

**# 13**

**Juli '16**



Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland

**Der Kampf gegen aggressive  
Steuervermeidung hat begonnen  
– aber der Weg ist noch lang**

Eine Zwischenbilanz  
nach den Panama Papers und BEPS

Autor:

Karl-Martin Hentschel  
Attac - Vertreter im Netzwerk Steuergerechtigkeit  
[karl-martin.hentschel@attac.de](mailto:karl-martin.hentschel@attac.de)



# Impressum

## Der Kampf gegen aggressive Steuervermeidung hat begonnen – aber der Weg ist noch lang

Eine Zwischenbilanz nach den Panama Papers und BEPS

Herausgeber	Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland
Kontakt	Lisa Großmann, Koordinatorin Netzwerk Steuergerechtigkeit C/o WEED e.V. Eldenaer Str. 60, 10247 Berlin,
Autor	Karl-Martin Hentschel
Redaktion	Klaus Schilder, MISEREOR; Lisa Großmann, Netzwerk Steuergerechtigkeit
Layout/Design	Lisa Großmann



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Homepage: [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Blog: [www.steuergerechtigkeit.blogspot.de](http://www.steuergerechtigkeit.blogspot.de)

Gefördert durch Brot für die Welt



Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des BMZ



Für den Inhalt ist allein das Netzwerk Steuergerechtigkeit (bzw. WEED e.V.) verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

# Zusammenfassung

Experten schätzen, dass bereits ein Fünftel des Weltvermögens vor den Steuerbehörden der Staaten versteckt wird<sup>1</sup> und erhebliche Teile der Gewinne von internationalen Konzernen nicht mehr versteuert werden. Ereignisse wie der HSBC-Skandal, Luxemburg-Leaks und die Panama Papers haben ein öffentliches Bewusstsein für die Problematik von Steuerflucht und -vermeidung geschaffen.

Nach dem Auftrag der G20 an die OECD im Jahr 2013, ein Konzept für die Austrocknung der Unternehmenssteueroasen zu erarbeiten, hatten viele Experten einen deutlichen Schritt voran erwartet. Diese Erwartung ist nach Einschätzung von Experten leider in vielen Punkten enttäuscht worden.<sup>2</sup> So bleiben viele Vorschläge unverbindlich und oft auch halbherzig. Auch die Umsetzung der Vorschläge in der EU verläuft zögernd. Die anfängliche Hoffnung, dass die EU deutlich über die Vorschläge der OECD hinausgeht, hat sich leider nicht bewahrheitet.

Parallel zur Arbeit an den OECD-Vorschlägen zur Unternehmensbesteuerung arbeitet die EU an der Weiterentwicklung der Geldwäsche-Richtlinie und anderer Instrumente, um die Steuervermeidung und -hinterziehung von Privatpersonen einzudämmen. Auch hier sind die Ergebnisse immer noch unbefriedigend. Das grundsätzliche Problem, dass die Besitzer von sehr großen Vermögen kaum an der Finanzierung des Gemeinwesens beteiligt werden und die Konzentration der Vermögen weiter zunimmt, spielt in der politischen Diskussion immer noch eine zu geringe Rolle.

Wesentliche Gründe für diesen zähen politischen Prozess sind:

- Alle Staaten konkurrieren um Kapitalanlagen.
- Die Interessen der beteiligten Staaten sind sehr unterschiedlich.
- Die USA setzen ihre Interessen lieber alleine durch und zeigen wenig Bereitschaft, sich an internationalen Abkommen zu beteiligen.
- Europa blockiert sich gegenseitig.
- Deutschland befürchtet als Exportnation, dass deutsche Konzerne unter hohen Steuern im Ausland leiden würden.

Aus diesen Gründen wurden grundsätzliche Änderungen des Unternehmenssteuerrechts – wie ein Übergang zur Gesamtkonzernsteuer oder eine Einführung von Mindeststeuersätzen – bewusst ausgeklammert.

Als Fortschritte lassen sich verzeichnen:

- Das Thema Steuervermeidung ist prominent auf der Tagesordnung. Niemand bagatellisiert es mehr.
- Es gibt klare Bekenntnisse zur länderbezogenen Berichterstattung, zur Einführung von Unternehmensregistern und zum besseren Datenaustausch. Das ist erfreulich. Aber leider sind die Vorschläge der OECD noch sehr lückenhaft und die geplante Umsetzung durch die EU und andere Staaten ist oft mangelhaft.
- Es gibt eine Reihe von Vorschlägen der OECD (zu Patentboxen, Betriebsstättenregelung, Internethandel, Zinsen, Lizenzen usw.), die jedoch meist unverbindlich sind. Die Umsetzung hängt damit ausschließlich von den Nationalstaaten ab.
- Auch illegale Ansammlungen von Billionen an Privatvermögen in Steueroasen ist spätestens durch die Panama Papers ins öffentliche Bewusstsein gedrungen.

Die nötigen Konsequenzen werden also nur sehr langsam gezogen. Unverändert spielt Deutschland als das Hauptexportland der OECD im Bündnis mit Steueroasen wie der Schweiz, den Niederlanden und Belgien eine Hauptrolle als Bremsen von internationaler Steuertransparenz, wohingegen andere europäische Staaten wie Frankreich beginnen, sich für eine progressivere Politik für mehr internationale Steuergerechtigkeit einzusetzen. Es kommt jetzt darauf an, die öffentliche Stimmung zu nutzen und weiterhin Druck auf die Regierung auszuüben, damit sich die bisherige Praxis ändert.

---

<sup>1</sup> siehe James S. Henry – TJN 2012

<sup>2</sup> siehe Sol Piccioto, co-ordinator of the BEPS Monitoring Group – 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Überblick.....</b>	<b>4</b>
I. Worum geht es? .....	4
II. Kurzer historischer Rückblick .....	4
III. Die Dimension des Problems .....	5
IV. Steueroasen – Financial Secrecy Index – Steueroase Deutschland .....	6
V. Politische Aktivitäten gegen die Steuervermeidung .....	7
VI. Die besondere Betroffenheit des Globalen Süden .....	7
VII. Die Sonderrolle der USA.....	9
<b>B. Wie funktioniert die Steuervermeidung? .....</b>	<b>10</b>
I. Die Steuertricks der Konzerne.....	10
II. Steuervermeidung durch reiche Individuen .....	12
<b>C. Maßnahmen gegen Steuervermeidung und Steuer-hinterziehung .....</b>	<b>14</b>
I. Verbesserung der Steuerverwaltung .....	14
1. <i>Ausbau der Steuerverwaltung</i> .....	14
2. <i>Bundessteuerverwaltung</i> .....	14
3. <i>Stärkung der Steuerverwaltung im globalen Süden</i> .....	14
II. Erhöhung der Transparenz.....	15
4. <i>Unternehmensregister</i> .....	15
5. <i>Automatischer Datenaustausch</i> .....	15
6. <i>Länderbezogene Berichterstattung (Country-by-Country-Reporting)</i> .....	16
7. <i>Weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz (Unternehmenssteuern)</i> .....	17
III. Weiterentwicklung des Steuerstrafrecht .....	18
8. <i>Individualstrafrecht</i> .....	18
9. <i>Unternehmensstrafrecht</i> .....	19
10. <i>Whistleblower-Gesetz</i> .....	19

IV. Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung .....	20
11. Maßnahmen gegen Steuervermeidung und Gewinnverschiebung (BEPS-Action-Plan) .....	20
12. Mindeststeuersätze und Patent-Boxen .....	23
13. Gesamtkonzernsteuer (Unitary Taxation) .....	23
14. Weitere Vorschläge zur Unternehmensbesteuerung .....	24
V. Änderung der Besteuerung von Einkommen und Vermögen .....	25
15. Vermögenssteuer.....	25
16. Erbschaftssteuer .....	26
17. Einkommenssteuern auf Kapitalerträge und Wertzuwächse .....	26
<b>D. Bewertung und Schlussfolgerung .....</b>	<b>28</b>
a. Bewertung aus Sicht der OECD-Staaten .....	28
b. Bewertung im Zusammenhang mit dem Globalen Süden .....	28
c. Bewertung aus Sicht der Zivilgesellschaft.....	29
d. Was ist zu tun? .....	29
<b>Quellen.....</b>	<b>30</b>

## A. Überblick

### I. Worum geht es?

Wer sich mit Steuervermeidung beschäftigt, muss drei unterschiedliche Problemkomplexe unterscheiden:

**1. Steuervermeidung durch Konzerne:** Hierbei geht es um die systematische und aggressive Vermeidung von Steuerzahlungen durch internationale Konzerne wie IKEA, BAYER, Amazon, Apple und viele weitere. Diese nutzen mittlerweile alle Möglichkeiten und Lücken der Steuergesetzgebung bis an die Grenze der Legalität (teilweise auch drüber) weltweit aus, um ihre Steuerzahlungen zu minimieren. Dabei werden sie von den großen Unternehmensberatungen, insbesondere von den Big Four<sup>3</sup>, unterstützt.

### 2. Steuervermeidung durch reiche Individuen:

- a. Aggressive Steuervermeidung von Individuen, Korruptionsgelder und Geldwäsche: Reiche Menschen aus dem Globalen Norden wollen ihr Vermögen nicht versteuern. Milliardäre aus Schwellenländern wie China, korrupte Politiker\*innen und kriminelle Organisationen aus aller Welt waschen und verstecken das Geld aus Geschäften wie Waffen-, Drogen- und Menschenhandel. Banken und Steuerberater bieten sowohl legale wie auch illegale Methoden an, mit denen Steuern vermieden und illegale Gelder gewaschen werden können.
- b. Steuerprivilegien der Superreichen: Hierbei geht es um die Praxis der weitgehenden Steuerbefreiung von sehr großen Vermögen, die sich seit den 1980er Jahren<sup>4</sup> schrittweise weltweit durchgesetzt

hat. Diese Entwicklung ist die Hauptursache der zunehmenden Akkumulation von Vermögen und der wachsende Ungleichheit weltweit, Trotzdem spielt diese Thema in der öffentlichen Debatte bis heute kaum eine Rolle, vermutlich auch weil dies legal ist.

Es handelt sich zwar um grundsätzlich getrennte Komplexe, die aber natürlich in einem engen Zusammenhang stehen und sich überlagern. Aus Kriminellen könnten Superreiche werden. Reiche und Superreiche sind an Konzernen beteiligt oder besitzen sie ganz.

### Zur Frage, was legal, illegal bzw. illegitim ist:

Die Abgrenzung ist fließend. Bill Dodwell, leitender Angestellter der Unternehmensberatung Deloitte, sagte dazu: „Wir beantragen eine Steuerrückzahlung, wenn die Chance, vor Gericht zu bestehen, größer als 50% ist.“<sup>5</sup> Man muss aber festhalten, dass die systematische Ausnutzung von Gesetzeslücken, die oft sogar in Steueroasen dafür konstruiert wurden, um Steuern zu vermeiden, als illegitim betrachtet werden muss – egal wie die Bewertung des Gerichtes im Einzelfall ausfällt.

### II. Kurzer historischer Rückblick

Historisch lassen sich folgende Phasen feststellen:

Bis zum ersten Weltkrieg waren die Steuern gering. Es gab noch keinen Sozialstaat. Die größte Rolle spielten Verbrauchssteuern und Grundsteuern. Daher war 1914 das Jahr mit der größten Vermögenskonzentration in der Geschichte. Der erste Weltkrieg führte erstmals zur Einführung von relevanten Einkommenssteuern, die aber danach wieder deutlich reduziert wurden.

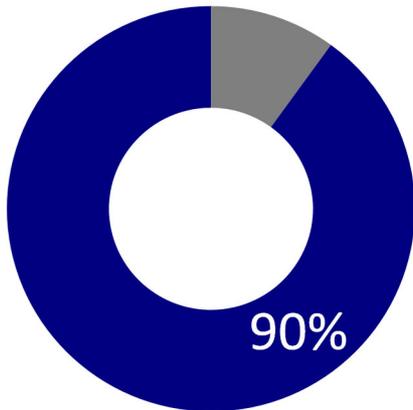
<sup>3</sup> Als Big Four bezeichnet man die vier größten Unternehmensberatungen der Welt: Deloitte, PricewaterhouseCooper (PwC), Ernst & Young und KPMG mit insgesamt über 700.000 Angestellten und über 120 Mrd. US-Dollar Umsatz.

<sup>4</sup> Die Wende war der Regierungsantritt von Reagan in den USA und Thatcher in Großbritannien, die hofften wieder Wachstumsraten wie in den 50er Jahre durch Steuersenkungen und

Deregulierungen zu erreichen.

<sup>5</sup> sinngemäße Übersetzung von mir – siehe House of Commons, Committee of Public Accounts – 2013

anlagen mit der „Attraktivität“ des Finanzplatzes Deutschland.



## Spitzensteuersätze von bis zu 90% wurden weltweit als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise von 1929 etabliert.

Mit den Roosevelt'schen Reformen als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise von 1929 wurden weltweit Steuersätze etabliert, die in der Spitze über 90% lagen. Von 1933 bis 1980 nahm die Vermögenskonzentration in fast allen Staaten erheblich ab und es entstand die moderne Mittelschicht.

Seit 1980 wurden weltweit die Steuern für Unternehmen, Vermögen und Einkommen wieder drastisch gesenkt und die Schere zwischen Reich und Arm ging wieder auf. 2007 erreichte die Einkommenskonzentration in den USA wieder den Stand von 1929.

Seit der Jahrtausendwende beginnen internationale Konzerne immer systematischer damit, Steuervermeidungsstrategien zu erarbeiten. Immer mehr Firmen- und Privatvermögen werden in Steueroasen versteckt. Viele Staaten bieten gezielt geringe Steuern und Geheimhaltung an, um Auslandskapital an sich zu ziehen. So begründet auch Deutschland die steuerliche Freistellung ausländischer Kapital-

### III. Die Dimension des Problems

Trotz jahrelanger Bemühungen der UN, der OECD und der EU, die Steueroasen einzudämmen, ist das Problem der Steuervermeidung ständig größer geworden:

- Nach Schätzungen des Tax Justice Network befinden sich bis zu ein Fünftel des Vermögens der Welt in sogenannten Steueroasen, um sich einer angemessenen Besteuerung zu entziehen.<sup>6</sup>
- Dem deutschen Staat entgehen durch Steuervermeidung jährlich bis zu 30 Mrd. Euro<sup>7</sup>. Dazu kommt der Schaden durch Geldwäsche, der allein jährlich einen Schaden von ca. 100 Mrd. Euro anrichtet.<sup>8</sup>
- Es gibt einen internationalen Steuersenkungswettbewerb. Dabei spielt die EU teilweise eine treibende Rolle.<sup>9</sup>
- Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind durch die Steuerstrategien internationaler Konzerne massiv benachteiligt.
- Die Konzentration von privaten Vermögen und die Herausbildung immer größerer Konzerne verleihen diesen auch wachsende politische Macht.<sup>10</sup> Regierungen stehen unter Zwang, deren Interessen zu berücksichtigen, um nicht Kapitalabzug sowie Verluste von Investitionen und Steuereinnahmen zu riskieren.
- Hauptverlierer sind die Länder des Globalen Südens, die in besonderer Weise von Steuervermeidung multinationaler Konzerne aber auch von Korruption und illegaler Kapitalverschiebung betroffen sind.

6 siehe James S. Henry – 2014

7 siehe Christian Aid – 2008

8 siehe Ronald Buck – 2016

9 So werden die Nationalstaaten von der EU daran gehindert, wirksame Quellensteuern für Auslandsüberweisungen einzuführen, weil das angeblich den Wettbewerb behindere.

10 siehe OECD – 2014

- Normale Bürger\*innen zweifeln zunehmend an der Gerechtigkeit unserer Gesellschaft. Die Bereitschaft Steuern zu zahlen wird dadurch untergraben.

Man kann also mit guten Gründen feststellen, dass die zunehmende Konzentration von Vermögen und damit auch von Macht die Welt destabilisiert und Errungenschaften der Aufklärung und damit die Demokratie gefährdet.

#### IV. Steueroasen – Financial Secrecy Index – Steueroase Deutschland

Steueroasen sind Staaten oder Territorien mit eigenen Wirtschafts- und Steuergesetzgebungen, die so gestaltet sind, dass reiche Individuen oder Konzerne dort ihr Vermögen in Form von Konten, Depots oder Firmen verstecken können, um Steuern zu vermeiden oder um die Rückverfolgung von kriminellen oder nicht versteuerten Geldquellen zu umgehen.<sup>11</sup>

Entscheidende Kriterien sind die Geheimhaltung der Daten, geringe bürokratische Anforderungen, die politische Sicherheit und spezielle Rechtskonstruktionen, die es erlauben, Vermögen sicher, geheim und vor dem Zugriff ausländischer Steuerbehörden geschützt zu verbergen. Dabei gibt es Steueroasen, die auf Firmenkunden spezialisiert sind, während andere Angebote (Gesetze) speziell auf Privatpersonen zugeschnitten sind.

Es gab immer wieder Versuche, Steueroasen auf schwarze Listen zu setzen und somit international zu ächten, so von der OECD und der EU. Diese waren aber massivem politischem Druck ausgesetzt und erwiesen sich daher als wertlos. Die bekannteste unabhängige Liste ist der Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index - FSI). Er wird alle zwei Jahre von unabhängigen Experten des Tax Justice Network berechnet und veröffentlicht – zuletzt 2015.<sup>12</sup>

Man kann grob drei Gruppen von Steueroasen unterscheiden: Die großen Finanzplätze wie

Schweiz, USA, GB, Deutschland und Japan, die vor allem mit Sicherheit und Geheimhaltung punkten. Kleine Staaten, die niedrige Steuern und günstige Rechtskonstruktionen bieten (Bahrein, Luxemburg, Singapur, Niederlande, Zypern, Libanon) und schließlich die bekannten Inselterritorien, bei denen es sich meist um mit Großbritannien verbundene Inseln (Exkolonien) mit eigener Rechtsprechung handelt (Kanalinseln, Virgin Islands, Bermudas, Cayman Islands usw.), die besonders als steuerfreier Sammelort von privaten Geldern aus reichen Ländern genutzt werden. In den USA gibt es eine Reihe von Bundesstaaten wie Delaware, Nevada und Wyoming, die als Steueroasen für Ausländer bekannt sind. Auch Deutschland ist eine der wichtigsten Steueroasen der Welt – insbesondere für Vermögen aus dem Globalen Süden – häufig aus kriminellen Quellen wie Drogen und Waffenhandel. Das nichtadäquat versteuerte in Deutschland angelegte Auslandskapital wird auf 2,5 bis 3 Billionen Euro geschätzt.<sup>13</sup>

Schattenfinanzzentren 2015 Top 10		
Rang 2015/ (Rang 2013)		
1	(1)	Schweiz
2	(3)	Hong Kong
3	(6)	USA
4	(5)	Singapur
5	(4)	Kaimaninseln
6	(2)	Luxemburg
7	(7)	Libanon
<b>8</b>	<b>(8)</b>	<b>Deutschland</b>
9	(13)	Bahrain
10	(16)	Dubai

11 siehe Markus Henn – 2013

12 siehe TJN – 2015

13 siehe Markus Meinzer – 2015

## V. Politische Aktivitäten gegen die Steuervermeidung

Mit der zunehmenden Vermögenskonzentration und der Zunahme der Bedeutung von Steueroasen wird Steuervermeidung ein politisches Thema:

- Die EU-Kommission arbeitet begleitet von ständig wiederholten Aufforderungen des EU-parlaments spätestens seit 2001 an Konzepten gegen Steuervermeidung und Geldwäsche.
- In der UN reorganisiert die für Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständige Abteilung ECOSOC das ‚Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters‘.
- Im Oktober 2013 beschloss die G20, die Gruppe der wirtschaftlich bedeutendsten Staaten der Erde<sup>14</sup>, in Zukunft entschiedener gegen Steuervermeidung vorzugehen und startete den BEPS-Prozess (Base Erosion and Profit Shifting). Zur Umsetzung wurde die OECD beauftragt.
- Die Länder des Globalen Südens drängen seit Jahren darauf, mehr Einfluss auf die Gestaltung internationaler Steuerpolitik nehmen zu können.<sup>15</sup> 2015 wurde ihre Forderung, das bestehende Expertengremium der UN<sup>16</sup> zu einer Kommission des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat) aufzuwerten, mehrheitlich vom Globalen Norden abgelehnt. Stattdessen wurden einige Entwicklungs- und Schwellenländer von der OECD am BEPS-Prozess beteiligt.<sup>17</sup>
- Im November 2015 wurde der BEPS-Aktionsplan von der OECD und der G20

14 G20 – Gruppe der 20: EU, USA, China, Japan, Deutschland, Frankreich, Brasilien, UK, Italien, Russland, Kanada, Indien, Australien, Mexiko, Südkorea, Indonesien, Türkei, Saudi-Arabien, Argentinien, Südafrika

15 Alexander Trepelkov, Harry Tonino und Dominika Halka – 2015

16 siehe ECOSOC - 2016

17 siehe Michael Lennard – 2016

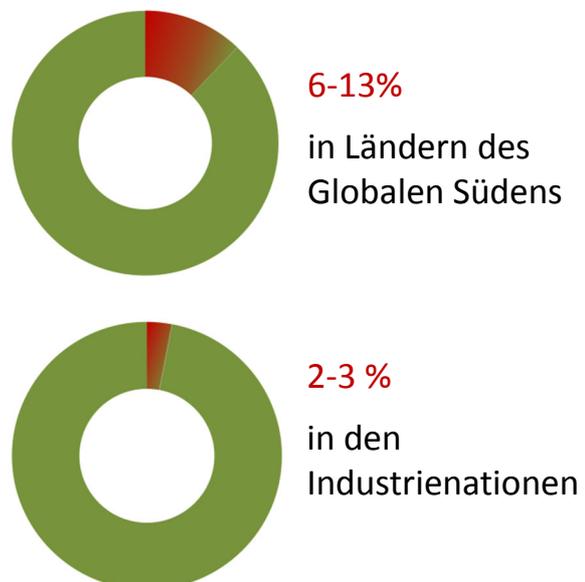
gebilligt – der Reformprozess soll aber weitergehen.<sup>18</sup>

- Die Gremien der EU und die deutsche Bundesregierung beraten seitdem über die Umsetzung des Aktionsplans sowie eigene weitergehende Maßnahmen.

## VI. Die besondere Betroffenheit des Globalen Südens

Ein Bericht des IMF von 2015 legte offen, dass die Hauptbetroffenen der aggressiven Steuerplanung die Länder des Globalen Südens sind. So dürfte sich der Verlust durch Unternehmenssteuervermeidung im Globalen Süden auf 6-13% der Steuereinnahmen belaufen, wohingegen der Verlust in OECD-Ländern ca. 2-3% beträgt.<sup>19</sup>

### Verlust durch Unternehmenssteuervermeidung in % des BIP



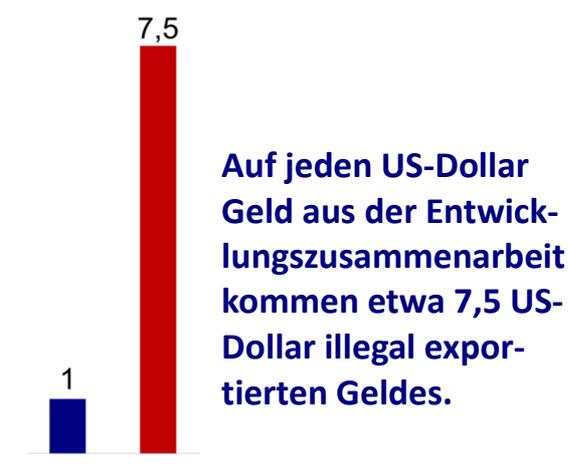
18 siehe Sebastian Benz u.a. - 2015

19 siehe Seite 15 in Alex Cobham and Luke Gibson – 2016

Auch im GFI-Bericht 2015<sup>20</sup> wird deutlich, dass die illegalen und illegitimen Geldströme aus diesen Ländern in reiche Staaten und Steuer-oasen ein großes Problem darstellen. So betrug der illegitime Kapitalabfluss 2013 netto 1,09 Billion US-Dollar. An der Spitze liegt die illegale Kapitalflucht aus China, die mit über 250 Mrd. Euro allein ein Viertel ausmacht. Auf den nächsten Plätzen folgen Russland, Indien, Mexico, Malaysia, Thailand, Brasilien, Nigeria, Südafrika und Indonesien.

Ohne diese illegitimen Kapitalabflüsse würden die Südländer selbst bei einem niedrigen Steuersatz jährlich 100 bis 200 Mrd. Euro mehr Steuern einnehmen.<sup>21</sup> Aber natürlich ist das abfließende Kapital das viel größere Problem.<sup>22</sup> Am stärksten betroffen ist Afrika: In den Sub-sahara-Staaten wird 6,1% des Bruttoinlandproduktes jährlich mehr oder weniger illegal ins Ausland überwiesen – ein Aderlass, der selbst eine entwickelte Ökonomie ruinieren würde.

Die Bedeutung dieses Verlustes wird noch deutlicher, wenn man ihn ins Verhältnis zu den Mitteln für die internationale Entwicklungszusammenarbeit setzt. Diese betragen 2015 131,6 Milliarden US-Dollar. Auf jeden US-Dollar kamen also etwa 7,5 US-Dollar illegal exportierten Geldes.



20 siehe Dev Kar und Josef Spanjers – 2015

21 siehe FES – 2016

22 siehe dazu unten im Abschnitt „Steuertricks der Konzerne“ den Verrechnungspreistrick – nur tauchen viele Rechnungen in der Buchhaltung in den armen Staaten eben nicht auf und werden so nicht besteuert.

Warum sind die Staaten des Globalen Südens von dem System internationaler Steuervermeidung in besonderer Weise betroffen? Dies hat folgende Gründe: 23

- In Entwicklungsländern spielen die großen internationalen Konzerne häufig eine sehr dominante Rolle in der Wirtschaft. Entsprechend wichtig sind die Steuern dieser Konzerne. Dies gilt besonders für Rohstoffkonzerne in den Ländern, in denen Rohstoffexporte einen wesentlichen Teil der Exporte ausmachen.
- Die politische Abhängigkeit von internationalen Konzernen ist oft sehr hoch, so dass politische Zwangsmaßnahmen ohne Unterstützung der Heimatländer der Konzerne schwer durchzusetzen sind.
- Durch die Offshore-Steuerflucht wirtschaftlicher und politischer Eliten gehen diesen Ländern beträchtliche Mittel verloren. Korruption und Kleptokratie spielen dabei eine große Rolle und können nur durch Unterstützung der reichen Staaten gemeinsam bekämpft werden.
- Diese Kapitalabflüsse sind überwiegend illegal, sind aber nicht kontrollierbar, solange die reichen Staaten den Finanzverwaltungen der Entwicklungsländer keine Daten liefern und die Steuerstraftaten der beteiligten Personen nicht verfolgt werden. Insbesondere in Deutschland drohen den Banken und Steuerberatern, die an solchen Geschäften beteiligt sind, in der Regel keine Strafen.
- Ein zusätzliches Problem ist die oft mangelnde Ausbildung und Erfahrung der Angestellten in den Steuerbehörden dieser Länder

Kann tatsächlich ein illegaler Kapitalexpert nachgewiesen werden, dann sind die ärmeren Staaten darauf angewiesen, dass die illegal transferierten Gelder an sie zurückgegeben werden. Dies geschieht leider oft nicht. Mittlerweile wurde von der Weltbank und der UN

23 siehe Markus Meinzer – 2016

die Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) initiiert, um dieses Problem zu lösen oder zumindest zu reduzieren.<sup>24</sup>

## VII. Die Sonderrolle der USA

Ob und wie sehr die USA durch die internationale Steuervermeidung von Konzernen und Individuen betroffen sind, wird kontrovers diskutiert. Auf jeden Fall unterscheidet sich die Steuergesetzgebung der USA grundlegend von der der meisten anderen OECD-Staaten.<sup>25</sup>

So sind US-Bürger\*innen grundsätzlich in den USA mit ihrem Welteinkommen steuerpflichtig, können aber die im Ausland gezahlten Steuern gegenrechnen. Mit dem FATCA-Gesetz zwingt<sup>26</sup> die USA künftig weltweit alle Steuerbehörden, für die US-Bürger\*innen den Finanzbehörden der USA die Daten zu liefern. So gibt es selbst in der Schweiz und in Liechtenstein kein Bankgeheimnis mehr für US-Bürger\*innen.

Ähnliches gilt für die Besteuerung von US-Konzernen – allerdings nur, wenn sie die Gewinne zurück in die USA überweisen. Deshalb haben Google oder Apple Milliarden, die sie der Besteuerung in Europa entzogen haben, in Schattenfinanzplätzen geparkt.

Eine Rolle für die Politik der USA spielt auch das starke binnenorientierte Denken – auch in der Politik. Deshalb sind sie viel weniger darum bemüht, Steuerdumping anderer Staaten zu unterbinden. Sie sehen weniger den Konkurrenznachteil, sondern eher die Mehreinnahmen an Steuern auf Auslandseinkünfte, wenn die Personen oder Firmen weniger Auslandssteuern von ihrer Steuer abziehen können.

Auf der anderen Seite sind auch die USA von verschiedenen Methoden der Steuervermeidung betroffen, insbesondere von der Nutzung von manipulierten Verrechnungspreisen für Waren, Dienstleistungen, Label, Patente usw.

Auch deshalb haben sie innerhalb der OECD intensiv an den Konzepten gegen Steuervermeidung (BEPS) mitgearbeitet.

Zusammenfassend scheint es, dass der Leidensdruck der USA in Bezug auf Steuervermeidung geringer ist als in anderen Staaten und dass die USA dazu neigen, ihre Interessen eher unilateral durchzusetzen. Die nationalistischen Stimmungen im Kongress machen es zudem unwahrscheinlich, dass sich die USA an internationalen Regelungen beteiligen. Die Unterzeichnung eines multilateralen Vertrages, der die USA verpflichten würde, Steuerdaten von US-Unternehmen oder US-Bürger\*innen an andere Staaten zu liefern, dürfte in absehbarer Zeit nicht mehrheitsfähig sein. Daher sind die EU und andere Staaten gut beraten, ihrerseits ihre Interessen einseitig durch eigene Gesetze durchzusetzen ohne auf Absprachen mit den USA zu hoffen

---

<sup>24</sup> siehe Weltbank und UNODC – 2015

<sup>25</sup> siehe Michael Cadesky ua. – 2014

<sup>26</sup> siehe Abschnitt C.II.5

## B. Wie funktioniert die Steuer- vermeidung?

Das System der Steuervermeidung funktioniert zweistufig. Auf der ersten Stufe geht es um die Vermeidung von Unternehmenssteuern durch internationale Konzerne. Auf der zweiten Stufe geht es um die Vermeidung der Einkommens- und Vermögenssteuern durch diejenigen, die solche Konzerne besitzen.

Das Ergebnis ist dann die zunehmend Konzentration der Vermögen und die Zunahme von Multimillionären und Milliardären. Für die Länder des Globalen Südens kommt der massive Verlust von Vermögen durch die Kapitalflucht hinzu.

### I. Die Steuertricks der Konzerne

Das heutige System der internationalen Unternehmensbesteuerung geht davon aus, dass Gewinne in dem Land besteuert werden, in dem sie anfallen.<sup>27</sup> Die Verrechnungspreis-Richtlinien der OECD<sup>28</sup> sollen sicherstellen, dass dies in der Regel auch das Land ist, in dem die Gewinne real erwirtschaftet werden.

Dabei ist es bisher sehr unterschiedlich, was die Staaten jeweils im Einzelnen besteuern und in welcher Höhe. In der Praxis funktioniert dieses System immer schlechter, weil

- die Hälfte des Welthandels mittlerweile innerhalb transnational agierender Konzerne stattfindet, was Gewinntransfer in andere Staaten sehr erleichtert;
- der immaterielle Wertanteil von Waren und Dienstleistungen längst größer ist als der eigentliche Produktionswert, der sich noch einigermaßen kontrollieren lässt;
- der Internethandel immer mehr wächst.

<sup>27</sup> Ausnahme sind die USA, die grundsätzlich weltweit besteuern.

<sup>28</sup> siehe OECD – 2011

Die Steuervermeidungstechniken werden im BEPS-Bericht der OECD detailliert beschrieben. Im Prinzip bestehen sie stets darin, Gesetzeslücken zu nutzen und Gewinne innerhalb eines Konzerns oder einer Konzerngruppe dorthin zu verschieben, wo sie möglichst niedrig oder gar nicht besteuert werden – also in die Steueroasen. Gewinne können sowohl innerhalb eines Konzerns oder zwischen verbundenen Konzernen verschoben werden.<sup>29</sup> Die wichtigsten Instrumente, um Gewinne in Niedrigsteuere länder zu transferieren, sind in Kasten 1 dargestellt.<sup>30</sup>

**Weitere Methoden:** Es gibt – auch in Deutschland – gesetzliche Regelungen, die systematischen Missbrauch ermöglichen, wie

- Nichtbesteuerung von **stillen Reserven**
- das Absetzen von **Veräußerungsgewinnen** und Auslandsinvestitionen
- **Verlustzuweisungen**
- Vermeidung der **Grunderwerbssteuer** bei Immobilienverkäufen
- **Dividendenstripping** (Steuervermeidung durch Verkäufe und Rückkäufe von Aktien um den Ausschüttungstermin – sog. Cum-Cum- und Cum-Ex-Geschäfte).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass diese Methoden meist legal sind, aber oft auch die Grenzen der Legalität systematisch ausgereizt werden. So hat die Veröffentlichung der Pläne der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCoopers in Luxemburg (Lux-Leaks) auch eine Reihe von illegalen Praktiken aufgedeckt (siehe die obigen Beispiele von E.on und Amazon), so dass die EU-Kommission in einigen Fällen Klage erhoben hat.

<sup>29</sup> Das am besten steueroptimierte Unternehmen ist vermutlich IKEA. Das Imperium der Familie Kamprad besteht aus drei separaten Konzerns mit ca. 500 Firmen, ein für Finanzämter schon aufgrund der Masse kaum durchschaubares Geflecht (siehe Hentschel – 2013).

<sup>30</sup> siehe OECD/G20 – 2015

## Kasten 1: Instrumente der Steuervermeidung durch Unternehmen

**Verrechnungspreise:** Die Preise für den Handel von Waren und Dienstleistungen zwischen Tochterunternehmen, insbesondere für immaterielle Werte, werden so festgesetzt, dass die Gewinne in Niedrigsteuerrändern fließen. So kostet eine Bluse von Gucci ohne das Label nur ein Drittel des Preises. Wo und wann dieser immaterielle (Mehr-)Wert geschaffen worden ist, ist leicht manipulierbar.

**Zinsen:** Investitionen in Hochsteuerrändern werden fremdfinanziert, so dass erhebliche Teile der Gewinne in Form von Zinsen (also steuermindernden Unkosten) in Steueroasen transferiert werden können. In Belgien können sogar fiktive Zinsen abgezogen werden. So reduzierte die BAYER AG ihre Steuern von 30% auf 4,3%.

**Patentgebühren, Lizenzgebühren und Franchisinggebühren:** Die Patent- bzw. die Markenrechte liegen bei einer Tochterfirma in einem Niedrigsteuerland. An diese Tochter werden große Teile der Gewinne als Gebühren überwiesen. So gehen Patentgebühren für die Nutzung des Google-Algorithmus an eine Tochterfirma auf den Bermudas, wodurch der Steuersatz auf unter ein Prozent gedrückt wird.

**Versicherungen, Derivate, Garantien, Kundenkredite:** Konzerne haben Töchter in Steueroasen, die dann für sie Versicherungen, Derivatehandel, Garantien und Kundenkredite abwickeln, wofür sie von den Firmen in Deutschland bezahlt werden. So wandern weitere Gewinne dorthin. Zum Beispiel versichert IKEA ihre Märkte über eine Versicherung in Luxemburg, die wiederum bei einer Rückversicherung in Curacao rückversichert ist. Beide gehören der Familie Kamprad, die auch IKEA kontrolliert.

**Patentbox, Innovationsbox usw.:** Patent-„Boxen“ sind besondere Steuerermäßigungen für Firmen, die technische oder konzeptionelle Forschung und Entwicklungen durch hochqualifizierte Expert\*innen betreiben. Beim LuxLeaks-Skandal wurde zum Beispiel enthüllt, dass der Stromkonzern E.ON eine Briefkastenfirma in Luxemburg mit Patentbox besaß, obwohl diese keine Forschung betrieb. Das war sogar nach Luxemburger Recht illegal.

**Hybride Finanzinstrumente:** Unterschiedliche rechtliche Bewertungen von Eigen- oder Fremdkapital und von Zinszahlungen oder Vergütungen in zwei oder mehreren Staaten ermöglichen die Steuervermeidung – auch innerhalb der EU.

**Treaty Shopping:** Transaktionen werden oft über mehrere Firmen in Staaten/Steueroasen mit unterschiedlicher Rechtsprechung geleitet, wobei Lücken in den Doppelbesteuerungsabkommen (Double-Tax-Treaty) dazu führen, dass am Schluss kein Land für die Besteuerung zuständig ist. Eine bekannte Methode trägt den hübschen Namen „Double Irish with Dutch Sandwich“<sup>(i)</sup>, ein komplexes Modell, an dem in der Regel fünf Firmen eines Konzerns beteiligt sind.

**Internethandel:** Die Versteuerung erfolgt nicht im Land des Kunden, sondern am Standort des Computers des Internethändlers, der in einer Steueroase steht. Hierbei geht es nicht nur um die Vermeidung von Unternehmenssteuern sondern auch um die Vermeidung von Umsatzsteuern. Bekanntestes Beispiel ist Amazon, dessen Auslieferungslager sogar in Deutschland stehen, aber dort nicht als Betrieb gelten, da die Geschäfte ja offiziell in Luxemburg abgewickelt werden.

**Stiftungen:** Stiftungen sind in manchen Staaten steuerbegünstigt. Oft genießen sie auch Privilegien und Steuervergünstigungen, wenn sie gemeinnützig sind, ohne dass das in irgendeiner Weise gerechtfertigt ist. So muss die INTEROGO-Stiftung in Liechtenstein, die den IKEA-Konzern kontrolliert, als Familienstiftung ohne unternehmerische Tätigkeit trotz Milliarden-Gewinn nur eine Pauschalsteuer von 1200 Schweizer Franken bezahlen.

\*\*\*

(i) Der Double Irish wird von zahlreichen Firmen wie Apple, Google, IKEA usw. genutzt. Er soll jetzt auf Druck anderer EU-Staaten durch eine Gesetzesänderung in Irland verhindert werden. Beispiel: „Googles Werbekunden in Europa zahlen ihre Rechnungen an die Google Ireland Ltd. Dort werden die Einnahmen mit Lizenzgebühren verrechnet, die an die Google Netherlands Holdings BV fließen. Was übrig bleibt, unterliegt der irischen Körperschaftsteuer von (nur) 12,5 Prozent. Aber es bleibt wenig übrig. Die niederländische Holding leitet das ihr zufließende Geld aus der Lizenznutzung weiter an eine irische Holding, deren Eigner wiederum Google-Töchter in Bermuda sind und die deshalb nicht den irischen Steuergesetzen unterliegt.“ Siehe Rüdiger Jungbluth – 2013

## II. Steuervermeidung durch reiche Individuen

Der Fachbegriff in der Bankenwelt für ihre reiche Kunden lautet High Net Worth Individuals (HNWI<sup>31</sup>). Gemeint sind damit die Dollar-millionäre.

Einen besonders wichtigen Kundenkreis bilden die Ultra High Net Worth Individuals (UHNWI) mit einem Vermögen oberhalb von 30 Mio. US-Dollar. Ein noch exklusiverer Kreis sind schließlich die Milliardäre und die Multimilliardäre. Dabei gilt die Regel, dass das Vermögen umso schneller wächst, je größer es ist. Nach Piketty liegt das durchschnittliche Wachstum bei ca. 2%, dass der Multimilliardäre aber bei fast 7% über die letzten 30 Jahre.<sup>32</sup>

Die wichtigsten Methoden der Steuervermeidung von reichen Einzelpersonen sind in Kasten 2 dargestellt.

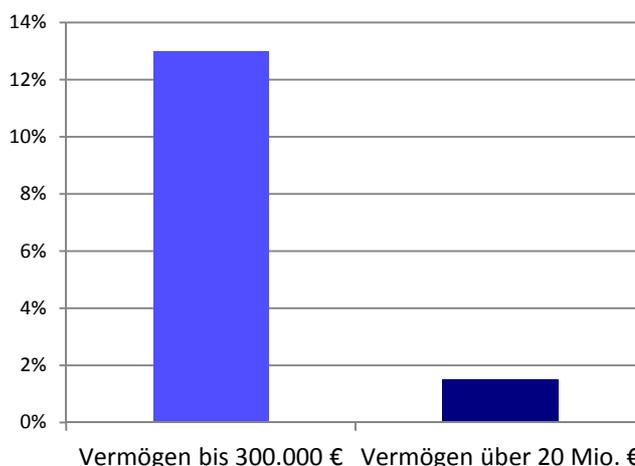
Während alle die in Kasten 2 beschriebenen Verfahren erhebliche Risiken ins sich bergen, haben es die richtig großen Firmenerben viel einfacher. Ihr Vermögen wächst nämlich weitgehend steuerfrei, da Wertsteigerungen nicht versteuert werden. Es ist der Verdienst von Thomas Piketty, dass er auf diesen erstaunlichen Tatbestand hingewiesen hat. Häufig wird versucht, dies damit zu rechtfertigen, dass der Gewinn ja schon als Unternehmensgewinn versteuert wurde. Aber diese Argumentation geht aus mehreren Gründen an der Sache vorbei, denn:

- Ausgeschüttete Gewinne unterliegen genauso wie thesaurierte Gewinne, die im Unternehmen bleiben, zuvor der Unternehmenssteuer. Die doppelte Besteuerung ist also gewollt.
- Sie werden deshalb trotzdem mit der Abgeltungssteuer belegt, thesaurierte Gewinne aber nicht. Es sei denn, der Firmenbesitz wird verkauft. Da aber Erben großer Firmen in der Regel ihren Besitz nicht ver-

kaufen, wachsen viele Vermögen unversteuert über Generationen.

- Diese Privilegierung der großen Vermögen setzt sich fort bei der Erbschaftssteuer. Der real gezahlte Durchschnittssteuersatz lag bei kleinen Vermögen bis 300.000 Euro über 13%, bei großen Erbschaften über 20 Millionen Euro bei nur 1,5%.<sup>1</sup> So bleiben die Wertzuwächse auch noch weitgehend erbschaftssteuerfrei.
- Dazu kommt: Viele Wertsteigerungen sind keineswegs durch Gewinne entstanden, die versteuert wurden. So wachsen Immobilien im Wert auch ohne dass Gewinne thesauriert wurden oder dass in die Firma investiert wurde. Auch andere Firmen – wie zum Beispiel typischerweise Internetkonzerne, Modelabels usw. erzielen häufig riesige Wertsteigerungen, ohne dass zuvor entsprechende Gewinne erzielt wurden. Diese Wertsteigerungen sind völlig steuerfrei, unterliegen also weder der Unternehmenssteuer und – solange es nicht zum Verkauf kommt – auch nicht der Einkommenssteuer.

### Real gezahlter Durchschnittssteuersatz bei der Erbschaftssteuer:



31 HNWI – High Net Worth Individuals – so werden in der Bankenwelt Dollar-Millionäre bezeichnet – siehe z. B. RBC; Capgemini – 2015

32 siehe Thomas Piketty – 2014

## Kasten 2: Instrumente der Steuervermeidung durch reiche Individuen

**Wohnsitzverlagerung:** Diese Methode ist bekannt von einigen Schauspieler\*innen und Sportler\*innen wie Michael Schumacher oder Boris Becker. Beliebte sind Steueroasen wie Monaco und bestimmte Orte in der Schweiz, die als Wohnsitz angegeben werden. Hält sich die Person jedoch weniger als 183 Tage im Jahr in Monaco auf, so ist die Methode nach deutschem Recht illegal.

**Wechsel der Staatsbürgerschaft:** Diese Methode wird von Staatsbürger\*innen der reichen Welt nicht genutzt, wohl aber von reichen Individuen aus Osteuropa oder Ländern des Globalen Südens, meist aus Gründen der Sicherheit, der Freizügigkeit und auch aus steuerlichen Gründen. Bekannte EU-Staaten, die ihre Staatsbürgerschaft verkaufen, sind Malta (für 650.000 Euro), Ungarn, Griechenland, Zypern und Österreich.<sup>(i)</sup>

**Unterbringen von Geld in Steueroasen:** Dies ist praktisch immer illegal, wurde aber bislang von deutschen Banken und Steuerberatern unterstützt und vermittelt. Während deutsche Staatsbürger\*innen ihr Geld aus Sicherheitsgründen meist in der Karibik unterbringen – aber auch die Schweiz und Liechtenstein waren lange attraktiv – so legen Multimillionäre aus den Südländern (Ölmagnaten aus Afrika oder Russland, Waffenhändler, Drogenhändler, aber auch Unternehmer aus instabilen Staaten) ihr Geld auch in Deutschland an. Das Vermögen von Ausländern in Deutschland beträgt geschätzte ca. 3 Billionen Euro.<sup>(ii)</sup> Da Deutschland die Heimatländer (außer der USA auf Grund des FACT Abkommens) nicht darüber informiert, liegt die Vermutung nahe, dass dieses Geld weitgehend unbesteuert bleibt. Umgekehrt wird das in Steueroasen untergebrachte Vermögen deutscher Staatsbürger\*innen auf über 400 Mrd. Euro geschätzt.<sup>(iii)</sup>

\*\*\*

(i) siehe Christian Rothenberg – 2014

(ii) siehe Markus Meinzer – 2015

(iii) siehe DSTG – 2013

## C. Maßnahmen gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung

Die politische Agenda gegen Steuervermeidung wird von den OECD-Staaten dominiert. Eine angemessene Repräsentanz und Berücksichtigung der Interessen der Länder des Globalen Südens erfordert, dass die Verhandlungen im Rahmen der ECOSOC<sup>33</sup> geführt werden oder die OECD in die UN eingegliedert wird.

Im Folgenden werden die wesentlichen Maßnahmen, die in der Debatte um Steuervermeidung eine Rolle spielen, bewertet und der Stand ihrer Umsetzung beschrieben.

### I. Verbesserung der Steuerverwaltung

#### 1. Ausbau der Steuerverwaltung

In Deutschland ist die Finanzverwaltung Ländersache. Jedoch bestehen in dem System erhebliche Fehlanreize. Denn die Einnahmen bei den Gemeinschaftssteuern wie der Körperschaftsteuer und der Einkommenssteuer werden über den Länderfinanzausgleich auf alle Bundesländer aufgeteilt, wohingegen die Kosten für die Finanzbeamt\*innen aber vom Land selbst getragen werden müssen. Somit besteht für die Länder kein Anreiz, mehr Steuerprüfer\*innen einzustellen, selbst wenn diese erheblich mehr einspielen als sie kosten.

Aus diesem Grunde wird immer wieder von Finanzpolitiker\*innen und Expert\*innen gefordert, die Kosten für die Finanzämter beim Länderfinanzausgleich so zu neutralisieren, dass es keine Anreize mehr gibt, Personal ein-

zusparen, obwohl dieses zu Steuermehreinnahmen führt. Allerdings konnte darüber nie eine Einigung erzielt werden.

#### 2. Bundessteuerverwaltung

Die großen Konzernzentralen sind in wenigen Bundesländern wie Hessen und Bayern konzentriert. Es gibt innerhalb der Konzerne eine Gewinnverschiebung weg von den Produktions- und Verkaufsstandorten und hin zu den Zentralen. Es gibt seit langem den Vorwurf, dass einige Länder bei „ihren“ Konzernen zurückhaltend prüfen.

Um das abzustellen, wäre es sinnvoll, eine echte Bundessteuerverwaltung einzurichten, die für die „großen“ Fälle zuständig ist – also für internationale Konzerne und Multimillionäre ab einer bestimmten Größenordnung. Diese würden dann bundeseinheitlich geprüft werden.

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) hat zwar mehr Kompetenzen bekommen und kann Prüfungen an sich ziehen. Es ist dafür aber nicht ausreichend ausgestattet, so dass eine Prüfung des BZSt nur in Ausnahmefällen vorkommt. Eine Aufstockung und Stärkung scheitert an dem Unwillen der Länder und an der Finanzierung. Einzelne Finanzminister sprechen sich aber für eine gestärkte Bundessteuerverwaltung aus.

#### 3. Stärkung der Steuerverwaltung im globalen Süden

Viele Staaten sind nicht in der Lage, eine wirksame Steuerverwaltung zu gewährleisten. Dies führt oft sogar dazu, dass Länder wie Deutschland nicht bereit sind, Daten an diese zu übermitteln. Es würde deshalb Sinn machen, wenn die OECD-Staaten den globalen Süden mehr beim Aufbau von wirksamen Steuerverwaltungen unterstützen und besser kooperieren würden.

Leider war dies bislang noch nicht Thema bei den internationalen Verhandlungen. Im Gegenteil wurden der Globale Süden und seine Forderungen weitgehend ausgeklammert.

<sup>33</sup> Der ECOSOC – der Wirtschafts- und Sozialrat der UN ist die u. a. für Steuerfragen zuständige Organisation der Vereinten Nationen.

## II. Erhöhung der Transparenz

Grundlage eines gerechten Steuersystems ist eine dafür geeignete Datenbasis und Transparenz. Die klaren Aussagen für ein Unternehmensregister, für länderbezogene Konzernberichte (Country-by-Country-Reporting) und den automatischen Datenaustausch zu Finanzkonten sind die wichtigsten Ergebnisse des BEPS-Prozesses. Leider sind die Details in den Empfehlungen unbefriedigend, weshalb um die Umsetzung in der EU und in Deutschland eine heftige politische Debatte entstanden ist.

### 4. Unternehmensregister

Ein Unternehmensregister ist wichtig, um Korruption, Geldwäsche und andere Finanzkriminalität zu bekämpfen und das Verstecken von Geldern in Briefkastenfirmen zu verhindern. Experten, NGOs und einige Politiker fordern seit langem die Einrichtung eines öffentlichen Unternehmensregisters. Dieses sollte im optimalen Fall die natürlichen Personen benennen, die als Eigentümer, Berechtigte und/oder Begünstigte hinter einer Firma, einer Stiftung oder anderen juristischen Person stehen bzw. von dieser profitieren.

Im BEPS-Action-Plan der OECD wird ein solches Register gefordert. Die EU-Kommission plant die Einführung im Rahmen der Verschärfung der Geldwäsche-Richtlinie verbindlich zu machen. Allerdings vertritt Deutschland die restriktive Position, dass das Register nur für „berechtigte“ Personen einsehbar sein soll. Es soll also nicht öffentlich zugänglich sein. Außerdem sollen nur die Besitzer in der 1. Stufe genannt werden – das können aber wieder Briefkastenfirmen sein. Andere Staaten wie Frankreich, Dänemark und die Niederlande, aber auch Großbritannien wollen ihre Register öffentlich machen.

Sollte das Register wie von Deutschland gefordert restriktiv umgesetzt werden, könnte es weiterhin unmöglich sein, dass NGOs, Journalist\*innen und andere zivilgesellschaftliche Akteure eigene Recherchen durchführen können, um Druck auf die Finanzbehörden auszuüben. Öffentlichkeit ist jedoch sehr wichtig, weil bisher alle großen Steuerskandale nicht

durch die Steuerbehörden, sondern durch Whistleblower aus Banken oder Finanzämtern sowie die darauf folgende öffentliche Berichterstattung aufgedeckt wurden.

### 5. Automatischer Datenaustausch

Deutsche Bürger\*innen haben mehrere hundert Milliarden Euro auf ausländischen Konten, von denen die Steuerbehörden nichts wissen. Umgekehrt lagern geschätzt bis zu drei Billionen Euro auf Konten in Deutschland, deren Inhaber im Ausland wohnen und daher in Deutschland nicht steuerpflichtig sind.

Deswegen wird seit langem eine automatische Meldepflicht und Informationsaustausch (AIA) gefordert. Dies betrifft die Kontostände, Zins- und Dividendeneinnahmen sowie Verkaufserlöse aus Finanzgeschäften von Auslandsbürgern. Nach dem Vorschlag der OECD sind neben Privatpersonen auch Strukturen wie Treuhandgesellschaften oder Stiftungen betroffen. Diese Informationen werden gesammelt und einmal jährlich mit den jeweils zuständigen Finanzämtern ausgetauscht. Dieses System läuft praktisch auf eine Abschaffung oder Einschränkung des Datenschutzes von Steuerdaten hinaus. Hier scheiden sich denn auch die Geister. Während NGOs wie Attac nach schwedischem Vorbild das Steuergeheimnis ganz abschaffen wollen, lehnen Steueranwälte dies vehement ab.

Die OECD hat bereits einen Vorschlag für einen automatischen Informationsaustausch erarbeitet (Common Reporting Standard).<sup>34</sup> Es gibt jedoch immer noch zahllose Lücken. So werden Konten von staatlichen Trägern (Diktatoren haben regelmäßig auch Konten von staatlichen Gesellschaften für Steuerhinterziehung genutzt), Finanzinstituten, Versicherungen, Rentenfonds oder Konten zur Immobilienfinanzierung und Kreditkartenkonten nicht oder nur teilweise erfasst. Auch ist die Mindestsumme von 250.000 US-Dollar zu hoch.

---

<sup>34</sup> siehe OECD - 2014

Auch der deutsche Gesetzentwurf ist nicht ausreichend, da er genauso lückenhaft wie der OECD-Vorschlag ist. Nicht akzeptabel ist auch, dass Deutschland die Bedingungen für den Austausch so restriktiv formuliert, dass fast alle Länder des globalen Südens keine Daten bekommen sollen.<sup>35</sup>

Nichtregierungsorganisationen fordern deshalb, den Datenaustausch mit allen Staaten ohne Bedingungen durchzuführen. Wenn Staaten aufgrund ihrer noch nicht genügend ausgebauten Steuerverwaltung die Daten noch nicht liefern können, soll Deutschland auch einseitig Daten übermitteln.

Die USA hat mit ihrem FATCA-Gesetz durchgesetzt, dass alle Finanzinstitute weltweit der US-Steuerbehörde sämtliche Kontendaten von US-Bürgern und US-Firmen übermitteln müssen. Tun sie das nicht, dann werden alle Überweisungen aus den USA mit einer Quellensteuer von 30% belegt, die nicht anrechenbar ist. Dies ist praktisch ein Ausschluss der Firmen und Banken vom US-Markt. Diese Drohung hat bewirkt, dass selbst die Schweizer Banken mit US-Finanzbehörden kooperieren. Allerdings ist nicht absehbar, ob die USA ihrerseits Daten an andere Staaten liefern werden.

## 6. Länderbezogene Berichterstattung (Country-by-Country-Reporting)

Country-by-country-Reporting (CbCR) bedeutet, dass jeder international tätige Konzern ab einer bestimmten Größe einen Bericht über seine Aktivitäten in allen Ländern, in denen er tätig ist, erstellen muss. Diese Berichte sollen den Finanzbehörden ermöglichen, abzuschätzen, wie das Verhältnis von wirtschaftlicher Aktivität und Steuerzahlungen in den einzelnen Ländern ist und ggf. die Verrechnungspreise oder sonstigen Transaktionen dieser Konzerne zu überprüfen. Auch die deutschen Finanzämter könnten dann erstmals abschätzen, was zum Beispiel US-Konzerne wie Apple, Amazon und Google oder auch Unternehmen

wie IKEA oder deutsche Konzerne wie EON, Bayer und VW in Deutschland tatsächlich verdienen.

Die OECD empfiehlt die Einführung der länderbezogenen Berichte. Sie sollen aber erst ab einer Mrd. US-Dollar Umsatz des Gesamtkonzerns vorgelegt werden. Die Berichte sollen Stammdaten für den Konzern und für alle Töchter und für jedes Land, in dem sie tätig ist, Kenndaten ausweisen. Dazu gehören Umsätze, Gewinne, Zinsen, Lizenz- und Patentgebühren, Abschreibungen, Investitionen, immaterielle Werte, Beschäftigte, Lohnkosten, geschuldete Steuern, gezahlte Steuern, usw.

Die EU (und Deutschland) will dem Vorschlag im Prinzip folgen. Die Grenze für die Berichtspflicht soll bei 750 Mio. Euro Umsatz liegen. Sie will aber nur Daten für die EU-Staaten und einige sonstige Steueroasen erheben, der Rest kann pauschaliert ausgewiesen werden. Zudem sollen die Daten nicht öffentlich, also nur für Finanzbehörden zugänglich sein. Im Übrigen hat die EU bereits öffentliche verpflichtende CbCR für Banken und Rohstoffkonzerne eingeführt. Das Europaparlament und die Kommission haben sich mehrfach dafür ausgesprochen, dass die Berichte veröffentlicht werden.<sup>36</sup>

In den USA ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Kongress allerdings absehbar, dass die USA keine Daten an Dritte weitergeben werden. Wichtig ist daher, dass Konzerne auch dann verpflichtet werden, die kompletten Daten vorzulegen, wenn das Stammland des Konzerns keine Daten erhebt und liefert. Einige Staaten wie Australien haben schon angekündigt, so vorzugehen.

Ähnlich wie das Europaparlament fordern NGOs, dass die Berichte öffentlich sein sollen. Dann wären die Berichte einerseits für kritische Journalisten und NGOs einsehbar, andererseits wären sie auch für die Steuerbehörden aller Länder zugänglich. Gerade die Länder des globalen Südens würden dann erstmals abschätzen können, in wieweit internationale

35 NWSG/WEED – 2015

36siehe Europäisches Parlament – 2015 und 2016

Konzerne ihrer Steuerpflicht nachkommen. Auch halten viele Kritiker die Grenze von einer Mrd. US-Dollar bzw. 750 Mio. Euro für viel zu hoch. Die Berichtspflicht sollte für alle Großbetriebe gelten. Nach EU-Standard hieße das ab 40 Millionen Euro Umsatz.

Als Grund für die Weigerung des BMF, die Berichte öffentlich zu machen, nennen Insider, dass deutsche Konzerne ihre Daten nicht in China und Indien offenlegen wollen, da sie befürchten, dann dort mehr Steuern zahlen zu müssen. Hauptbetroffener von dieser Restriktion wäre wieder der globale Süden. Die Erfahrungen in allen Staaten zeigen immer wieder, dass ohne Öffentlichkeit nicht der erforderliche Druck auf die Steuerbehörden entsteht, sich gegen die Konzerne durchzusetzen. Der Einfluss der Konzerne auf Steuerbehörden und Regierungen ist fast überall so stark, dass die Steuerbehörden bestrebt sind, mit „ihren“ Konzernen Deals zu vereinbaren und Prozesse zu vermeiden.

## 7. Weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz (Unternehmenssteuern)

### *Offenlegung von Steuervereinbarungen zwischen Finanzämtern und Firmen (Tax Rulings)*

Üblicherweise vereinbaren große Unternehmen mit den Steuerbehörden individuelle Steuervereinbarungen (tax rulings, auch Steuervorbescheide genannt) über die anzuwendenden Verrechnungspreise. Solche Absprachen gibt es in vielfältigen Formen. Im Rahmen des Lux-Leaks-Skandals sind über 500 oft auch EU-Recht-widrige Absprachen bekannt geworden, die z. T. von den Unternehmensberatungen ihren Kunden als komplette Steuervermeidungspakete verkauft wurden.

Das EU-Parlament und die Kommission haben deshalb eine Veröffentlichung aller Steuervorbescheide (tax rulings) gefordert. NGOs fordern dementsprechend eine automatische Erfassung aller Vorabvereinbarungen zwischen Finanzämtern und Unternehmen in einer Datei der EU, deren Daten anonymisiert öffentlich zugänglich sind.

Auch in den USA wurde der öffentliche Zugang (anonymisiert) zu allen Vereinbarungen („private letter rulings“) auf Grund des Informationsfreiheitsgesetzes bereits 1977 vor Gericht durchgesetzt.

Leider sieht jedoch die Empfehlung der OECD keine Offenlegung vor, sondern lediglich einen „spontanen Austausch“ von Informationen. Das wird kaum etwas bewirken. In Deutschland haben nicht einmal die Finanzbehörden der Länder einen Überblick über die zahllosen Vereinbarungen.

Der EU-Ministerrat hat nun beschlossen, dass die Tax Rulings zwar in Zukunft automatisch zwischen den Finanzbehörden der Mitgliedsstaaten ausgetauscht, jedoch nicht veröffentlicht werden sollen. Nicht einmal die EU-Kommission soll informiert werden. Offensichtlich befürchten die Staaten, dass die EU gegen Verstöße wie im Falle Luxemburg-Leaks vorgeht.

Es ist bekannt, dass insbesondere Bundesländer, die Standort zahlreicher Konzernzentralen sind (Hessen, Bayern), Vereinbarungen mit internationalen Konzernen haben, die ihre Gewinne pauschal in Frankfurt bzw. München versteuern. Die Betroffenen sind u. a. die neuen Bundesländer, die nur halb so viel Unternehmenssteuern bekommen, als aufgrund ihres Bruttoinlandproduktes zu erwarten wäre.

### *Untersuchung und Offenlegung von Steuerstrategien*

Es gibt in Deutschland keine Untersuchungen über die Steuerstrategien von internationalen Unternehmen, von reichen Privatpersonen und auch nicht über die Finanzierungsmethoden von kriminellen Organisationen. Deswegen kann auch nicht systematisch darauf reagiert werden. In den USA werden dagegen die Steuerstrategien von Firmen systematisch erforscht. Grundlage dafür ist das Informationsfreiheitsgesetz von 1972, das es der Forschung ermöglicht, auf alle Daten zumindest anonymisiert zuzugreifen.

Hauptgrund ist nicht nur das Fehlen einer entsprechenden Einrichtung, sondern die systematische Geheimhaltung und Nichtveröffentli-

chung von Daten, Vereinbarungen und Gerichtsurteilen (ähnlich wie in der oft gescholtenen Schweiz), die stets mit dem Steuergeheimnis und Schutz von Privatinteressen begründet ist.

Die OECD hat dieses Thema in ihrem Action-Plan aufgegriffen und empfiehlt die Offenlegung von Steuerplanungsmodellen von internationalen Konzernen. Auch die EU-Kommission hat vorgeschlagen, dass Firmen verpflichtet sind, ihre Steuerstrategien offenzulegen. Die Daten sollen jedoch vertraulich an die Behörden geliefert werden.

Nach Einschätzung des Tax Justice Network dürfte dieses Vorhaben jedoch wirkungslos bleiben, selbst wenn die Konzerne relevante Informationen liefern, was aber ohne relevante Strafandrohung unwahrscheinlich ist. Eine unabhängige wissenschaftliche Forschung zu Steuervermeidungsstrategien kann ohne öffentliche Daten nicht entstehen. Und kritische Journalisten und NGOs bleiben so ebenfalls außen vor. So bleibt die kritische Öffentlichkeit auch in Zukunft auf Whistleblower (also Mitarbeiter, die das interne Wissen weitergeben) angewiesen.

Sinnvoll wäre es deshalb, wenn die Daten – soweit erforderlich anonymisiert – veröffentlicht würden. Darüber hinaus sollte die EU oder Deutschland eine Agentur einrichten, die die Steuerstrategien von internationalen Unternehmen, Banken und reichen Privatpersonen sowie die Finanzierungsmethoden von kriminellen Organisationen untersucht, damit die Politik darauf zeitnah reagieren kann. Diese Agentur sollte einen unabhängigen Status wie Gerichte haben und selbstständig gezielte Untersuchungen unter Zuhilfenahme der Staatsanwaltschaft und der Steuerfahndung durchführen können.

### *Erhöhung der Transparenz (Steuervermeidung von reichen Individuen)*

Grundlage jedes politischen Diskurses ist eine Offenlegung der Fakten. Eine Aufhebung des Steuergeheimnisses wie in Schweden könnte daher die Debatte über Steuergerechtigkeit neu beleben.

Aber auch nur rein statistische Daten wären ein erheblicher Fortschritt. Während Frankreich seit der Revolution lückenlos vollständige Steuerdaten für Einkommenssteuern und Vermögenssteuern erhebt, gibt es in Deutschland keine aggregierte Einkommensstatistik. Und die Vermögensverhältnisse werden seit der Abschaffung der Vermögenssteuern nicht einmal mehr erfasst.

## **III. Weiterentwicklung des Steuerstrafrecht**

Steuervermeidung und Hinterziehung dürfen sich nicht mehr lohnen. Deutschland hat im internationalen Vergleich ein für Kriminelle, Potentaten und Steuerbetrüger geradezu erfreuliches Steuerstrafrecht. Während in den USA und Großbritannien sogar Milliardenstrafen verhängt wurden und man in Großbritannien für Beihilfe zur Steuerhinterziehung und Geldwäsche ins Gefängnis kommen kann, sind viele Steuervergehen in Deutschland immer noch Kavaliersdelikte.

### **8. Individualstrafrecht**

Straftaten in Verbindung mit Steuerdelikten werden in Deutschland immer noch als Kavaliersdelikte eingestuft. Andere Staaten haben wesentlich stärkere Regelungen. So drohen in Frankreich, Großbritannien und auch Singapur Bankern sogar Gefängnisstrafen, wenn sie wissentlich Gelder aus ausländischer Steuerhinterziehung annehmen bzw. verwalten.

Auch das Gesetz zur Umsetzung der Geldwäscherichtlinie der EU sah ursprünglich eine geradezu lächerliche Höchststrafe von 5000 Euro vor, die dann auf 50.000 Euro erhöht wurde. Aber auch eine Strafe von maximal 50.000 Euro ist viel zu gering. Sie kann dem betreffenden Angestellten leicht von seiner Bank am Jahresende mit einem Bonus vergütet werden, wenn die Bank Dank der Annahme dieser Gelder Millionen Gewinne gemacht hat.

Mittlerweile haben NGOs und andere Kritiker wie der Bund der Kriminalbeamten eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet:

- Die Höhe der **Strafandrohung bei Steuerstraftaten** sollte künftig in Relation zu den erzielten Gewinnen bzw. der erzielten Steuervermeidung stehen sollte.
- **Es muss auch eine Strafandrohung gegen leitende Angestellte** von Banken, Beratungsfirmen oder anderen Firmen geben, die selbst oder über ihre Tochterunternehmen illegale Geschäftsbeziehungen pflegen oder unterstützen, stillschweigend tolerieren und die Steuerbehörden über bekannt gewordene Vorgänge nicht informieren.
- Die **Verjährungsfrist bei Steuerstraftaten** soll erst mit der Erklärung der zu versteuerbaren Vermögen bzw. Einkommen beginnen. Dann kann die Verjährungsfrist nicht ablaufen, bevor die Steuerhinterziehung überhaupt entdeckt wurde.
- Alle Urteile und Deals (Einstellung des Verfahrens gegen Bußgeldzahlung usw.) in Steuerstraftaten sollen veröffentlicht und statistisch erfasst werden.
- Und schließlich sollte die **Spezifizierung des Strafrechts** und die **Ausstattung der Gerichte** so weiterentwickelt werden, dass es nicht regelmäßig zu Deals zwischen den Steuerbehörden und Beschuldigten kommt.

Die genannten Forderungen sind schon mehrfach Gegenstand von Gesetzesinitiativen gewesen, ohne dass es bislang gelang, befriedigende Regelungen zu treffen.

## 9. Unternehmensstrafrecht

Deutschland hat kein Unternehmensstrafrecht. Es muss immer die individuelle Schuld eines Mitarbeiters nachgewiesen werden. Damit steht Deutschland ziemlich allein da. Die meisten europäischen und außereuropäischen Staaten haben ein Unternehmensstrafrecht, bei dem Unternehmen für das Handeln von Mitarbeitern haften. In den USA wurde zum Beispiel gegen die HSBC-Bank eine Unternehmensstrafe von 1,9 Mrd. US-Dollar verhängt

wegen „durch und durch versauer Unternehmenskultur“ (pervasively polluted culture).<sup>37</sup>

Das Land Nordrhein-Westfalen hat 2013 dazu einen Gesetzentwurf eingebracht, der die Einführung eines Unternehmensstrafrechtes vorsieht bei Delikten, die mit Steuervermeidung, Schwarzgeld und Geldwäsche zu tun haben. Als härteste Strafe wird sogar die Auflösung von Unternehmen angedroht.

Es gibt allerdings bei liberalen Juristen und NGOs in Deutschland keine einhellige Position dazu. Oft wird darauf verwiesen, dass hohe Strafzahlungen auch im Ordnungswidrigkeitenrecht möglich sind. Zudem ist der Begriff Strafrecht in anderen Ländern nicht mit dem in Deutschland identisch.

## 10. Whistleblower-Gesetz

Whistleblower – also Informanten aus illegal operierenden Unternehmen oder aus staatlichen Behörden – haben bei fast allen großen Steuerskandalen eine entscheidende Rolle gespielt. Nach der geltenden Rechtslage kam es aber in den seltensten Fällen zu Anklagen gegen die für die Steuerhinterziehung verantwortlichen Angestellten der Banken bzw. Firmen. Dagegen wurde in den meisten Fällen Anklage gegen die Informanten erhoben – die zudem ihren Job verloren und de facto mit Berufsverbot in der gesamten Branche belegt waren. Dabei muss man grundsätzlich unterscheiden zwischen Whistleblowing von Staatsbediensteten und Whistleblowern aus der Privatwirtschaft.

Deshalb wird immer wieder ein Whistleblower-Gesetz gefordert, das die Weitergabe von Insiderinformationen, Firmen- und Verwaltungsdaten straffrei stellt, wenn dadurch Straftaten und Steuerhinterziehung aufgedeckt werden. Es sollte auch die Personen vor Repressalien schützen und Entschädigungsregeln beinhalten – und zwar sowohl für Selbständige, Angestellte von Banken, Beratungsfirmen usw. wie auch für Beschäftigte beim Staat.

---

<sup>37</sup> so zitiert Reuters den Bericht des US-Senats - siehe Süddeutsche Zeitung – 2012

In den USA gibt es durch höchstrichterliche Entscheidungen und den Whistleblower Protection Act, der infolge der Vietnam-Enthüllungen und der Watergate-Affaire verabschiedet wurde, einen rechtlichen Schutz von Whistleblowern in öffentlichen Behörden und sogar großzügige Entschädigungsregeln. In der Praxis kommt es aber immer wieder zu Anklagen und auch Verurteilungen wegen Geheimnisverrats, unter Präsident Obama soll dies sogar zugenommen haben. Die weitest gehende Regelung gibt es in Schweden. Dort haben Staatsbedienstete das Recht, Journalisten über alle Interna der Regierung zu informieren – dürfen aber keine Dokumente weitergeben. Diese können aber aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes stets angefordert werden.

In Deutschland gab es mehrere Entwürfe für ein **Informantenschutzgesetz**, die aber im Bundestag stets abgelehnt wurden. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass Behördenmitarbeiter auch nach der geltenden Rechtslage Schutz genießen, wenn sie Straftaten enthüllen.

Scharf kritisiert wird in diesem Zusammenhang die geplante **EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen**. Sie wäre nach Auffassung von NGOs ein Schritt zurück und würde die Situation von Whistleblowern in der Wirtschaft sogar noch verschlechtern.

#### IV. Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung

Durch den Dumpingwettbewerb in der EU entwickelte sich die Mehrheit der EU-Staaten zu Niedrigsteuergebieten. In Deutschland werden kleine Unternehmen faktisch deutlich höher besteuert als internationale Konzerne, die Gewinne in Niedrigsteuerplätze verschieben können und Verluste leichter abschreiben können.<sup>38</sup>

In diesem Abschnitt werden zunächst die Maßnahmen des BEPS-Plans der OECD disku-

tiert. Eine grundsätzliche Lösung der Probleme der Unternehmensbesteuerung erfordert aber nach Auffassung des Tax Justice Network und anderer Experten allerdings eine Änderung des Systems: Ein Übergang zur Gesamtkonzernbesteuerung (Maßnahme 14) in Verbindung mit Mindeststeuersätzen (Maßnahme 13).

#### 11. Maßnahmen gegen Steuer- vermeidung und Gewinnver- schiebung (BEPS-Action-Plan)

Hier werden zunächst die wichtigsten Maßnahmen beschrieben, die im Rahmen des BEPS-Action-Plan in der OECD diskutiert wurden.

##### a) Kontrolle der Verrechnungspreise (Transfer Pricing)

Firmeninterne Geschäfte machen geschätzt über die Hälfte des Welthandels aus. Nach Einschätzung der OECD ist die Manipulation der Verrechnungspreise für die internen Geschäfte zwischen Konzerntöchtern von internationalen Konzernen das wichtigste Instrument der Gewinnverschiebung in Niedrigsteu-erländer. Deshalb ist die korrekte Bestimmung der Verrechnungspreise durch die Finanzbehörden ein zentraler Punkt bei der Bekämpfung der Steuervermeidung.

Bislang erfolgt die Bestimmung der Verrechnungspreise auf Grundlage der Verrechnungspreisrichtlinien (VPR) der OECD.<sup>39</sup> Sie basieren auf dem „**Fremdvergleichsprinzip**“ (englisch: arm`s-length-principle – ALP), nachdem der Preis so sein sollte, als würden zwei fremde Firmen untereinander handeln. Ergänzend gibt es Empfehlungen der UNCTAD, die bemüht sind, stärker die Interessen des globalen Südens mit einzubeziehen.

Praktisch sind „korrekte“ Verrechnungspreise aber kaum feststellbar.<sup>40</sup> Für die meisten Zwischenprodukte gibt es keinen Markt für vergleichbare Waren. Noch schwieriger ist es, den korrekten Preis für Dienstleistungen, Versiche-

38 siehe Stefan Bach – 2013

39 siehe OECD – 2011

40 siehe RSM Bird Cameron – 2013

rungen, immaterielle Werte (Patente, Label, Logos, Produktnamen) sowie Managementleistungen zu bewerten. Deswegen ist die Festlegung von Verrechnungspreisen oft auch Gegenstand von Vereinbarungen zwischen Finanzämtern und Unternehmen (siehe oben unter „tax rulings“ - Maßnahme 7a).

Im Action Plan der OECD wird eine Überarbeitung der VPR empfohlen. Dabei sollen insbesondere die Bewertung und die Allokation von immateriellen Werten und von Geschäftsrisiken und Versicherungen besser geregelt werden.

Die OECD empfiehlt auch, dass konstruierte Geschäfte und Pseudodienstleistungen, die nur aus Steuersparzwecken erfolgen, nicht mehr anerkannt werden sollen.

Dies betrifft in besonderer Weise den globalen Süden, in dem oft durch fingierte Rohstofflieferungen an Steueroasen und fingierte konzerninterne Dienstleistungen erhebliche Teile der Gewinne der Besteuerung entzogen werden. Um diese Praxis beenden zu können brauchen insbesondere die Länder des Globalen Südens aber genau diese Konzerndaten und Informationen zu den Finanzströmen – also öffentliche Berichte (siehe Maßnahmen 6 und 7a).

Allerdings gehen Experten davon aus, dass die Überarbeitung der Verrechnungspreisrichtlinie nur begrenzte Wirkung haben wird. Das grundlegende Problem der Verrechnungspreise wird daher von der OECD nicht angegangen. Nach Auffassung des TJN und von Attac ist dies nur durch die Einführung der Gesamtkonzernsteuer möglich (siehe unten unter Maßnahme 13).

*b) Zinsen und Lizenzen, Treaty Shopping, Controlled Foreign Companies (CFC), Hybrid Arrangements*

Erhebliche Gewinnverschiebungen erfolgen durch die Zahlung von Zinsen, Lizenzgebühren, Franchisinggebühren, Patentgebühren usw. an Tochterunternehmen des gleichen Konzerns in Niedrigsteuerländern.

Da diese Gewinnübertragungen innerhalb eines Konzerns in verschiedenen Staaten eingeschränkt werden, entwickeln Steuerbera-

tungsfirmen komplexe Transaktionsmodelle, die erlauben, dass Gewinne verschoben werden können, ohne dass Steuern anfallen.

Dazu werden oft Firmen genutzt, die nicht zum Konzern gehören, aber auf andere Weise mit diesem verbunden oder von diesem kontrolliert werden (Controlled Foreign Companies – CFC – häufig Briefkastenfirmen). Dabei werden auch Unterschiede in der rechtlichen Bewertung in unterschiedlichen Ländern genutzt (Hybrid Arrangements). Genutzt werden ebenso Lücken in den Doppelbesteuerungsabkommen, die z. T. bewusst so gestaltet wurden, dass Geldtransfers über mehrere Steueroasen zur Steuerfreiheit führen (Treaty Shopping).

Die OECD hat im Action Plan eine Reihe von zusätzlichen Regeln vorgeschlagen. Nach Einschätzung des Tax Justice Network machen diese jedoch alles noch komplexer und werden lediglich zu noch komplexeren Steuergestaltungsstrategien führen.

Auch sind alle Empfehlungen der OECD zu den hybriden Rechtskonstruktionen, zu Zinszahlungen und anderen Finanzierungskosten unverbindliche Empfehlungen.

Eine wirksame Maßnahme, die auch unilateral von einem Land wie Deutschland durchgesetzt werden kann, wäre die generelle Einführung von **Quellensteuern** auf Gewinntransfers (Zinsen, Lizenz- und andere Gebühren usw.) ins Ausland. Dabei können nachgewiesene Steuerzahlungen im Ausland gegengerechnet werden.

Die Richtlinien der EU haben die Einführung von Quellensteuern durch die Mitgliedsländer jedoch bislang stark eingeschränkt. Bei der neuen EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung hat sich Deutschland durchgesetzt, so dass weiterhin 30% der Gewinne in Form von Zinsen steuerfrei ins Ausland transferiert werden können. So kann zum Beispiel IKEA große Teile der Gewinne durch die Kombination von Überweisungen mit Hilfe von Verrechnungspreisen, Zinsen und Lizenz-

gebühren ins Ausland transferierten.<sup>41</sup> Das ist enttäuschend, da die EU-Kommission zunächst nur noch 10% steuerfreie Zins-Überweisungen zulassen wollte.

### c) Betriebsstättenregelung und Internet-Handel

Viele Internationalen Konzerne zahlen in Deutschland und anderen Staaten weder Umsatz- noch Unternehmenssteuern, da sie hier bzw. dort keine Betriebsstätten<sup>42</sup> haben. Das gilt besonders für den wachsenden Internet-Handel, da bislang der Standort des Internet-Servers als Firmenstandort gilt. Bekanntester Fall dafür ist Amazon.

Nach den bisherigen Regeln gelten auch Auslieferungslager und Agenturen<sup>43</sup> nicht als Betriebsstätten, solange sie selbst keine Geschäfte tätigen, sondern nur Waren ausliefern bzw. Geschäfte vermitteln. Besonders betroffen davon sind nicht nur Bund, Länder und besonders die Kommunen, die keine Erwerbssteuern bekommen, sondern auch die kleinen und mittleren ortsansässigen Unternehmen, die volle Steuern zahlen und so benachteiligt sind.

Die OECD schlägt nun für Internet-Geschäfte vor, dass die Umsatzsteuer künftig am Standort der Kunden fällig wird. Bezüglich der Unternehmenssteuer kam keine Einigung zustande. Außerdem sollen die Kriterien für Betriebsstätten enger gefasst werden. Auslieferungslager können künftig als Betriebsstätten eingestuft werden. Die Umsetzung wird jedoch den Nationalstaaten überlassen.

Sinnvoll wäre es, die Umsätze bei Internet-Geschäften grundsätzlich dem Wohnort der Kunden zuzurechnen und dort zu versteuern (gesamte Umsatz-Steuer und anteilige Unternehmenssteuer), um gleiche Bedingungen mit dem örtlichen Einzelhandel zu schaffen. Die Umsätze von Agenturen sollten dem Standort

der Agentur zugerechnet und dort versteuert werden. Deutschland hat bis zuletzt eine Änderung bei der Definition von Betriebsstätten abgelehnt, da die deutschen Exportfirmen davon im Ausland häufig ihrerseits profitieren.

Noch ist deshalb unklar, ob sich etwas ändert. Amazon hat immerhin angekündigt, der Konzern wolle in Zukunft in Deutschland Steuern zahlen.<sup>44</sup>

### d) Doppelbesteuerungsabkommen

Um die Probleme, die durch die unterschiedlichen nationalen Steuergesetze entstehen, zu lösen, schließen Staaten in der Regel bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) ab. Ursprünglich sollten sie eine doppelte Besteuerung des Gewinns in zwei Staaten vermeiden. Immer mehr wurden sie jedoch dazu genutzt, gar keine Steuern mehr zu bezahlen (doppelte Nichtbesteuerung).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen der OECD erfordern eine weltweite Anpassung von über 3000 bilateralen DBAs. Um das zu vereinfachen, wurde ein internationaler Vertrag vorgeschlagen, durch den einige Regeln dann pauschal in allen Verträgen neu gefasst werden.

Ausdruck der Hilflosigkeit der OECD ist die Empfehlung, in die Doppelbesteuerungsabkommen künftig eine **Anti-Missbrauch-Regel** einzufügen. Diese Regel soll es erlauben von den vereinbarten Regeln abzuweichen und die Steuerfreistellung zu versagen, wenn ein Missbrauch durch Nutzung von Lücken (z. B. hybrid arrangements, treaty shopping) festgestellt wird. Dieser Vorschlag wird in der Praxis allerdings wenig bewirken, da meist Schwierigkeiten bestehen, diese Lücken nachzuweisen.

41 siehe Karl-Martin Hentschel – 2013

42 „Betriebsstätte“ ist hier benutzt als die Übersetzung von „Permanent Establishment“ – es geht darum, ob ein Büro, ein Lager oder eine sonstige Arbeitsstätte als Betrieb gilt und damit steuerpflichtig wird.

43 Der Fachausdruck für eine Agentur, die nicht Betriebsstätte ist, weil sie nur Geschäfte vermittelt, lautet „Commissionaire“.

44 siehe ZEIT-ONLINE – 2015. Allerdings werden mehrere neue Auslieferungslager für Zentraleuropa jetzt in Polen gebaut. Siehe Klaus Brill – 2014

## 12. Mindeststeuersätze und Patent-Boxen

Die Einführung von Mindeststeuersätzen wäre eine der wichtigsten Maßnahmen zur Begrenzung des Steuerwettbewerbs – und zwar völlig unabhängig davon, ob es sich um Steueroasen handelt oder nur um Dumpingangebote, um Investitionen anzulocken. Leider war dies jedoch nicht Thema in den Beratungen für den BEPS-Aktionsplan der OECD.

Seit 1980 sind weltweit die Unternehmenssteuern deutlich gesunken. Die EU-Staaten sind nicht nur Betroffene, sondern sogar Haupttreiber des weitweiten Unternehmenssteuersenkungswettbewerbes. Einige EU-Staaten werben mit Steuersätzen von 0% (Estland), 10% (Bulgarien) oder 12,5% (Irland). Andere bieten Sonderregeln an: Dazu gehören u. a. Sondersteuersätze für innovative Firmen – man spricht dann von Patentboxen oder Innovationsboxen. So beträgt der Steuersatz für eine Patentbox in Luxemburg 5,9% und in den Niederlanden nur 5%. Weitere Steuersenkungen wurden angekündigt.

Während Deutschland nach dem 2. Weltkrieg über Jahrzehnte ein Hochsteuerland war, liegt der Steuersatz jetzt bei nominal durchschnittlich 30%. Der reale Steuersatz für internationale Konzerne dürfte aber wohl nur die Hälfte davon sein.

Die USA und Japan haben dagegen immer noch Steuersätze von über 35%. Allerdings gibt es auch dort Schlupflöcher. Insbesondere die Gewinne, die US-Konzerne in Europa erwirtschaften, landen überwiegend in Steueroasen wie den Bermudas und den britischen Virgin Islands.

Um den Steuersenkungswettbewerb zu beenden, wird immer wieder die Einführung von Mindeststeuersätzen für Unternehmenssteuern in der EU diskutiert. Nach einem Vorschlag von Attac sollten die Mindeststeuersätze nach BIP/Kopf differenziert werden, was den ärmeren Ländern mehr Spielraum geben würde. Sie sollten aber auf keinen Fall die Untergrenze von 20% unterschreiten.

Während Mindeststeuersätze nicht Thema im BEPS-Prozess war, wurden aber die Abschaffung von **Sondersteuersätzen** wie Patentboxen diskutiert. Im Action Plan einigten sich die Staaten darauf, dass Patent-Boxen und Innovationsboxen künftig nicht mehr für die ganze Firma gelten, sondern nur noch für jene Abteilungen, die tatsächlich Forschung und Entwicklung betreiben (**nexus-approach**). Wenn das funktioniert, wäre es als Erfolg zu werten.

## 13. Gesamtkonzernsteuer (Unitary Taxation)

Grundsätzlich sind sich die Experten der OECD, Politiker und NGOs einig: Gewinne sollen dort besteuert werden, wo sie erwirtschaftet werden.<sup>45</sup> Viele Fachleute halten aber das bisherige System der Unternehmenssteuern für dafür ungeeignet, da es jeden Betrieb einzeln besteuert. Vorgeschlagen wird deshalb die Gesamtkonzernbesteuerung (Unitary Taxation - UT).<sup>46</sup>

Das Konzept der Gesamtkonzernbesteuerung bedeutet, dass jede Firma eine weltweite (bzw. europaweite) Bilanz erstellen muss. Aufgrund der realen Tätigkeiten in den einzelnen Ländern (Umsatz, Personal, Investitionen) werden die Gewinne auf die Länder verteilt (**formula apportionment**) und dort besteuert. Steueroasen, in denen keine echte wirtschaftliche Tätigkeit stattfindet, gehen dann natürlich leer aus.

National wird die Gesamtkonzernbesteuerung in den USA, Kanada, Schweiz u. a. seit langem eingesetzt, um die Gewinnverschiebung zwischen den Bundesstaaten mit unterschiedlichen Steuersätzen zu verhindern.<sup>47</sup>

Oft wird behauptet, dass die Gesamtkonzernsteuer international nur durch ein weltweites Agreement aller Staaten eingeführt werden kann. Das ist jedoch falsch. Deutschland oder die EU könnten sie einseitig anstelle der heutigen Regeln setzen.<sup>48</sup> Natürlich müssen dazu

45 Angel Gurria – 2013

46 siehe Sol Picciotto – 2012

47 siehe European Commission – 2005

48 siehe Sol Picciotto – 2012, Karl-Martin Hentschel – 2015

die bisherigen Verträge geändert werden, die aber in der Regel bereits entsprechende Klauseln für den Fall, dass das nationale Steuerrecht sich ändern, beinhalten.

Bei den BEPS-Verhandlungen war die Gesamtkonzernbesteuerung jedoch - entgegen der Forderung von China - von Anfang an ausgeklammert. Trotzdem gibt es bei einigen Steuerexperten in der OECD dafür erhebliche Sympathien, was in einigen Dokumenten durchklingt.<sup>49</sup>

Das EU-Parlament hat bereits 2001 die Kommission beauftragt, eine Richtlinie zu erarbeiten. Die Kommission hat nach 10-jähriger Arbeit und intensiver Begleitforschung 2011 eine Richtlinie für eine Gesamtkonzernsteuer (**GKKB-Richtlinie**, englisch CCCTB) vorgelegt.<sup>50</sup> Bislang wird die Richtlinie im Ministerrat blockiert, auch von Deutschland. Nach zwei erneuten Resolutionen des EP für die Richtlinie in 2015<sup>51</sup> hat die Kommission erneut eine Initiative angekündigt und fordert nun, anders als zuvor, die Einführung der Gesamtkonzernbesteuerung nicht mehr freiwillig, sondern verpflichtend für alle Konzerne. Allerdings soll sie sich nur auf die Aktivitäten in der EU beziehen. Es gibt jedoch auch Bestrebungen, die Möglichkeit, Verluste innerhalb der EU zu verrechnen, vorzuziehen. Das wäre ein neues Steuergeschenk in Milliardenhöhe.

NGOs wie TJN und Attac begrüßen die GKKB-Richtlinie, fordern allerdings, dass die Steuerbasis nicht nur eine Bilanz für die EU, sondern eine weltweite Bilanz sein soll (wie bei der länderbezogenen Berichterstattung – siehe Maßnahme 6), damit auch Umsätze und Gewinne in Steueroasen außerhalb der EU berücksichtigt werden.

Damit Investitionen in Nicht-EU-Ländern nicht zur Steuerfreistellung führen, schlägt die

Kommission eine ergänzende **Kapital-Export-Steuer** vor (siehe auch unter Punkt 15).

Das deutsche Finanzministerium bekennt sich verbal zu GKKB, will aber das entscheidende Element „formula apportionment“ verhindern. Was Finanzminister Schäuble statt dessen will, bleibt bislang unerfindlich. Immerhin bekennt die große Koalition sich im Koalitionsvertrag zu der Einführung einer **einheitlichen europäischen Bilanz** (GKB) ohne Gesamtkonzernbesteuerung.

## 14. Weitere Vorschläge zur Unternehmensbesteuerung

Es gibt noch eine Reihe von Vorschlägen zum Thema der Unternehmensbesteuerung, die bislang im Rahmen der internationalen Verhandlungen (fast) keine Rolle gespielt haben. Einige wichtige und interessante Ansätze sollen hier kurz dargestellt werden.

- **Progressive Besteuerung** aller Betriebe nach der Größe des absoluten Gewinns. In einigen Staaten zahlen Kleinbetriebe auch heute schon weniger.<sup>52</sup> Da die Gewinnquote tendenziell mit der Unternehmensgröße wächst, ist eine progressive Unternehmensbesteuerung ähnlich wie die progressive Einkommensbesteuerung auf Grund des Leistungsprinzips angebracht.<sup>53</sup>
- **Abschaffung der Personengesellschaften** (Duales Steuersystem wie in Skandinavien): Alle Firmen werden einheitlich wie Kapitalgesellschaften versteuert. Selbständige zahlen sich dann selbst ein angemessenes Gehalt – das ist ihr privates Einkommen. Der restliche Überschuss ist der Gewinn der Firma.

49 siehe OECD – 2016

50 siehe Dr. Norbert Herzig - 2012

51 Die Voten fielen mit einer 4/5-Mehrheit sehr stark aus. Alle Fraktion einschließlich der EVP (zu der die CDU gehört) stimmten dafür, nur die Liberalen, die Rechtsradikalen und die EU-Gegner stimmten dagegen – siehe Europäisches Parlament 2015

52 Rabatte bei der Unternehmenssteuer für Kleinbetriebe gibt es bereits in Litauen, Portugal, Spanien, Ungarn und den USA – siehe Wikipedia: Körperschaftssteuer

53 Dieser Vorschlag wurde im Netzwerk Steuergerechtigkeit im Zusammenhang mit der Diskussion über die Gesamtkonzernsteuer vorgebracht. Bei der Gesamtkonzernsteuer können nämlich alle Verluste von nationalen Töchtern mit den weltweiten Gewinnen verrechnet werden. Damit addieren sich die Vorteile durch die Skaleneffekte von Großkonzernen noch mehr als bisher. Die Progressive Besteuerung von Gewinnen soll dies ausgleichen.

- Dies Verfahren führt zu einer drastischen Vereinfachung der Einkommenssteuererklärung (in Schweden kann von der Einkommenssteuer nichts abgesetzt werden) und vermeidet die Probleme, die mit der unterschiedlichen Besteuerung von den verschiedenen Einkommensarten und der unterschiedlichen Besteuerung von Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften auftreten.
- **Übergang zum Welteinkommensprinzip:** Dieses Prinzip fordert die Versteuerung aller Gewinne von deutschen Firmen im Ausland unter Anrechnung dort gezahlter Steuern. Die USA besteuern ihre Firmen nach dem Welteinkommensprinzip. Beim Übergang zur Gesamtkonzernbesteuerung erübrigt sich auch dieses Thema implizit.
- **Verbot von Briefkastenfirmen:** Diese Forderung taucht häufig auf, wurde aber nie ernsthaft verfolgt – vermutlich, weil sie leicht umgangen werden kann, indem einige reale Geschäfte in die Briefkasten-Firma verlagert werden. Ein wirksameres Mittel gegen Briefkastenfirmen ist das öffentliche Transparenzregister, bei dem die wirtschaftlich Berechtigten dieser Firmen offen gelegt werden – siehe unter Punkt 4.
- **Quellensteuer für Auslandsüberweisungen:** Geldtransfers (Zinsen, Lizenzen, Gebühren, Versicherungsprämien usw.) ins Ausland sollen grundsätzlich einer Quellenbesteuerung unterliegen unter Anrechnung bzw. Rückvergütung von Steuern, die tatsächlich im Ausland gezahlt werden. Damit bestände auch eine Meldepflicht für alle Transaktionen ins Ausland (siehe dazu auch den Vorschlag der EU einer Kapitalexporthsteuer unter Punkt 13).
- **Eingehende Geldtransfers** werden grundsätzlich besteuert unter Anrechnung von im Ausland bereits gezahlten Steuern. Damit würde die Steueroase Deutschland ausgetrocknet.

## V. Änderung der Besteuerung von Einkommen und Vermögen

In diesem Abschnitt geht es nicht um eine allgemeine Diskussion von Einkommenssteuern und Vermögenssteuern, sondern nur um den Abbau von Privilegien für die Superreichen (ultra high-net-worth individual - UHNWI). Hier werden daher Vorschläge behandelt, die der weltweiten massiven Konzentration von Vermögen und Einkommen seit den 1980-er Jahren entgegenwirken sollen.

### 15. Vermögenssteuer

Vermögen wachsen systematisch umso schneller, je größer das Vermögen ist. Während der vergangenen 30 Jahre sind die Vermögen durchschnittlich um 2% gewachsen, die Vermögen über 20 Mio. Euro aber um 4%, die über 1 Milliarde Euro sogar um 7%. Dadurch nimmt die Eigentumskonzentration ständig zu. Ein wichtiger Beitrag, um dies zu korrigieren, wäre die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer.

Die bisherige Vermögenssteuer wird seit 1998 nicht mehr erhoben, nachdem das Bundesverfassungsgericht die ungleiche Besteuerung von Immobilien und Geldvermögen für verfassungswidrig erklärt hat.

Die Erhebung einer Vermögenssteuer wäre auch die Grundlage für eine Vermögensstatistik. Eine wirksame Bekämpfung von Geldwäsche und internationaler Kriminalität ist nach Auffassung von Experten ohne eine vollständige Vermögensstatistik, die alle natürlichen Personen ausweist, die Besitzer oder Nutznießer des Vermögens sind, kaum möglich.

SPD, Grüne und Linke hatten die Wiedereinführung der Vermögenssteuer 2013 ins Wahlprogramm aufgenommen, nachdem zahlreiche gesellschaftliche Gruppen und Sozialverbände dies gefordert hatten.

Dabei wurden von NGOs weitere interessante Ansätze formuliert:

- Ein Freibetrag von einer Million Euro. Damit wird signalisiert, dass es nicht um eine allgemeine Steuer geht, sondern gezielt

darum, die Akkumulation von Reichtum in weniger Händen zu stoppen.

- Dazu sollten die Steuersätze einheitlich für alle Vermögensarten sein und progressiv gestaffelt werden.
- Eine unabhängige Kommission sollte die Vermögensentwicklung beobachten und jährlich einen Bericht erstellen, der Vorschläge für eine Korrektur der Steuersätze macht.

Neben der Vermögenssteuer wurde auch eine Vermögensabgabe nach dem Vorbild des Lastenausgleichs von 1952 diskutiert. Das erste Mal gab es diese Diskussion nach der Deutschen Einheit zur Finanzierung der Kosten der Wiedervereinigung. Diese Initiative wurde u. a. unterstützt von Friedrich v. Weizsäcker und Angela Merkel.<sup>54</sup> Die zweite Initiative startete 2012 mit dem Ziel, die Investitionsprogramme im Rahmen der Finanzkrise zu bezahlen.<sup>55</sup>

## 16. Erbschaftssteuer

Die heutige Form der Erbschaftssteuer bevorteilt die großen Erben. 2013 lag die durchschnittliche Steuerquote für Erbfälle über 20 Mio. Euro bei 1,5%, bei Erbfällen von unter 300.000 Euro (über dem Freibetrag) lag die Steuerquote dagegen bei über 13%.<sup>56</sup> Der Grund dafür sind die großzügigen Freistellungsregelungen für Betriebsvermögen, die umso besser greifen, je größer das Vermögen und je höher der Anteil des Erblassers an einem Unternehmen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb die Erbschaftssteuer in der bisherigen Form für verfassungswidrig erklärt. Die große Koalition hat einen Vorschlag vorgelegt, der nach Ansicht vieler Landespolitiker wieder nicht verfassungskonform ist, da er große Erbschaften weiter begünstigt behandelt.

---

54 siehe Nikolaus Piper – 1992; eine Vermögensabgabe ist eine einmalige Belastung von Vermögen und darf nach Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur in besonderen historischen Situationen erhoben werden.

55 siehe Umfairteilen – 2013

56 siehe Stefan Bach – 2015

In diesem Zusammenhang wurde ein Bündnis aus mehrere NGOs gebildet, dass eine Abschaffung der Privilegien reicher Firmenerben und die Wiederherstellung der progressive Wirkung wieder herstellt, um die wachsende Konzentration von Vermögen in wenigen Händen zu stoppen.<sup>57</sup>

Die Organisation Attac hat dazu einen konkreten verfassungskonformen Vorschlag vorgelegt:<sup>58</sup>

- Beibehaltung der heutigen nominalen Progression von 7 bis 30 Prozent in Steuergruppe 1 (Verwandte ersten Grades), 15 bis 43% Steuerklasse 2 (sonstige enge Verwandte) und 30 bis 50 % in Steuerklasse 3 (nicht verwandt). Für Erbschaften oberhalb von 100 Millionen Euro soll es weitere Progressionsstufen geben.
- Einmaliger personenbezogenen Freibetrag von zwei Millionen Euro für alle Zuwendungen aus Erbschaften und Schenkungen insgesamt im Leben der Person. Damit wären die meisten klein- und mittelständischen Betriebe steuerfrei.
- Der bisherige Freibetragswildwuchs soll abgeschafft werden. Bei Erbschaften oberhalb von 20 Millionen Euro, die ca. 50% der Masse ausmachen, soll es keine Befreiungen mehr geben. Darunter sind Stundungen auf 20 Jahre möglich.

## 17. Einkommensteuern auf Kapitalerträge und Wertzuwächse

Einkommen, die aus Kapitalvermögen resultieren, werden in Deutschland pauschal mit 25% besteuert. Einkommen, die aus Wertzuwächsen resultieren, werden in Deutschland in der Regel gar nicht mehr besteuert. Grund dafür ist, dass diese Wertzuwächse fast nie realisiert werden. Denn eine Steuer fällt nur an, wenn die Firma oder die Aktie verkauft wird. Das ist aber bei den großen Familienvermögen fast nie der Fall. Aber selbst dann können die Ver-

---

57 siehe NWSG/Campact/Attac/Ver.di 2016; siehe auch Lorenz Jarass - 2015

58 siehe Attac – 2016

äußerungsgewinne steuerfrei bleiben, wenn die richtige Rechtskonstruktion gewählt wird.

Als Folge davon wird in Deutschland der maximale effektive Steuer- und Abgabensatz von zur Zeit 51% bei einem Einkommen von ca. 74.000 Euro fällig und sinkt bei höheren Einkommen kontinuierlich ab. Bei Einkommensmilliardären dürfte er nicht selten unter 1 % liegen.<sup>59</sup>

Volkswirtschaftlich ist dagegen eine progressive Einkommenssteuer auf alle Einkommen sinnvoll und nach dem Leistungsprinzip ethisch gerechtfertigt, da Menschen, die mehr verdienen bzw. besitzen auch mehr zum Gemeinwohl beitragen können und sollen. Erstaunlicherweise gibt es jedoch trotz zahlreicher Steuerreformen bislang keine entsprechende politische Initiative.<sup>60</sup>

Immerhin wird in letzter Zeit von Politiker\*innen (zuletzt auch Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel) thematisiert, dass es keinen Grund mehr für die Sonderbehandlung von Kapitaleinkünften durch die Abgeltungssteuer gebe, wenn die Steuerflucht wirksam bekämpft wird.

---

59 siehe Thomas Piketty – 2014

60 Als Problem bei einer Besteuerung des Wertzuwachses werden die Bewertungsprobleme genannt. Dieses Problem tritt jedoch in gleicher Weise bei der Vermögens- und der Erbschaftssteuer auf. Gelöst werden kann dieses Problem durch eine periodische Bewertung und in der Zwischenzeit durch interpolierte Wertaufschläge.

## D. Bewertung und Schlussfolgerung

Was ist bisher geschehen?

Positiv festzustellen ist, dass das Problem der Steuervermeidung in das Bewusstsein der Medien und auch der Politik eingedrungen ist. Sowohl die Steuervermeidung durch internationale Konzerne wie auch die durch reiche Individuen werden als Problem wahrgenommen.

Die Aktivitäten der G20 und der OECD im Rahmen der BEPS-Initiative haben dies verstärkt. So wie es aussieht, werden in den nächsten Jahren zumindest einige Fortschritte in Richtung Transparenz erreicht werden. Das ist nicht unbedeutend, da dadurch die Debatte über die Steuerpraktiken von Konzernen und reichen Individuen vorangetrieben wird.

Aber es ist zu befürchten, dass sich materiell nur wenig ändern wird. Es ist weder wahrscheinlich, dass das Steuersystem umgestellt wird, noch, dass das Strafrecht wesentlich verschärft wird. Auch ob die Finanzbehörden stärker durchgreifen werden, ist abhängig vom politischen Willen, der derzeit noch zu schwach ist.

### a. Bewertung aus Sicht der OECD-Staaten

Trotz aller Bekundungen sind die Reaktionen vieler Politiker\*innen zwiespältig. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen ist vielen Politiker\*innen nicht bewusst, dass ein Land, das die Größe Deutschlands hat, durchaus einseitig die Spielregeln verändern kann. Das gleiche gilt umso mehr für die EU.

Viel wichtiger ist aber, dass viele Politiker\*innen Nachteile für ihren Wirtschaftsstandort befürchten. Und das ist nicht ganz verkehrt. Viele kleine Staaten haben erhebliche wirtschaftliche Vorteile durch ihren Status als Steueroase. Aber auch große Staaten wie Deutschland profitieren von Billionen billigen Fremdkapitals, das hier angelegt ist und das sie für sich arbeiten lassen können – oder das

zu den niedrigen Zinsen für Staatsanleihen beiträgt.

Jedoch können nur wenige Staaten Nutznießer eines Niedrigsteuersystems sein. Würden alle Staaten diese Strategie adoptieren, würden die Steuereinnahmen und damit die Finanzierung der Demokratie und des Gemeinwohls zusammenbrechen. Insofern sind Steueroasen nicht als „Geschäftsmodell“ von Staaten zu sehen, sondern vielmehr als ein unmoralisches Trittbrettfahren, das zwangsläufig in ein Dilemma führt. Eine einseitige Fokussierung auf steuerliche Standortvorteile ist ausschließlich kurzfristig gedacht und gefährdet langfristig die Finanzierung des Gemeinwesens und damit auch die Wirtschaft.

Ein weiter Grund für die Zurückhaltung der Politik liegt aber in der Rücksichtnahme auf die großen Konzerne, die befürchten, dass sie erhebliche steuerliche Nachteile in anderen Ländern haben, wenn Deutschland entschlossen gegen Steuervermeidung vorgeht. Auch dieses Motiv ist sehr kurzfristig gedacht und widerspricht Artikel 208 des EU-Vertrags von Lissabon, wonach Deutschland verpflichtet ist, die Kohärenz aller Politikbereiche mit den Zielen der Armutsbekämpfung in Einklang zu bringen. Politiker\*innen sollten das Wirtschafts- und Steuermodell großer deutscher Konzerne, das darauf hinausläuft möglichst wenig Steuern in den Ländern des globalen Südens zu zahlen, weder legitimieren noch schützen.

### b. Bewertung im Zusammenhang mit dem Globalen Süden

Gerade die ärmsten Staaten wurden aus den laufenden Beratungen weitgehend herausgehalten, obwohl jene Länder von den Steuervermeidungsstrategien am meisten betroffen sind. Neben der Steuervermeidung von Konzernen spielt vor allem die Kapitalflucht eine katastrophale Rolle, da durch illegale Geschäfte oder durch Korruption erworbenes Geld exportiert wird, und damit ein wichtiger Teil des Bruttoinlandproduktes Jahr für Jahr für die nationale Wirtschaft verloren geht.

Die daraus resultierende mangelnde Finanzkraft vieler Staaten, die Aushöhlung ihrer Ökonomie und die viel zu geringen Steuereinnahmen gefährden in vielen Ländern die Handlungsfähigkeit des Staates.

### c. Bewertung aus Sicht der Zivilgesellschaft

Aus Sicht der Zivilgesellschaft hat die Steuer-  
vermeidung einen sozialökonomischen Effekt:  
Es gehen erhebliche Ressourcen für den Aus-  
bau der Infrastruktur und des Sozialstaates  
verloren.

Ein vielleicht noch wichtigerer Effekt wird in  
den Medien und der öffentlichen Diskussion  
noch weitgehend ausgeblendet: Nämlich, dass  
die wachsende Konzentration von immer mehr  
Geld und damit Macht in wenigen Händen  
einerseits direkt die Demokratie gefährdet,  
zum anderen aber auch das Vertrauen von  
vielen Menschen in die Demokratie zerstört.

Die Unverschämtheit, mit der Konzerne und  
reiche Individuen die Maximierung der Gewin-  
ne auf Kosten der öffentlichen Hand und damit  
der Masse der Bürger\*innen betreiben, ist  
eine Gefahr für die gesamte Gesellschaft. Die  
Erosion der EU und das Aufkommen von popu-  
listischen Parteien, die den Hass auf die Eliten  
schüren sowie Rassismus und nationale Ab-  
schottung mit Forderungen nach milliarden-  
schweren Sozialprogrammen verbinden, sind  
Ausdruck eines schwindenden Vertrauens  
vieler Bürger\*innen in ihre politischen Eliten  
und einen gerechten Staat.

### d. Was ist zu tun?

Es führt nichts daran vorbei: Es muss noch  
mehr Öffentlichkeit geschaffen werden. Da die  
soziale Spaltung und die Konzentration des  
Reichtums in wenigen Händen immer mehr  
Thema werden wird, ergeben sich auch neue  
Chancen, die Methoden der Steuer-  
vermeidung und die Alternativen bekannter zu ma-  
chen. Dabei muss die Thematik mehrdimensi-  
onal vorangetrieben werden:

- Durch Aufklärung über den Umfang der  
Steuer-  
vermeidung und -hinterziehung.

- Durch Aufklärung über kriminelle Machen-  
schaften.
- Durch konkrete Forderungen, wie der  
Steuer-  
vermeidung begegnet werden kann.
- Indem die Gefahren für die Demokratie  
und den Zusammenhalt der Gesellschaft  
thematisiert werden.

Diese Aufgabe kann nur gelingen, wenn es ein  
produktive Zusammenarbeit von Journalisten,  
NGOs und engagierten Politiker\*innen gibt,  
die sich durch ihre Arbeit produktiv verstär-  
ken. Zivilgesellschaftliche Bündnisse können  
dabei eine wichtige Rolle spielen.

## Quellen

- Attac: *Attac fordert eine umfassende Reform für eine gerechte Erbschaftssteuer.* Pressemitteilung 5.7.2016, in <http://www.attac.de/kampagnen/umverteilen/erbschaftssteuer/forderungen/>
- Bach, Stefan: *Unternehmensbesteuerung: Hohe Gewinne – mäßige Steuereinnahmen.* DIW Wochenbericht 22-23, 2013
- Bach, Stefan: *Erbschaftssteuer: Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastung strecken.* DIW Wochenbericht 7, 2015
- Benz, Sebastian u.a.: *Das BEPS-Projekt der OECD/G20: Vorlage der abschließenden Berichte zu den Aktionspunkten.* In: Der Betrieb Nr. 44, 30.10.2015
- Klaus Brill: *Expansion des Internet-Händlers - Amazon eröffnet Versandzentren in Polen.* In SZ.de, Warschau 13. 8. 2014, in <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/expansion-des-internet-haendlers-amazon-eroeffnet-versandzentren-in-polen-1.2088786>, gelesen 9.7.2016
- Buck, Ronald: *Deutschland als Eldorado der Geldwäsche.* Bund Deutscher Kriminalbeamter. in [www.bdk.de/lv/mecklenburg-vorpommern/aktuelles/deutschland-als-eldorado-der-geldwaesche-2013-wo-steht-mv/](http://www.bdk.de/lv/mecklenburg-vorpommern/aktuelles/deutschland-als-eldorado-der-geldwaesche-2013-wo-steht-mv/) Gelesen am 4.6.2016
- Cadesky, Michael ua.: *The U.S. View on BEPS.* Presented to AOTCA Conference, October 2014, gelesen in [http://publications.ruchelaw.com/pdfs/2014-10/US\\_View\\_On\\_BEPS\\_AOTCA.pdf](http://publications.ruchelaw.com/pdfs/2014-10/US_View_On_BEPS_AOTCA.pdf) am 2.6.2016
- Christian Aid: *Death and Taxes – The True Toll of Tax Dodging.* 2008
- Cobham, Alex/Gibson, Luke: *Ending the Era of Tax Havens. Why the UK government must lead the way* (Oxfam Briefing Paper), Oxford 2016, in: <http://oxfamilibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/601121/4/bp-ending-era-tax-havens-uk-140316-en.pdf>, gelesen 16.6.2016.
- Credit Suisse: *Global Wealth Databook 2014.* Credit Suisse Research Institute, Zürich 2014
- Crivelli, Ernesto; De Mooij, Ruud; Keen, Michael: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries.* IMK Working Paper, in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>, gelesen 28.06.2016
- DSTG: *„Offshore-Leaks“: DSTG-Chef Eigenthaler brandmarkt Steuerhinterziehung.* Deutsche Steuerzahler Gewerkschaft, 10.4.2013, in <http://www.dstg.de/archive/52/%E2%80%9EOffshore-Leaks%E2%80%9C3A+DSTG-Chef+Eigenthaler+brandmarkt+Steuerhinterziehung.html>, gelesen 5.7.2016
- ECOSOC: *Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters.* Department of Economic and Social Affairs, in <http://www.un.org/esa/ffd/tax-committee/about-committee-tax-experts.html>, gelesen 14.7.2016
- European Commission, Directorate-General Taxation & Customs Union: *Taxation Papers - Formulary Apportionment and Group Taxation in the European Union: Insights From the United States and Canada.* Working paper Nr. 8, Luxemburg 2005
- Europäisches Parlament: *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2015 zu dem jährlichen Steuerbericht.* 2014/2144(INI) – Brüssel 26.3.2015
- Europäisches Parlament: *Empfehlungen zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung und Steuervermeidung.* Pressemitteilung am 7. Januar 2016, [https://netzwerksteuergerechtigkeit.wordpress.com/2016/01/07/pm\\_ep/](https://netzwerksteuergerechtigkeit.wordpress.com/2016/01/07/pm_ep/)
- FES: *Keine Steuern, keine Entwicklung – Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen.* Bericht zur Konferenz, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 18. Februar 2016
- Gurria, Angel: *Angriff auf die Steueroasen.* Interview mit dem OECD-Generalsekretär Angel Gurría. Handelsblatt, 25. Februar 2013
- Henn, Markus: *Tax Havens and the Taxation of Transnational Corporations.* Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, Juni 2013
- Henry, James S.: *The Price of Offshore Revisited.* Tax Justice Network, Juli 2012;
- Hentschel, Karl-Martin: Ein Dschungel namens IKEA. Attac 2013, [www.attac.de/fileadmin/user\\_upload/Kampagnen/konzernbesteuerung/Fotos/Recherche\\_IKEA.pdf](http://www.attac.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/konzernbesteuerung/Fotos/Recherche_IKEA.pdf)
- Hentschel, Karl-Martin: *Luxemburg-Leaks und wie weiter? Wie Steuervermeidung wirksam bekämpft und warum eine Gesamtkonzernsteuer auch einseitig eingeführt werden kann.* Attac Deutschland 15. Juli 2015, in [http://www.attac.de/fileadmin/user\\_upload/Kampagnen/konzernbesteuerung/150715\\_Luxemburg\\_Leaks\\_und\\_wie\\_weiter.pdf](http://www.attac.de/fileadmin/user_upload/Kampagnen/konzernbesteuerung/150715_Luxemburg_Leaks_und_wie_weiter.pdf)
- Herzig, Dr. Norbert: *Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage (GKKB).* Referat, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, [www.zew.uni-bonn.de](http://www.zew.uni-bonn.de), Bonn, Januar 2012
- House of Commons, Committee of Public Accounts: *Tax avoidance - The Role of Large Accountancy Firms.* Gelesen in <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/870/870.pdf>, April 2013
- Jarass, Lorenz: *Betriebsvermögen nicht freistellen, sondern gleichmäßig mit Erbschaftssteuer belasten.* Öffentliche Anhörung am 12. Oktober 2015 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
- Jungbluth, Rüdiger: *Gewinne@Oase.com.* In Zeit 9/2013, gelesen in

- <http://www.zeit.de/2013/09/Steuern-Steuerpolitik-Amazon-Google/seite-3> am 28.06.2016
- Kar, Dev; Spanjers, Josef: *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Global Financial Integrity, Washington, Dezember 2015
  - Lennard, Michael: *Die Auswirkungen des BEPS-Projekts auf den globalen Süden*. Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2016
  - Meinzer, Markus: *Steuer-oase Deutschland*. C. H. Beck, München 2015
  - Meinzer, Markus: *Auswirkungen von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung auf die Entwicklungsländer*. Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network – Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2016
  - NWSG/WEED: *Gemeinsame Stellungnahme ... zur Anhörung im Finanzausschuss zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen* (BT-Drucksache 18/5920). Netzwerk Steuergerechtigkeit, WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V., 2. 11. 2015
  - NWSG/Campact/Attac/Ver.di: *Schon über 120 000 fordern: Keine Steuergeschenke für Milliardäre*. Gemeinsame Pressemitteilung 23.6.2016, in [https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2015/11/2016\\_06\\_22\\_pm-erbschaftsteuer.pdf](https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2015/11/2016_06_22_pm-erbschaftsteuer.pdf), gelesen am 11.7.2016
  - OECD: *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information – Common Reporting Standard*. Januar 2014
  - OECD: *Verrechnungspreisrichtlinien für multinationale Unternehmen und Steuerverwaltungen 2010*. OECD Publishing 2011
  - OECD/G20: *Base Erosion and Profit Shifting Project – 2015 Final Reports – Executive Summaries*
  - OECD: *BEPS - Frequently Asked Questions*. In <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm> gelesen 8.7.2016
  - OECD Revenue Statistics 1965-2011
  - Picciotto, Sol: *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*. Tax Justice Network, Dezember 2012
  - Picciotto, Sol: *Briefing on Base Erosion and Profit-Shifting (BEPS) – Implications for Developing Countries*. Tax Justice Network, Februar 2014
  - Picciotto, Sol (Coordinator of the BEPS Monitoring Group): *A Review of the OECD BEPS project*. In PRI Engagement Guidance on Corporate Tax Responsibility, UNEP Finance Initiative 2015
  - Piketty, Thomas: *Capital in the Twenty-First Century*. The Belnap Press of Harvard University Press, London 2014
  - Piper, Nikolaus: *Last mit dem Ausgleich*. ZEIT ONLINE, 29. Mai 1992, in <http://www.zeit.de/1992/23/last-mit-dem-ausgleich>, gelesen 10.7.2016
  - RBC; Capgemini: *World Wealth Report 2015*. RBC (Royal Bank of Canada) and Capgemini
  - Rothenberg, Christian: *Staatsbürgerschaft als Ware - EU ist machtlos gegen Pass-Verkauf*. N-TV 16.1.2014, in <http://www.n-tv.de/politik/EU-ist-machtlos-gegen-Pass-Verkauf-article12086236.html>, gelesen am 25.6.2016
  - RSM Bird Cameron: *International Tax Wars? Or the End of the Arm's Length Principle as we Know it*. Sidney, Australien, 2013
  - Süddeutsche Zeitung: *US-Senat rügt Großbank HSBC: Eine "durch und durch versaute Unternehmenskultur"*. In <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/us-senat-ruegt-grossbank-hsbc-eine-durch-und-durch-versaute-unternehmenskultur-1.1414332>, gelesen am 8. Juli 2016
  - TJN: *Financial Secrecy Index*. Tax Justice Network 2015, <http://www.financialsecrecyindex.com/>
  - Trepelkov, Alexander; Tonino, Harry; Halka, Dominika: *United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries*. United Nations, New York 2015
  - Umfairteilen: *Reichtum besteuern*. 2013, in <http://umfairteilen.de/start/ueber-uns/traegerkreis/> gelesen 10.7.2016
  - U.S.PIRG/CTJ: *Offshore Shell Games 2015 – the Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies*. Oktober 2015
  - Worldbank; UNODC: *Stolen Asset Recovery Initiative*. Weltbank und United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2015, siehe <https://star.worldbank.org/star/about-us/our-vision>, gelesen 9.7.2016
  - ZEIT-ONLINE: *Internethandel - Amazon zahlt jetzt in Deutschland Steuern*. 24. Mai 2015, in <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2015-05/amazon-deutschland-steuer>.



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Homepage: [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Blog: [www.steuergerechtigkeit.blogspot.de](http://www.steuergerechtigkeit.blogspot.de)