemühen um mehr Steuergerechtigkeit gelingen, die internationale Gewinnverlagerung wirksamer als bisher zu bekämpfen, so steht zu vermuten, dass der Anreiz für die Staaten steigt, den Gewinnsteuersatz zu senken oder Präferenzregime einzuführen und dadurch mehr Investitionen anzulocken (vgl. Devereux, Lockwood und Redoano 2008). Ein prominentes Beispiel hierfür ist Großbritannien. US-Konzerne sehen sich hier vergleichsweise schweren Vorwürfen wegen unfairer Steuerpraktiken ausgesetzt. Gleichwohl senkt Großbritannien den Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften von derzeit 23% auf 21% im Jahr 2014 (vgl. HMRC 2013a). Für Einkünfte aus Patenten hat Großbritannien zudem ab April 2013 einen besonderen Steuersatz von 10% (Patent-Box) eingeführt (vgl. HMRC 2013b).

### Ausblick

Wenn sich der Abwärtstrend der Gewinnsteuersätze<sup>5</sup> fortsetzt, so könnten zukünftig andere Ansätze der internationalen Gewinnaufteilung in den Vordergrund rücken, die sich vom herkömmlichen Fremdvergleichsgrundsatz lösen. Denkbar ist eine Hinwendung zur formelhaften Gewinnaufteilung. Die Europäische Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet (vgl. Europäische Kommission 2011). Die OECD steht dem eher ablehnend gegenüber. Jedoch könnten Mechanismen formelhafter Gewinnaufteilung dort zur Anwendung kommen, wo die derzeit praktizierten Methoden des Fremdvergleichs versagen (vgl. Avi-Yonah und Benshalom 2011). Am Ende der Bemühungen um mehr internationale Steuergerechtigkeit mag aber auch die Einsicht stehen, dass die seit langem gebräuchliche internationale Gewinnaufteilung angesichts der weiter zunehmenden Mobilität der Steuerbasis an die Grenzen der Praktikabilität stößt. Dies könnte dazu führen, dass multinationale Konzerne vermehrt in den Staaten besteuert werden, in denen Transaktionen mit den (weniger mobilen) Kunden stattfinden (vgl. Auerbach, Devereux und Simpson 2010, S. 882–888). Ein solches Steuersystem hätte sehr viel Ähnlichkeit mit einer Umsatzsteuer, die nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben wird.

### Literatur

Altshuler, R. und H. Grubert (2006), »Governments and Multinational Corporations in the Race to the Bottom«, *Tax Notes International*, 459–474.

Auerbach, A., M. Devereux und H. Simpson (2010), »Taxing Corporate Income«, in: A. Mirrlees (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 837–893.

Ault, H. und D. Bradford (1990), »Taxing International Income: An Analysis of the U.S. System and Its Economic Premises«, in: S. Razin (Hrsg.), *Taxation in a Global Economy*, University of Chicago Press, Chicago.

Avi-Yonah, R. und I. Benshalom (2011), »Formulary Apportionment – Myths and Prospects«, *World Tax Journal*, 371–398.

<sup>5</sup> Vgl. Endres et al. (2013, S. 897); der effektive Durchschnittsteuersatz einer Kapitalgesellschaft ist in der EU 27 von 29,3% im Jahr 1998 auf 20,9% im Jahr 2012 gefallen.

- Collin, P. und N. Colin (2013), *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, Ministre de l'économie et des finances, Ministre du redressement productif, Paris.
- Desai, M., F. Foley und J. Hines (2004), »A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets«, *Journal of Finance*, 2451–2487.
- Devereux, M., B. Lockwood und M. Redoano (2008), »Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?«, *Journal of Public Economics*, 1210–1235.
- Dischinger, M. und N. Riedel (2011), »Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms«, *Journal of Public Economics*, 691–707.
- DIW (2013), »Unternehmensbesteuerung: Hohe Gewinne – mäßige Steuereinnahmen«, *Wochenbericht*, online verfügbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.421903.de/13-22.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.421903.de/13-22.pdf), aufgerufen am 29. Mai 2013.
- Endres, D., J. Heckemeyer, C. Spengel, K. Finke und K. Richter (2013), »Trends der Unternehmensbesteuerung in Europa und weiteren Industriestaaten«, *Der Betrieb*, 896–901.
- Europäische Kommission (2011), *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage* (GKKB), KOM (2011) 121/4, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012), *Empfehlung der Kommission vom 6. Dezember 2012*, betreffend aggressive Steuerplanung, Brüssel.
- Ewert, R. und A. Wagenhofer (2008), *Interne Unternehmensrechnung*, 7. Aufl., Springer, Heidelberg.
- Feld, L., J. Heckemeyer und M. Overesch (2013), »Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-Study«, *Journal of Banking and Finance*, im Erscheinen.
- Heckemeyer, J. und C. Spengel (2008), »Ausmaß der Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen – empirische Evidenz und Implikationen für die deutsche Steuerpolitik«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 37–61.
- HMRC (2013a), *HM Revenue & Customs: Corporation Tax Rates*, online verfügbar unter: <http://www.hmrc.gov.uk/rates/corp.htm>, aufgerufen am 23. Mai 2013.
- HMRC (2013b), *HM Revenue & Customs: The Patent Box*, online verfügbar unter: <http://www.hmrc.gov.uk/ct/forms-rates/claims/patent-box.htm>, aufgerufen am 23. Mai 2013.
- HMRC Public Accounts Committee (2012), *parliament.uk*, vom 3. Dezember, online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/716/71605.htm>, aufgerufen am 11. Mai 2013.
- Huizinga, H. und L. Laeven (2008), »International Profit Shifting within Multinationals: A Multi-Country Perspective«, *Journal of Public Economics*, 1164–1182.
- Keen, M. (2001), »Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful«, *National Tax Journal*, 757–762.
- KPMG (2013), *Corporate Tax Rates Table*, kpmg.com, online verfügbar unter: <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx>, aufgerufen am 1. Juni 2013.
- Mutti, J. und H. Grubert (2009), »The Effect of Taxes on Royalties and the Migration of Intangible Assets Abroad«, in: Slaughter (Hrsg.), *International Flows of Invisibles: Trade in Services and Intangibles in the Era of Globalization*, University of Chicago Press, Chicago, 111–138.
- OECD (1998), *Harmful Tax Competition*, oecd.org, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>, aufgerufen am 22. Mai 2013.
- OECD (2006), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices – 2006 Update on Progress in Member Countries*, oecd.org, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/ctp/harmful/37446434.pdf>, aufgerufen am 31. Mai 2013.
- OECD (2011), *Verrechnungspreisrichtlinien 2010*, oecd-ilibrary.org, online verfügbar unter: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-verrechnungspreisleitlinien-fur-multinationale-unternehmen-und-steuerverwaltungen-2010\\_9789264125483-de](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-verrechnungspreisleitlinien-fur-multinationale-unternehmen-und-steuerverwaltungen-2010_9789264125483-de), aufgerufen am 2. Juni 2013.
- OECD (2013a), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, oecd.org, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>, aufgerufen am 11. Mai 2013.
- OECD (2013b), *General Report to the G20 Finance Ministers (2013)*, oecd.org, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/tax/2013-OECD-SG-Report-to-G20-Heads-of-Government.pdf>, aufgerufen am 1. Juni 2013.
- Pinkernell, R. (2012), »Ein Musterfall zur internationalen Steuerminimierung durch US-Konzerne«, *Steuer und Wirtschaft*, 369–374.
- PwC (2013), *European patent box regimes*, jetro.go.jp, online verfügbar unter: [http://www.jetro.go.jp/world/europe/ip/pdf/european\\_patent\\_box\\_regimes\\_en.pdf](http://www.jetro.go.jp/world/europe/ip/pdf/european_patent_box_regimes_en.pdf), aufgerufen am 1. Juni 2013.
- Schön, W. (2012), »Die Zukunft des Internationalen Steuerrechts«, in: J. Lüdicke (Hrsg.), *Praxis und Zukunft des deutschen Internationalen Steuerrechts*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 1–28.
- Sullivan, M. (2012), »Should Tech and Drug Firms Pay More Tax?«, *Tax Notes International*, 655–656.
- US-Senat (2013), *Hearings | Homeland Security & Governmental Affairs Committee* vom 20. Mai 2013, online verfügbar unter: <http://www.hsgac.senate.gov/download/?id=213D0921-28F7-4D15-ABFD-4E2501B0DFD2>, aufgerufen am 22. Mai 2013.



Felix Bierbrauer\*

## Steuervermeidung vermeiden: Sollten wir das wollen?

Zahlreiche Beispiele belegen, dass Menschen sehr viel Einfeldgabe und Leidensbereitschaft aufbringen, um der Pflicht zur Steuerzahlung zu entgehen. Noch heute findet man in England und Frankreich Gebäude, deren Fenster zugemauert wurden, mit dem Ziel die Fenstersteuer zu vermeiden. In den USA sind online getätigte Käufe weitgehend von den als Sales Tax bezeichneten Verbrauchssteuern befreit. Diese fallen an, wenn man Lebensmittel, Bücher oder Kleidung in traditioneller Weise, also offline, erwirbt. Es soll Einzelhändler in Texas geben, die an der Kasse ihres Ladens einen Computer angebracht haben. Ein Kunde, der mit seiner Ware zur Kasse kommt, gibt diese dort ein, so dass der Kauf als steuerbefreite Online-Transaktion durchgeht.

Das Zumauern eines Fensters oder das Ausrüsten eines Tante-Emma-Ladens mit einem internet-gängigen Computerterminal sind Formen der Steuervermeidung. Es sind zudem Beispiele, die belegen, dass das Zusammenspiel von Besteuerung und Steuervermeidung idiotische Wirkungen entfalten kann: Wenn der Hausbesitzer lieber den Maurer kommen lässt, als die Steuer zu zahlen, dann hat am Ende der Staat keine Einnahmen und der Hausbesitzer kein Fenster. Außer dem Maurer haben sich also alle schlechter gestellt. Wenn der Ladenbesitzer einen Computer anschafft, entgehen dem Staat Einnahmen. Der Ladenbesitzer und seine Kunden profitieren dagegen von der Steuerersparnis. So weit ist das ein Nullsummenspiel zwischen Staat und Steuerzahlern. Es werden aber dann noch Computer angeschafft, die keine andere Funktion haben, als die Steuervermeidung zu ermöglichen. Dieser Ressourcenaufwand verwandelt das Nullsummenspiel in eines, in dem unterm Strich Ressourcen verbrannt werden.

Steueroasen sind Länder, die relativ zu ihrer Größe – gemessen an der Einwohnerzahl oder dem Sozialprodukt – er-

hebliche Kapitalzuflüsse und -abflüsse haben. Einen Überblick über die Größenordnungen und die Länder, die als Steueroasen klassifiziert werden können, findet sich in Hines (2010). Wenn diese Kapitalflüsse durch Unternehmen veranlasst sind, dann ist die typische Logik folgende: Ein deutsches Unternehmen transferiert Geld zu einem Tochterunternehmen auf den Bahamas oder den Cayman Islands. Das generiert den Kapitalzufluss in die Steueroase. Die Tochter wirtschaftet dann mit diesem Geld und investiert es, zum Beispiel in eine weitere Unternehmenstochter, die in Spanien ansässig ist. Dies generiert den Kapitalabfluss aus der Steueroase. Die spanische Tochter zahlt der Oasentochter dann Zinsen oder Dividenden. Für diese Kapitalerträge ist die Unternehmensbesteuerung der Oase relevant, welche günstiger ist als die spanische oder die deutsche.

Der Umweg des Finanzkapitals über die Steueroase ist dem Computerterminal im Tante-Emma-Laden vergleichbar. Der Umweg verbraucht Ressourcen: Man muss jemanden auf die Bahamas schicken, der dort einen Briefkasten anbringt. Realistischer, man beschäftigt Steuer- und Bilanzierungsexperten, deren Aufgabe es ist, die gesamte Steuerlast, die aus der Unternehmenstätigkeit erwächst, dadurch zu minimieren, dass man sie in geschickter Weise auf unterschiedliche Standorte aufteilt. Das macht aus einem Nullsummenspiel zwischen Staat und Unternehmen eines, bei dem in der Summe ein Verlust entsteht.

Diese Form der Steuerlastminimierung stellt eine legale Form der Steuervermeidung dar. Gleichwohl ist die Legitimität eines solchen Vorgehens kontrovers, wie die öffentlichen Auseinandersetzungen, die Unternehmen wie Apple oder Starbucks provoziert haben, belegen. Wenn ein Unternehmen seine Gewinne an einem Ort erzielt und an einem anderen Ort versteuert, dann entsteht der Eindruck, es habe sich seiner moralischen Verpflichtung gemäß der Regeln des Landes, in dem es wirtschaftet, Steuern zu zahlen, entzogen.

Wenn Privatpersonen ihr Vermögen ins Ausland bringen, ist die moralische Anrühigkeit ähnlich. Wer deutsche Straßen benutzt, seine Kinder in deutsche Schulen schickt und seine Eigentumsrechte vom deutschen Rechtsstaat durchgesetzt sehen will, der hat nicht das Recht, dem Staat die Steuern vorzuenthalten, mit denen diese Leistungen bezahlt werden. Juristisch handelt es sich aber dabei typischerweise nicht um legale Steuervermeidung, sondern um illegale Steuerhinterziehung. Wenn man versucht, Kapitaleinkommen vor dem deutschen Fiskus zu verbergen, um so der Besteuerung zu entgehen, dann ist das eine Straftat.

Die Beobachtung, dass Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu ineffizienten Ergebnissen führen und moralisch abzulehnen sind, legt eine eindeutige wirtschaftspolitische Schlussfolgerung nahe, nämlich Steuervermeidung

\* Prof. Dr. Felix Bierbrauer ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln.

und Steuerhinterziehung zu sanktionieren. Der einzige vernünftige Grund, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu tolerieren, wäre, dass ihre Bekämpfung mit so hohen Kosten verbunden ist, dass der Aufwand sich nicht lohnt.

Diese Perspektive ist aber verkürzt, da sie die Verhaltensanreize, die das Steuersystem erzeugt, nicht berücksichtigt. Die bisherige Argumentation betrachtet die Steuerbasis und damit die dem Staat zustehenden Steuereinnahmen als ein Datum. Das Steuersystem wirkt aber auch auf die Anreize, Einkommen zu erzielen, beziehungsweise Investitionen zu tätigen. Die moderne Steuertheorie stellt diese Endogenität der Steuerbasis in den Mittelpunkt der Analyse. Wie unten ausgeführt wird, verändert dies die Sicht auf das Thema und liefert ein überraschendes und provokantes Resultat: Anreize zur Steuervermeidung und -hinterziehung können Teil einer optimalen Steuerpolitik sein, d.h. einer Politik, die einen Ausgleich zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitszielen sucht.

Die Beobachtung, dass Anreize zur Steuerhinterziehung Teil einer optimalen Steuerpolitik sein können, geht auf einen Aufsatz von Laurence Weiss aus dem Jahr 1976 zurück. Der Aufsatz hat den sprechenden Titel »The Desirability of Cheating Incentives and Randomness in the Optimal Income Tax«. Es wird ein Modell verwendet, in dem Steuern aus Verteilungsgründen erhoben werden.<sup>1</sup> Diese machen es wünschenswert, Einkommen zu besteuern und die erzielten Steuereinnahmen umzuverteilen. Die Besteuerung hemmt jedoch die Arbeitsanreize, so dass die optimale Steuer einen Kompromiss darstellt zwischen dem Wunsch, eine gleichere Verteilung der Nachsteuereinkommen zu erreichen, und dem Wunsch, die Steuerbasis, d.h. die Summe aller Einkommen, nicht zu klein werden zu lassen.

Das Resultat von Weiss beruht auf folgender Möglichkeit: In einer Welt, in der Steuerhinterziehung grundsätzlich nicht möglich ist, sind Individuen mit einem Steuersatz konfrontiert und überlegen sich, welche produktiven Anstrengungen sie unternehmen wollen – in dem Wissen, dass aufgrund der Besteuerung, nur ein Teil der Erträge bei ihnen selbst landet. Die Möglichkeit der Steuerhinterziehung verändert dieses Entscheidungsproblem: Wer hinterzieht, wird mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erwischt und muss zusätzlich zur Besteuerung eine Strafe zahlen. Er steht dann schlechter da, als wenn er brav Steuern gezahlt hätte. Falls er nicht erwischt wird, hat er seine Steuerlast reduziert und steht besser da. Weiss zeigt nun, dass die Möglichkeit der Steuerhinterziehung, die Effizienzkosten der Umverteilung reduzieren kann: Wenn Steuerhinterziehung hinreichend attraktiv gemacht wird, d.h. wenn die Strafen und die Ent-

deckungswahrscheinlichkeit nicht zu hoch sind, dann kann ein gegebenes Steueraufkommen mit niedrigeren Steuersätzen realisiert werden, weil die produktiven Kräfte der Steuerzahler weniger stark gehemmt werden.

Die Analyse von Weiss war der Ausgangspunkt einer Reihe von Forschungsarbeiten, deren Ziel war, unter welchen Bedingungen Anreize zur Steuerhinterziehung tatsächlich Bestandteil einer optimalen Steuerpolitik sind (vgl. Stiglitz 1982; Brito et al. 1995; Hellwig 2007). Das Ergebnis dieser Forschung ist, dass die von Weiss aufgezeigte Möglichkeit zwar theoretisch besteht, aber nur unter Voraussetzungen, die empirisch sehr unwahrscheinlich sind: Anreize zur Steuerhinterziehung können nur dann als Teil einer optimalen Steuerpolitik dargestellt werden, wenn die Risikoneigung produktiverer und daher einkommensstärkerer Individuen<sup>2</sup> geringer ist als die Risikoneigung einkommenschwächerer Individuen. Anders formuliert: Wenn die Bereitschaft Risiken zu tragen im Einkommen steigt, dann sind Anreize zur Steuerhinterziehung nicht wünschenswert.

Auch wenn die Analyse von Weiss letztlich keine überzeugende Rechtfertigung für Steuerhinterziehung liefert, so ist sie konzeptionell aufschlussreich. Sie zeigt nämlich auf, wie die normative Finanzwissenschaft Steuervermeidung und -hinterziehung behandelt: Sie sind nicht a priori verwerflich. Vielmehr kann der Staat die Attraktivität von Vermeidung und Hinterziehung durch wirtschaftspolitische Maßnahmen gestalten. Vermeidungsmöglichkeiten entstehen durch das Schaffen von Ausnahmetatbeständen im Steuerrecht. Die Attraktivität der Hinterziehung wird bestimmt durch die Intensität der Fahndung und die Höhe der Strafen.

Ob Hinterziehung und Vermeidung wünschenswert sind, hängt dann davon ab, ob sie es dem Staat leichter oder schwerer machen, die Ziele der Wirtschaftspolitik zu erreichen, also ob sie es leichter machen, Steuereinnahmen zu generieren, ob eine gerechtere Einkommensverteilung erreicht werden kann, oder ob ein höheres Maß an wirtschaftlicher Aktivität – etwa gemessen am Wirtschaftswachstum, der Investitionsbereitschaft oder der Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze – stimuliert werden kann.

Es gibt zahlreiche Forschungsarbeiten, die sich aus dieser Perspektive mit Steuerhinterziehung und -vermeidung beschäftigen. Keen (2001) argumentiert, dass Ausnahmetatbestände in der Besteuerung von Unternehmen wünschenswert sind. Unternehmen, für die eine Verlagerung ihrer Aktivitäten ins Ausland besonders leicht zu bewerkstelligen ist, sollten weniger stark besteuert werden, da ansonsten die auf Ausweichreaktionen beruhenden Effizienzkosten der Be-

<sup>1</sup> Spezifischer, Weiss stützt sich auf den Analyserahmen von Sheshinski (1971). Dieser stellt eine vereinfachte Version des nunmehr klassischen Modells der optimalen Einkommensbesteuerung dar, das auf Mirrlees (1971) zurückgeht.

<sup>2</sup> Die Risikoneigung bestimmt, unter welchen Bedingungen Individuen bereit sind, sich auf eine Lotterie einzulassen, bei der man mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit bestraft wird und mit der komplementären Wahrscheinlichkeit unbesteuert davonkommt.

steuerung zu hoch werden.<sup>3</sup> Also ist es, aus der Perspektive eines einzelnen Landes, wünschenswert, ein System der Unternehmensbesteuerung zu entwickeln, das besonders mobilen Unternehmen eigene Möglichkeiten der Steuervermeidung gibt. Dies ist allerdings kein Argument, das die durch Steueroasen geschaffenen Möglichkeiten der Steuervermeidung wünschenswert erscheinen lässt. Es beschreibt vielmehr die optimale Politik eines Landes, das sich in die Existenz von Steueroasen fügt und bemüht ist, die Steuereinnahmen im eigenen Land zu behalten.

Desai et al. (2006) argumentieren auf empirischer Grundlage, dass die Existenz von Steueroasen die Investitionstätigkeit in Nicht-Oasen steigert. Sie erklären diese Beobachtungen durch folgenden Mechanismus: Die Möglichkeit, einen Teil der Investitionserträge zu den niedrigeren Sätzen der Oase zu versteuern, senkt die durchschnittliche Steuerlast eines Unternehmens und regt damit auch die Investitionstätigkeit an anderen Standorten an. Auch diese Beobachtung führt aber nicht zu dem Schluss, dass die Existenz von Steueroasen aus der Perspektive der Nicht-Oase eine feine Sache ist: Die Nicht-Oase hat die höheren Steuersätze typischerweise mit dem Ziel der Einnahmeerzielung eingeführt und war bereit, dafür Abstriche bei der Investitionstätigkeit hinzunehmen. Nun bekommt sie durch die Oase mehr Investitionen und weniger Steuereinnahmen, also gerade nicht das gewünschte Ergebnis.

All diese Überlegungen führen zu einem eindeutigen Ergebnis: Aus Sicht einer Nicht-Oase ist der Existenz von Steueroasen kaum etwas abzugewinnen. Auch nach einer sophisticatederen Betrachtung der durch die Besteuerung entstehenden Verhaltensanreize erscheinen Vermeidung und Hinterziehung als ineffiziente Aktivitäten, die es der Regierung einer Nicht-Oase schwerer machen, die Ziele ihrer Wirtschaftspolitik zu erreichen.<sup>4</sup>

Wenn die Lage aber so eindeutig ist, stellt sich die Frage, warum Regierungen nicht vehementer gegen Steuervermeidung und -hinterziehung ankämpfen. Es scheint nicht vorstellbar, dass die Regierungschefs der G 20 den Cayman Islands mit einem Handelskrieg drohen, sollten sie nicht bereit sein, ihr Unternehmensteuerrecht den G-20-Standards anzunähern. Vermutlich würde das nicht als verhältnismäßig empfunden und würde Widerstand auslösen. Aber warum ist das so? Es könnte eine einfache Erklärung geben: Zahlreiche Beispiele belegen, dass Menschen sehr viel Einfallsgabe und Leidensbereitschaft aufbringen, um der

Pflicht zur Steuerzahlung zu entgehen. Wenn die meisten jemanden in ihrer Familie haben, der schon mal ein Konto in der Schweiz oder in Luxemburg erwähnt hat, oder wenn die meisten bei einer Firma beschäftigt sind, die auch noch eine Tochter auf den Bahamas oder auf Zypern betreibt, und man mit dem Kollegen, der sich um die Steueroptimierung kümmert, gelegentlich zum Mittagessen verabredet ist, dann erscheint ein Politiker, der die Kavallerie losschicken will, als unangenehmer Scharfmacher.

## Literatur

- Boiteux, M. (1956), »Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire«, *Econometrica* 24(1), 22–40.
- Brito, D.L., J.H. Hamilton, S.M. Slutsky und J.E. Stiglitz (1995), »Randomization in Optimal Income Tax Schedules«, *Journal of Public Economics* 56(2), 189–223.
- Desai, M.A., F.F. Foley und J.R. Hines (2006), »Do Tax Havens Divert Economic Activity?«, *Economics Letters* 90(2), 219–224.
- Hellwig, M.F. (2007), »The Undesirability of Randomized Income Taxation under Decreasing Risk Aversion«, *Journal of Public Economics* 91(3–4), 791–816.
- Hines, J.R. (2010), »Treasure Islands«, *Journal of Economic Perspectives* 24(4), 103–126.
- Keen, M. (2001), »Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful«, *National Tax Journal* 54(4), 757–762.
- Mirrlees, J. (1971), »An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation«, *Review of Economic Studies* 38(2), 175–208.
- Ramsey, F. (1927), »A Contribution to the Theory of Taxation«, *The Economic Journal* 37(145), 47–61.
- Sheshinski, E. (1971), »The Optimal linear Income-Tax.« *Review of Economic Studies* 39(3), 297–302.
- Stiglitz, J.E. (1982), »Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation«, *Journal of Public Economics* 18(1), 1–33.
- Weiss, L. (1976), »The Desirability of Cheating Incentives and Randomness in the Optimal Income Tax.« *Journal of Political Economy* 84(6), 1343–1352.

<sup>3</sup> Das Argument ist eine Anwendung der auf Ramsey (1927) und Boiteux (1956) zurückgehenden inversen Elastizitätenregel.

<sup>4</sup> Steueroasen erscheinen dann als attraktiv, wenn man eine ausgeprägte Staatskepsis hat oder die Agenda der Regierung ablehnt, wie es etwa bei der amerikanischen Tea-Party-Bewegung der Fall ist. Aus dieser Sicht ist alles begrüßenswert, was es der Regierung schwerer macht, Einnahmen zu erzielen. Steueroasen erscheinen dann als wünschenswerter Schutz vor einem Staat, der in ungerechtfertigter Weise in die Eigentumsrechte seiner Bürger eingreift.