

TOP 3.7.1 Panama Papers und der Kampf gegen Steuerflucht und Steueroasen

1. Steuerausfälle durch Steuerflucht und Steuervermeidung

Anfang April wurden die sogenannten Panama Papers veröffentlicht. Dem Konsortium investigativer Journalisten wurden Informationen im Ausmaß von 2,6 TB, insgesamt sind das mehr als 11 Millionen Dokumente über die Machenschaften der panamesischen Rechtsanwaltskanzlei Mossack Fonseca im Zusammenhang mit den Offshore Geschäften dieser Kanzlei zugespielt. Über 400 Journalisten beschäftigten sich fast ein Jahr mit diesem riesigen Datensatz und konnten so die ungeheuren Vorgänge im Zusammenhang mit Steuerflucht, Steuerhinterziehung und anderen kriminellen Machenschaften, die unter dem Deckmantel der Verschwiegenheit hinter den Briefkastenfirmen in einer Steueroase wie Panama in einer noch nie dagewesenen Präzision beschreiben. Das Ergebnis zeigt deutlich wie leicht es den Superreichen mittels Steueroasen und der dahinter liegenden Beratungsindustrie gemacht wird, Vermögen zu verstecken und keine Steuern dafür zu zahlen. Panama ist kein Einzelfall und es existieren noch zig andere Steueroasen, die ähnlich funktionieren. Aber alleine das Ausmaß der Panama Papers illustriert das Problem deutlich. Insgesamt verbergen sich hinter diesem Datensatz alleine über 220.000 Briefkastengesellschaften mit denen riesige Vermögen dem Zugriff der Steuerbehörden entzogen werden und so dafür sorgen, dass besonders Vermögende de facto keine Steuern mehr bezahlen müssen.

Die Probleme im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Steueroasen sind schon lange bekannt. Diese jüngsten Datensätze zeigen auch, dass die schon bestehenden Schätzungen über den Umfang der Steuerausfälle keine Schwarzmalerei waren, sondern durchaus der Realität entsprechen. Die Europäische Kommission selbst hat festgestellt, dass den Mitgliedstaaten der Europäischen Union jährlich eine Billion Euro an Steuereinnahmen wegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung verloren gehen. Der angesehene Ökonom Gabriel Zucman, ein Schüler Pickettys beziffert das in Steueroasen gebunkerte Vermögen mit knapp 6 Billionen Euro. Auch diese Zahl scheint unter dem Hintergrund der Panama Papers nicht zu hoch gegriffen. Die OECD hat festgestellt, dass mehr als die Hälfte des Welthandels über Steueroasen abgewickelt wird.

2. Auswirkungen

Das führt dazu, dass sich reiche Privatpersonen und multinationale Konzerne als Profiteure von Steueroasen der Besteuerung immer weiter entziehen können, und keine nennenswerten Beiträge zur Finanzierung der Staaten leisten, deren Infrastruktur und Annehmlichkeiten sie allerdings dennoch nutzen. Im Gegensatz dazu steigt die Steuerbelastung auf immobile Faktoren wie Arbeit und Konsum. ArbeitnehmerInnen aber auch kleinere Unternehmen, die keine Möglichkeit zur Steuerhinterziehung haben bzw auch solche, die steuerehrlich sind, haben dadurch immer höhere Steuern zu zahlen. Abgesehen von der Ungerechtigkeit, führt das auch zu Wettbewerbsverzerrungen, ist wachstums- und beschäftigungshemmend und verstärkt die Ungleichverteilung.

3. Stand der Verhandlungen

Die alarmierenden Zahlen über Steuerausfälle, die schleppende wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre und auch Veröffentlichungen durch NGOs und das eingangs erwähnte Konsortium der in-

investigativen Journalisten haben aber zumindest dazu geführt, dass der Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steueroasen auf der politischen Agenda steht.

Die OECD hat im Auftrag der G20 im Herbst des vergangenen Jahres im Rahmen des BEPS (Base Erosion und Profit Shifting) Projektes 15 Punkte mit Maßnahmen zum Kampf gegen Gewinnverlagerungen multinationaler Konzerne in Niedrigsteuerrländer und Steueroasen präsentiert. Und die EU Kommission hat im Jänner 2016 ein Maßnahmenpaket vorgelegt, das sich in wesentlichen Punkten an den OECD Maßnahmen orientiert. Die Umsetzung bleibt allerdings noch abzuwarten.

Es kann auch als Erfolg gewertet werden, dass der OECD Standard zum automatischen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten, in dem die Finanzverwaltungen untereinander Informationen über Kapitalerträge (Zinszahlungen, Dividendenzahlungen, Veräußerungsgewinne etc.), der in den jeweiligen Staaten ansässigen Personen austauschen, grundsätzlich ab dem Jahr 2017 zur Anwendung kommen wird. Österreich wird ab dem Jahr 2018 daran teilnehmen. Insgesamt haben sich schon fast 100 Staaten bereit erklärt am automatischen Informationsaustausch teilzunehmen. Einige Steueroasen wollen nicht daran teilnehmen, aber wenn der internationale Druck groß genug wird ist auch hier noch vieles möglich. Und Panama, das die Teilnahme in der Vergangenheit verweigerte, hat ganz aktuell angekündigt doch an diesem Informationsaustausch teilnehmen zu wollen.

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel hat auch angekündigt, im Zuge der deutschen G-20 Präsidentschaft, den Kampf gegen Steueroasen und Steuerhinterziehung entsprechend vorantreiben zu wollen. Auch hier bleibt abzuwarten, inwieweit diesen Ankündigungen dann auch tatsächliche Maßnahmen folgen werden.

4. Position/Forderung der AK

Die oben angeführten Maßnahmen im Kampf gegen Steueroasen sind jedenfalls ein Schritt in die richtige Richtung und positiv zu bewerten. Um wirkliche Erfolge erzielen zu können, müssen aber davon ausgehen noch weitere Maßnahmen implementiert werden. Ein Charakteristikum der sogenannten Briefkastenfirmen ist zumeist jenes, dass der wahre wirtschaftliche Eigentümer oder Berechtigte oder Begünstigte im Verborgenen bleibt. Die wahren Eigentumsverhältnisse können nicht ermittelt werden. Wirkliche Abhilfe kann hier nur die Führung eines weltweiten Finanzregisters schaffen, in dem sämtliche Firmen, Stiftungen, Trusts und ähnliche Rechtsträger, samt Eigentümern und allfälligen Begünstigten angeführt sind. Die Enthüllungen der Panama Papers haben in vielen Fällen auch den sorglosen Umgang der Banken und Finanzdienstleister in den Heimatländern der Steuerflüchtlinge bei der Gründung von Offshore Gesellschaften gezeigt. Bei Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Gründung von Offshore Gesellschaften oder auch der Verletzung von Meldepflichten bei Kapital- oder Vermögenstransfers muss es spürbare Sanktionen für diese Institute geben. Es muss auch sichergestellt werden, dass der automatische Informationsaustausch tatsächlich zur Anwendung kommt, und dass auch möglichst alle Staaten daran teilnehmen. Für die nichtkooperativen Länder sollte eine schwarze Liste, mit entsprechenden Sanktionen erstellt werden. Die meisten dieser Maßnahmen können nur auf internationaler Ebene wirkungsvoll umgesetzt werden. Die Erstellung einer schwarzen Liste oder auch schärfere Sanktionen können allerdings auch innerstaatlich umgesetzt werden. Ein weiterer wesentlicher Punkt ist auch die Stärkung der personellen Ressourcen in der Finanzverwaltung, denn die effiziente Umsetzung aller Maßnahmen ist nur mit ausreichend und bestens geschulten MitarbeiterInnen in der Finanzverwaltung möglich.

5. AK Studie – Steuerflucht und Steueroasen

Die AK Wien hat im Mai 2015 eine Studie mit dem Titel „Steuerflucht und Steueroasen“¹ veröffentlicht, in der die aktuellen Probleme, der Umfang und Gegenmaßnahmen zur wirkungsvollen Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Steueroasen thematisiert werden. Eine Zusammenfassung dieser Studie liegt im Anhang bei.

¹ Farny u.a. (2015): Steuerflucht und Steueroasen
https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Studie_Steuerflucht.pdf

Steuerflucht und Steueroasen¹

Ausgangslage

Die Problematik der Steuerflucht und Steuerumgehung ist kein überraschendes, unbekanntes Phänomen. Jedoch ist die wachsende Dimension des Offshore-Vermögens alarmierend, dessen rasanter Anstieg in den letzten fünf Jahren trotz Finanzkrise 28 Prozent betrug. Bereits zwei Drittel des grenzüberschreitenden Handels erfolgt weltweit innerhalb von multinationalen Konzernen und mehr als die Hälfte des Welthandels fließt über Steueroasen.

Vermögende Individuen und Unternehmen haben innerhalb des gesetzlichen Rahmens jener Länder, in denen sie tätig sind die Möglichkeit, ihre Steuerplanung zu gestalten. Für den Großteil der weltweiten Bevölkerung ist das Konzept der Steuerplanung aber bedeutungslos. Eine wohlhabende Minderheit von Privatpersonen sowie international tätige Unternehmen haben jedoch erhebliche Vorteile. Die Praktiken im Zusammenhang mit Steuervermeidung und -umgehung, der sogenannten aggressiven Steuerplanung im Unternehmenssteuerbereich und auf der anderen Seite die Steuerflucht vermögender Privatpersonen sind vielfältig. Legal oder illegal, die Grenzziehung zwischen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ist nicht einfach. Dazu zählen Handlungen von Steuerpflichtigen, die der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers entgegen laufen und dennoch nicht jede steueroptimierende Handlung illegal sein. Unklarheiten und Unstimmigkeiten werden ausgenützt, um Steuervorteile zu erreichen. Dieser Bereich wird auch bevorzugt von Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsunternehmen sowie von Banken bearbeitet. Ohne deren Unterstützung und Beratung durch maßgeschneiderte Steuersparmodelle und -konstruktionen wäre Steuerflucht wesentlich schwieriger.

Steueroasen bieten generell Schutz vor detaillierten Steuerprüfungen oder Sicherheit vor regulierten Finanzmärkten. Die spezielle Fluchtfunktion besteht sowohl für Individuen als auch für Unternehmen, die ihre Verantwortlichkeit aber auch die Kosten an die Allgemeinheit in ihrem Herkunftsland abgeben, um in erster Linie ihren Reichtum zu kumulieren. Ein weiterer problematischer Aspekt und gleichsam ein wesentliches Merkmal liegt im Ausschluss der lokalen Bevölkerung bei gleichzeitiger Bevorzugung vermögender, ausländischer Interessen. Als Konsequenz festigen sich dadurch massive demokratiepolitische Defizite, die kaum Chancen auf Änderung haben.

Die Frage der richtigen und fairen Besteuerung dieser globalen Player ist präsenter denn je. Umso mehr als gerade in Krisenzeiten auf Beiträge dieser großen zahlungskräftigen und mächtigen gesellschaftlichen Gruppen nicht mehr verzichtet werden kann. Sowohl die EU als auch die OECD haben sich deshalb mit internationaler Steuervermeidung beschäftigt und in der Vergangenheit mit Aktionsplänen auf die bestehende Problemlage reagiert. Die Umsetzung der dringend nötigen Maßnahmen obliegt jedoch letztlich den einzelnen Nationalstaaten und ist alles andere als ambitioniert. Es fehlen noch viele Maßnahmen, um wirkungsvoll gegen Steueroasen vorzugehen. Einzelne nationalstaatliche Initiativen

¹ Kurzzusammenfassung der im Mai 2015 veröffentlichten Studie der AK Wien. Die Studie im Volltext ist abrufbar unter: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Studie_Steuerflucht.pdf

beziehungsweise bilaterale Abkommen sind in diesem Zusammenhang zu schwach. Nur eine koordinierte Vorgehensweise der Nationalstaaten gegen das Problem von Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ist zielführend. Denn mit umfassenden internationalen Verflechtungen sind einzelne Staaten überfordert. Das zeigen auch die zahlreichen prominenten Beispiele in den Medien der vergangenen Monate.

Die Einnahmenverluste, die den Staaten durch Steuergestaltungsmodelle der multinationalen Konzerne jährlich verloren gehen, sind beträchtlich. Dass multinationale Konzerne ihre Gewinnsteuerbelastung durch steuerschonende Gestaltung gering halten können, ist schon seit Jahrzehnten bekannt. Multinationale Konzerne bestehen aus einer Vielzahl an rechtlich selbständigen Unternehmen, deren Beteiligungsstruktur sehr komplex ist. Im Allgemeinen gilt entsprechend den steuerlichen Grundsätzen, dass jede einzelne rechtlich selbständige Konzerngesellschaft ein eigenständiges Steuersubjekt ist. Folglich unterliegen nicht das Konzernergebnis der Besteuerung, sondern die einzelnen Ergebnisse der einzelnen, rechtlich selbständigen Konzerngesellschaften. Diese befinden sich bei multinationalen Konzernen in den unterschiedlichen Ländern mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen, sowohl die Gewinnermittlungsvorschriften als auch die Steuersätze betreffend. Letztlich geht es bei diesen Konstruktionen darum, Gewinne dort auszuweisen, wo die steuerlichen Rahmenbedingungen besonders günstig sind. Bestehende Regelungen zur Verhinderung solcher willkürlicher Gewinnverlagerungen, werden aufgrund ihrer Komplexität ausgehebelt.

Die Vorschläge seitens der internationalen Organisationen sind wichtig, ihre Maßnahmen gehen allerdings nicht weit genug. Neben Maßnahmen zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung wurde die Umsetzung zum grenzüberschreitenden automatischen Informationsaustausch zwischen den nationalen Finanzverwaltungen vorangetrieben. Informationen über grenzüberschreitende Bankbeziehungen und Finanztransaktionen sind bedeutende Schritte zur Eindämmung von Steuerhinterziehung. Weiterhin sind jedoch Ausweichmöglichkeiten etwa über Trusts und Stiftung mangels ausreichender Transparenzbestimmungen auch nach Umsetzung der erwähnten Maßnahmen gegeben. In diesem Zusammenhang ist eine koordinierte Steuerpolitik unerlässlich, um wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen. Eine koordinierte Steuerpolitik, die ebenso effektive Kontrollmechanismen sowie wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet.

Die Datenlage vorhandener Vermögen und internationaler Finanzflüsse ist sehr unzureichend. Es besteht daher erhöhter Bedarf an verstärkter Forschungstätigkeit in diesen Bereichen um wirkungsvolle Lösungen zu erreichen.

Was uns Steueroasen kosten

Steueroasen erfreuen sich nach wie vor größter Beliebtheit. Selbst die 2008 mit dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers begonnene Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihnen nichts anhaben können – im Gegenteil: Nach wie vor wird Geld munter hin- und hergeschoben und am Finanzamt vorbeitransferiert. Lange Zeit war nicht bekannt, wie viel Geld tatsächlich auf den Cayman Islands und Co. gehortet wird. In den letzten Jahren hat es einige Publikationen zu diesem Thema gegeben. In der Studie sind auch die wichtigsten Veröffentlichungen angeführt. Aus jetziger Sicht scheinen die

Ergebnisse des französische Wirtschaftswissenschaftler Gabriel Zucman, ein Schüler Pikettys und nunmehriger Assistent Professor an der London School of Economics, am schlüssigsten. Seine wichtigsten Ergebnisse besagen:

- Das weltweite private Finanzvermögen (das sind Bankguthaben, Spareinlagen, Aktien und Anleihen, Anteile an Investmentfonds und Versicherungsverträge von Privatpersonen abzüglich der Schulden) 73.000 Milliarden Euro beträgt.
- Davon lagern acht Prozent in den diversen Steueroasen, in Summe also 5.800 Milliarden Euro.
- Um diese Summe vorstellbar zu machen: Zieht man für den Bau eines Einfamilienhauses rund 400.000 Euro heran, könnte man mit diesem Geld 14,5 Millionen Einfamilienhäuser bauen. Dabei handelt es sich in diesem Fall sogar noch um eine Minimalschätzung, da der Wirtschaftsexperte etwa Bargeld, das in den Bankschließfächern liegt, gar nicht berücksichtigt.

Diese enormen und schwer vorstellbaren Reichtümer der Superreichen bewirken aber eines, das alle Menschen trifft: Den Staaten entstehen unerträglich hohe Steuerausfälle:

- Laut Zucman werden satte 80 Prozent des Vermögens in den so genannten Offshore-Zentren nicht versteuert.
- Die Steuerhinterziehung der Reichen und Mächtigen kosten den Ländern weltweit also 130 Milliarden Euro im Jahr. Viele Budgetlöcher könnten mithilfe dieser Summe ganz rasch gestopft werden.

Unfaire „Steuroptimierung“ durch Konzern-Multis

Neben den Auswirkungen und Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht in Steueroasen beschäftigt sich die Studie auch intensiv mit dem Thema der aggressiven Steuerplanung multinationaler Konzerne. Die „Steuroptimierung“ multinationaler Konzerne etwa durch Gewinnverlagerungen wiegt besonders schwer. Sie führen zur Wettbewerbsverzerrung und massiven Steuerausfällen. Die Europäische Kommission schätzt, dass den Mitgliedstaaten alljährlich zumindest 1 Billion Euro durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung entgehen. Maßnahmen einer koordinierten Steuerpolitik und effektive Kontrollmechanismen sind daher unerlässlich. Eine einheitliche EU-weite Mindestbesteuerung für Unternehmen ist dringend überfällig, sonst ruinieren sich die EU-Länder gegenseitig durch einen unbegrenzten Steuerwettbewerb nach unten. Ein Vorschlag der Kommission ist daher dringend notwendig. Dabei muss nicht nur eine Mindestkörperschaftsteuer verbindlich für alle Länder festgelegt werden, sondern auch für EU-weit gleiche Bemessungsgrundlagen gesorgt werden. In konsumstarken Ländern machen internationale Konzerne Milliarden-Umsätze und versteuern sie dann in dem EU-Land mit den niedrigsten Unternehmenssteuern. Dadurch entgehen den gesamten EU-Staaten Steuereinnahmen, die für Schulen, Infrastruktur oder die Sozialsysteme dringend gebraucht werden. Die EU diskutiert dieses Problem seit Jahren. Die

Unternehmensbesteuerung ist ein Herzstück bei der Bekämpfung legaler Steuertricks. Ein Kommissionsvorschlag ist längst überfällig. Dann ist es Sache der EU-Länder im eigenen Interesse eine faire EU-weite Unternehmensbesteuerung durchzusetzen.“

Schon seit Jahren diskutiert die EU Kommission ein Modell der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Das bleibt ein zahnloser Tiger, wenn multinationale Konzerne nicht verpflichtet werden, ihren Gewinne nach diesem Modell zu versteuern. Zusätzlich muss die Kommission aber auch einen Mindeststeuersatz bei der Körperschaftsteuer vorschlagen.

Forderungen der AK

Wenn man die Probleme im Zusammenhang mit Steueroasen, Steuerflucht und aggressiver Steuerplanung wirkungsvoll in den Griff bekommen müssen aus Sicht der AK folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Umsetzung der Amtshilfeabkommen und des automatischen Informationsaustausches der einzelnen Länder.
- Wesentliche Stärkung der Finanzverwaltungen, insbesondere im Zusammenhang mit Betriebsprüfungen hinsichtlich Personal und Aus- und Weiterbildungsangeboten. Ein intensiverer Einsatz reduziert Steuerrückstände.
- Internationale Vernetzung der Steuerprüfungen bei Multi-nationalen Konzernen.
- Meldung von Vermögens- und Kapitaltransfers in das als Steueroase eingestufte Ausland. Ansatzpunkt direkt bei Banken und Finanzdienstleistern.
- Privatstiftungskonstruktionen und Trusts werden häufig benutzt, um Steuern zu vermeiden bzw zu umgehen und sollten deshalb nicht nur in Österreich, sondern auch international transparent gestaltet sein. Dazu ist die Registrierung mit Offenlegung der Eigentumsverhältnisse erforderlich.
- Aufhebung des Bankgeheimnisses zumindest gegenüber der Finanzverwaltung.
- Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in den EU-Ländern. Das bedeutet eine Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, wie es auch die EU-Kommission mittlerweile in einem Entwurf befürwortet. Eine Gleichstellung der steuerrechtlichen Bemessungsgrundlage ermöglicht sodann eine Vergleichbarkeit der nominellen Steuersätze. Als notwendiger Schritt muss folglich ein Mindeststeuersatz auf europäischer Ebene gelten.