

## Entwicklung versus Steuern sparen.

### Wie Steuerpraktiken à la Panama Gesellschaften des Nordens und des Südens unterminieren

1. Panama im Kontext der globalen Offshore-Wirtschaft	92
<hr/>	
2. Steueroasen und Steuerflucht – eine Bestandsaufnahme	93
2.1 Was ist eine Steueroase?	93
2.2 Wer nutzt Steueroasen?	95
2.3 Stand der Regulierung	97
<hr/>	
3. Die Folgen von Steuerflucht und -vermeidung	98
3.1 Steuern, Entwicklung und Steuerflucht in Entwicklungsländern	99
3.2 Die Folgen von Steuerflucht innerhalb reicher Gesellschaften	101

*Silke Ötsch*

*freiberufliche  
Soziologin*

**Auszug aus WISO 3/2016**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@isw-linz.at](mailto:wiso@isw-linz.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

### 1. Panama im Kontext der globalen Offshore-Wirtschaft

*Steuroase Panama* Panama ist ein Land mit fast 4 Millionen EinwohnerInnen und einem Bruttonationaleinkommen von rund \$ 11.130 pro Kopf (2014). Etwa ein Viertel der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze (Weltbank 2016). Drogengelder aus Lateinamerika und weiteres Schwarzgeld – v.a. aus den USA – wurden und werden über die Jurisdiktion gewaschen. Panamas Gesetzgebung bietet besondere Geheimhaltung – das Hauptmerkmal von Steuroasen und Schattenfinanzplätzen. EigentümerInnen von Unternehmen, Trusts und Stiftungen werden nicht bzw. nur teilweise registriert. Außerdem hat Panama ein Bankgeheimnis (TJN 2015a). Die Regierung hat sich erst nach den jüngsten Enthüllungen bereit erklärt, am Informationsaustausch der OECD teilzunehmen.

*Regulierungs-oase Panama* Über Panama können nicht nur Steuern, sondern auch andere Formen von Regulierung umgangen werden, wie Arbeitsschutz- und Umweltgesetzgebung. Weltweit sind die meisten Schiffe unter Panamas Flagge registriert (UNCTAD 2015: 42). Das Land hat ein offenes Register (auch Billigflagge oder *flag of convenience* genannt), in dem ReederInnen aus anderen Ländern Schiffe registrieren lassen können. Auf den Booten gelten die Regulierungen des Registerlandes. Das betrifft Steuern, Arbeitsrecht (Gregory 2012: 40, in Bezug auf Panama 87f) und die anonyme Registrierung der EigentümerInnen (Panamashipregistration 2016). In Panama befindet sich außerdem die zweitgrößte Freihandelszone der Welt, über die v.a. asiatische Waren zoll- und steuerfrei nach Lateinamerika umgeschlagen werden.

*Panama im Kontext globaler Offshore-Jurisdiktionen* Panama ist eine typische Steuer- und Regulierungs-oase und ein besonders intransparenter Standort. Das Datenleak der Panama-Papers, das lediglich die Daten der Anwaltskanzlei Mossack Fonseca veröffentlicht, beinhaltet allein Informationen über 214.000 in Steuroasen geschaffene Rechtseinheiten wie Briefkastenfirmen, die in 21 Jurisdiktionen gegründet wurden (ICIJ 2016). Auch wenn es sich um einen der weltweit führenden Anbieter intransparenter Rechtskonstrukte handelt, ist irreführend, das Problem der Steuerflucht primär im Hinblick auf exotische Kleinstaaten zu diskutieren. Panama belegt Platz 14 auf dem Schattenfinanzindex (2015) des internationalen Netzwerks Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network, kurz TJN). Auf dem

ersten Platz liegt die Schweiz, dem zweiten Hong Kong, dem dritten die USA, gefolgt von Singapur (4.), den Kaimaninseln (5.), Luxemburg (6.), dem Libanon (7.), Deutschland (8.), Bahrain (9.) und Dubai (10.) (Tax Justice Network 2015b). Eine genauere Betrachtung internationaler Finanzflüsse zeigt, dass Steueroasen und „reguläre“ Finanzplätze eng vernetzt sind. Geschäfte über Steueroasen werden über Banken und Anwaltskanzleien in regulären Finanzplätzen geplant und betrieben. Steuer- und Regulierungsoasen stellen den Rechtsrahmen bereit, den insbesondere multinationale Unternehmen und reiche Privatpersonen nutzen, um sich Vorteile zu verschaffen.

## 2. Steueroasen und Steuerflucht – eine Bestandsaufnahme

### 2.1. Was ist eine Steueroase?

Steueroasen sind eine Ausprägung von Offshore-Gesetzgebung, d.h. von Regulierungen, die mit dem primären Ziel eingesetzt wurden, systematisch Möglichkeiten zur Umgehung von Gesetzen anderer Jurisdiktionen (d.h. gesetzgebender Einheiten) zu schaffen. Das internationale Netzwerk Steuergerechtigkeit spricht nicht von Steueroasen, sondern von *secrecy jurisdictions*, auf deutsch Verdunkelungsoasen oder Schattenfinanzplätze. Der Fokus liegt dabei auf der Geheimhaltung, dem zentralen Merkmal von Steueroasen (genauere Definition s. TJN/GFI/Tax Research UK 2009). Diese geben keine Daten an zuständige Behörden weiter und erheben sie in bestimmten Fällen auch nicht. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition von Steueroase, was einerseits daran liegt, dass Jurisdiktionen mit den Charakteristika von Steueroasen ihren Einfluss geltend machen, um nicht als Oasen klassifiziert zu werden. Andererseits haben Steuer- und Regulierungsoasen eine Vielzahl von Geschäftsmodellen, die eine genaue, nicht umgehbare Definition erschweren. Beispielsweise bietet die Schweiz vor allem Wertpapierdepots, Luxemburg Investmentfonds und die Kaimaninseln den juristischen Rahmen für Hedgefonds, während Irland auf Hedge- und Geldmarktfonds spezialisiert ist (Zucman 2014: 43).

*der Begriff  
Steueroase*

Wichtige technisch-juristische Werkzeuge, um Einkommen und Vermögen zu verbergen, sind das Bankgeheimnis und Rechtsformen (Unternehmen, Stiftungen und Trusts) mit anonymen EigentümerInnen. Im Fall des Bankgeheimnisses geben Steu-

*Steuerflucht-  
praktiken als  
Kombination ...*

*... technischer  
Werkzeuge und  
Gesetze aus  
mehreren  
Jurisdiktionen*

eroasen keine Daten an die zuständige Steuerbehörde weiter, wie es bei Arbeitseinkommen der Fall ist. Bei intransparenten Unternehmen kann nicht festgestellt werden, wer EigentümerIn (oder letztbegünstigt) ist, weil nur VerwalterInnen aufscheinen. Damit können die in Unternehmen, Stiftungen und Trusts angelegten Gelder vor der Steuer versteckt werden (mehr zu Techniken s. Ötsch/Schmidt i.E.; Zucman 2014; Zaki 2010). Die internationale Finanzbranche interagiert stark und kombiniert bei Anlagen die Umgehungswerkzeuge verschiedener Jurisdiktionen. So stammen 60% der in der Schweiz angelegten Auslandsvermögen aus Steueroasen mit Briefkastenfirmen wie Panama oder den Jungferninseln (Zucman 2014: 43). Dazu kommt, dass bislang unverdächtige Finanzplätze bei genauerer Betrachtung Merkmale von Steueroasen haben. So wird beispielsweise in Deutschland die Abgeltungssteuer auf Zinsen nur für Steuerinländer erhoben, mit dem Effekt, dass Milliarden Euro aus Entwicklungs- und Schwellenländern dort angelegt sind. Dazu kommt ein laxer, durch Förderalismus begünstigter Steuervollzug (Meinzer 2015).

*Steuerflucht und  
-vermeidung*

Die Nutzung von Steueroasen ist nicht immer illegal. In den meisten Fällen ist aber anzunehmen, dass Unternehmen und AnlegerInnen ihre Gelder nicht wegen einer besonderen Kompetenz der BankerInnen ins Ausland schaffen, sondern um den Rechtsrahmen der Jurisdiktionen zu nutzen. In der Theorie wird unterschieden zwischen illegaler Steuerflucht und legaler Steuervermeidung. Im Fall von Steuerflucht verschweigen Steuerpflichtige vorsätzlich Einnahmen oder geben falsche Daten an, z.B. für Transferpreise bei firmeninternen Geschäften. Im Fall von Steuervermeidung werden Gesetze formal nach den Buchstaben des Gesetzes eingehalten, die Praxis widerspricht jedoch dem Geist des Gesetzes, d.h. der eigentlichen Intention der gesetzgebenden Instanz. Die Unterscheidung von legalen und illegalen Steuerpraktiken ist schwer zu treffen, wie die exemplarischen Ermittlungen der europäischen Kommission zu den Steuerkonstrukten der Konzerne Apple, Starbucks, Amazon und Fiat zeigen (Europäische Kommission 2014). Unternehmen behaupten häufig, ihre Praktiken entsprächen dem Gesetz. Aus untersuchten Fällen kann jedoch geschlossen werden, dass Unternehmen sowohl legale als auch wissentlich illegale Gestaltungsmöglichkeiten wählen.

## 2.2 Wer nutzt Steueroasen?

Inwiefern profitieren Steueroasen von ihrem Geschäftsmodell? Für die Nutzung des fremden Gesetzesrahmens zahlen die NutzerInnen – vor allem multinationale Unternehmen und Reiche – in der Regel Gebühren oder niedrige Steuern. Wenn viele Einheiten kleine Beträge zahlen, können sich diese zu einer höheren Summe akkumulieren. Insgesamt werden durch Steuer- und Regulierungs-oasen aber erheblich weniger Steuern eingenommen und werden Regulierungen unterlaufen. NutzerInnen von Steueroasen profitieren zusammen mit der beteiligten Finanzindustrie, beratenden Firmen und lokalen Eliten der Steueroase. Die Bevölkerung von Steueroasen profitiert in vielen Fällen nicht von den Geldern, die über die Jurisdiktionen verbucht werden, wie das Beispiel Panama zeigt.

*Steueroasen nutzen Finanz- und Wirtschaftseliten auf Kosten der Allgemeinheit*

Steueroasen werden vor allem von multinationalen Unternehmen genutzt. Dabei handelt es sich nicht um Einzelfälle, sondern um gängige Praktiken multinationaler Unternehmen. Diese sparen Steuern, indem sie in ihren Bilanzen Gewinne in Niedrigsteuerländern ausweisen und Verluste in Hochsteuerländern. Techniken zur Verlagerung sind Transferpreise (Preise, die sich Unternehmen für Geschäfte innerhalb des Konzerns berechnen), die Zahlung von Lizenzgebühren, konzerninterne Kreditvergaben, die Nutzung von Doppelbesteuerungsabkommen und eine Vielzahl weiterer Tricks. Im Fall von Tax Rulings (Steuervorbescheiden) kooperieren Steueroasen mit Unternehmen, wenn Behörden der Oase direkt mit Unternehmen absprechen, was diese an Steuern zahlen, und aus Gründen von Standortkonkurrenz niedrige Zahlungen ansetzen. So hat beispielsweise die Firma Starbucks einen Deal mit den niederländischen Steuerbehörden ausgehandelt und damit 20 – 30 Mio. Euro gespart. Nach einer längeren Prüfung hat die EU-Kommission die Praktiken für illegal erklärt, weil der Konzern damit unfaire Vorteile gegenüber anderen Unternehmen in Anspruch nimmt (Europäische Kommission 2015).

*Steuerflucht und -vermeidung multinationaler Unternehmen*

Eine Untersuchung von Oxfam ergab, dass neun von zehn der größten Unternehmen der Welt eine Niederlassung in mindestens einer Steueroase haben (Oxfam 2016: 20). Nach einem Bericht des US-Rechnungshofs trifft das Gleiche auf 83% der größten US-amerikanischen Firmen zu (GAO 2008), während eine Untersuchung zu Unternehmen in Großbritannien, den

*Umfang der Steuerflucht und -vermeidung von Unternehmen*

Niederlanden und Frankreich auf einen Anteil von 99% kommt. Steueroasen werden vor allem von Banken genutzt (TJN 2009). Anlagen von Unternehmen in Steueroasen haben sich zwischen 2000 und 2014 vervierfacht (Oxfam 2014: 20). Ein Abgleich des Aufkommens der Unternehmenssteuern mit Gewinngrößen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hat ergeben, dass deutsche Unternehmen im Zeitraum von 2001–2008 de facto nur Steuern in Höhe eines Satzes von 21% gezahlt haben (Bach 2013: 3), anstatt die fälligen rund 30%.

### *Steuerflucht von Reichen*

Neben Unternehmen nutzen reiche Privatpersonen Steueroasen. Sie wählen formal oder real einen Wohnort mit niedrigen Steuern oder hinterziehen Gelder über Anonymität bietende Rechtsformen oder das Bankgeheimnis, neben anderen Techniken. Da nur wenige Daten über Reichtum erhoben werden, schwanken die Schätzungen. Nach James Henry (2012) haben Reiche (Personen mit frei verfügbaren Mitteln über \$ 1.000.000) im untersuchten Jahr 2010 schätzungsweise zwischen \$ 21–32 Bio. Privatvermögen in Steueroasen transferiert (Henry/TJN 2012). Gabriel Zucman (2013: 1323) schätzt, dass 8% des Privatvermögens über Steueroasen angelegt ist, was einer Summe von \$ 5,8 Bio. entspricht. Nicht inkludiert ist dabei die Steuervermeidung multinationaler Konzerne. Es wird geschätzt, dass diese zwanzigmal so hoch ist wie die Steuerflucht von Privatpersonen (Troost 2013).

### *Reiche profitieren über Unternehmen von Steuer- vermeidung*

Dabei sollte jedoch beachtet werden, dass der Unternehmenssektor und reiche Privatpersonen stark vernetzt sind, weil Letztere – verglichen mit der weniger wohlhabenden Bevölkerung – überproportional hohe Anteile an Unternehmen halten. In Österreich halten rund ein Viertel der Vermögenden und rund 68% der reichsten 5% der Bevölkerung Unternehmensbeteiligungen, aber nur 2% der unteren Hälfte (Andreasch et al. 2011: 259). Das oberste eine Prozent der US-amerikanischen Bevölkerung besitzt 52% des Unternehmenseigentums (Kennickell 2009). Reiche profitieren damit indirekt von Steuerflucht und -vermeidung von Unternehmen.

### *organisierte Kriminalität nutzt Steueroasen*

Darüber hinaus nutzt die organisierte Kriminalität intransparente Finanzplätze. Über Firmen mit nicht identifizierbaren EigentümerInnen und Konten, die durch das Bankgeheimnis nicht einsehbar sind, kann Geld illegaler Herkunft in die reguläre Wirtschaft

eingeschleust werden. Das betrifft z.B. Gelder aus Drogen-, Menschen- oder Waffenhandel. Verdächtige Transfers können verschleiert werden und Steueroasen erleichtern es korrupten Eliten, öffentliche Gelder für private Zwecke abzuzweigen.

### 2.3 Stand der Regulierung

In den 1970er- bis 1990er-Jahren ist die Anzahl von Steueroasen stark gestiegen sowie das Volumen der Gelder, die über Steueroasen angelegt werden (Palan/Murphy/Chavagneux 2010: 108). Steueroasen wurden von der Politik entweder gefördert nach der Logik des Standortwettbewerbs oder neoliberaler Ideologie, sie wurden im Sinne von Klientelpolitik geduldet oder mit Verweis auf Globalisierung als zu akzeptierendes Übel ignoriert. Nach der 2007 einsetzenden Finanzkrise wurde Steuer- und Regulierungsflucht zunehmend als Problem wahrgenommen. Die G20, die OECD, verschiedene Organisationen der EU und nationale Regierungen kündigten Maßnahmen zur Bekämpfung an, die zunächst größtenteils symbolischer Natur waren (Ötsch 2012, 2013). Die Intervention der USA im Rahmen der FATCA-Gesetzgebung zum Informationsaustausch brachte eine neue Dynamik in die Bekämpfung von Steueroasen.

*von der Akzeptanz zur Problematisierung von Steueroasen*

Mittlerweile ist der Informationsaustausch auf EU-Ebene und mit Drittstaaten nach OECD-Musterabkommen beschlossen und das Bankgeheimnis verschiedener Steueroasen soll nach einer Übergangsfrist abgeschafft werden. Steuerflucht von Privatpersonen wird damit erschwert, auch wenn sie sich bei einem genügend hohen Einsatz für Rechtsberatung zur Konstruktion komplizierter Steuerfluchtmodelle immer noch rentiert (Zaki 2010) und Banken diese Dienstleistungen weiter anbieten. Wenig fortgeschritten ist die Bekämpfung von Steuerflucht und -vermeidung von Unternehmen. Im Rahmen des BEPS-Prozesses beschäftigt sich die OECD mit Steuervermeidung von Konzernen. Es bleiben jedoch viele Schlupflöcher, neue für Steuerflucht geeignete Instrumente werden implementiert (z.B. Patentboxen) und effektive Maßnahmen zur Herstellung von mehr Transparenz wie die Einführung öffentlich einsehbarer Register für Unternehmen, Stiftungen und Trusts oder die länderbezogene Rechnungslegung (country-by-country-reporting) werden nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Die Harmonisierung von Steuersystemen scheitert häufig an nationalen Interessen, wie

*Bilanz der Maßnahmen gegen Steuerflucht und -vermeidung*

zum Beispiel bei der Einigung auf eine Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) oder eine Gesamtkonzernsteuer (Picciotto 2010). Die Einführung von Mindeststeuersätzen oder eines Vermögensregisters (etwa auf europäischer Ebene) werden nicht ernsthaft erwogen.

*jüngste Maßnahmen gegen Steuerflucht im Sinne der mächtigen Staaten gestaltet, nicht der Entwicklungsländer*

Problematisch ist außerdem die regional ungleiche Wirkung regulierender Maßnahmen. Der Informationsaustausch zwischen europäischen und anderen reichen Staaten wird verbessert. Entwicklungsländer sind jedoch vom globalen Standard für Steueraustausch der OECD indirekt ausgeschlossen, weil dieser vorsieht, dass Informationen wechselseitig ausgetauscht werden (OECD 2014). Das setzt wiederum eine technische Infrastruktur voraus, über die Entwicklungsländer nicht verfügen, weshalb NGOs eine Stufenlösung fordern (Christian Aid 2013). Auf der anderen Seite führen die USA nicht den OECD-Standard ein, sondern verweisen auf das eigene FATCA-Gesetz, das jedoch keinen gleichwertig reziproken Informationsaustausch vorsieht (Knobel 2016). Damit wird befürchtet, dass die USA nur Druck auf Steueroasen ausübt, wenn es um Steuerflucht von US-BürgerInnen und Unternehmen geht, und nicht an einer grundsätzlichen und gleichberechtigten Lösung des Problems interessiert ist. Es gibt vielmehr Indizien, dass sich die USA als Steueroase konsolidiert, da in vielen Bundesstaaten Unternehmen weiterhin anonym gehalten werden können (Knobel 2016; s. auch TJN 2015a). Die Bekämpfung von Steuerflucht und die Nutzung von Steueroasen hängt also zu großen Teilen vom machtpolitischen Gewicht einer Region und von materiellen Ressourcen zur Nutzung von Steuerfluchtdienstleistungen ab.

### **3. Die Folgen von Steuerflucht und -vermeidung**

Diskussionen über Steuerflucht sind in vielen Fällen von ideologischen Annahmen und Elitediskursen durchzogen. Eine rhetorische Finte im österreichischen Diskurs war Großmutter's Sparbuch – ein in den 1990er-Jahren in den parlamentarischen Diskurs eingeführtes und bis vor kurzem als Totschlagargument benutztes Motiv. Obwohl das anonyme Sparbuch schon im Jahr 2000 abgeschafft wurde, wurde „Großmutter's Sparbuch“ ins Feld geführt, um die Einschränkung des Bankgeheimnisses zu verhindern (Ötsch 2016). Von der Maßnahme sind Klein-



sparerInnen in der Regel aber nicht betroffen (bzw. profitieren sie von höheren Steuereinnahmen), sondern wohlhabende ausländische AnlegerInnen und Personen, die Schwarzgelder verstecken. Eine weitere Erzählung ist die Steuerquote und der „schlanke Staat“. Es wird häufig vorausgesetzt, dass sie zu hoch sei; wer anderes behauptet, muss sich rechtfertigen. Im Ländervergleich heißt es, Österreich solle sich ein Vorbild an Staaten mit einer niedrigen Quote nehmen. Nicht thematisiert wird hingegen, welche öffentlichen Leistungen BürgerInnen und Unternehmen im Gegenzug beziehen, die sie sich sonst privat kaufen und/oder organisieren müssten. BefürworterInnen von Niedrigsteuern scheint nicht bewusst zu sein, dass sie Steuersysteme fordern, die denen von Entwicklungsländern ähneln. Interessanterweise wird aus der Perspektive der Entwicklungsländer die Diskussion andersherum geführt: Eine hohe Steuerquote steht für Entwicklung.

*Erzählungen zum Schutz von Steuerbegünstigungen: Großmutter's Sparbuch und der schlanke Staat*

### 3.1 Steuern, Entwicklung und Steuerflucht in Entwicklungsländern

Die durchschnittliche Steuerquote (d.h. die Steuereinnahmen eines Staates im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) von OECD-Staaten lag 2012 bei rund 34% (OECD 2016), während die von Entwicklungsländern etwa 17% beträgt (Herkenrath/Longchamp/Missbach 2012: 4). Schwellenländer liegen dazwischen (IWF 2011: 12), während sich die Steuerquoten der am wenigsten entwickelten Länder Steuerquoten im Bereich von 10-15% bewegen (IWF 2011: 12). An den Steuerquoten hat sich seit den 1980er-Jahren wenig geändert, bzw. sind die Quoten der am wenigsten entwickelten Länder sogar gefallen (IWF 2011: 28). Dabei wird eine Steigerung der Staatsquote mittlerweile als notwendige Voraussetzung für Entwicklung gesehen (Bird 2012: 7; Corbacho/Ciblis/Lora 2013: 4; Carter/Cebreiro 2011), beispielsweise um die Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu erreichen und in Gesellschaften mit wachsender Bevölkerung Bildung, sauberes Trinkwasser, Gesundheitsversorgung etc. zu finanzieren (IWF 2011).

*Steuerquoten in Entwicklungsländern und reichen Staaten*

In der Nachkriegszeit favorisierten ExpertInnen direkte progressive Einkommensteuern. Die Entwicklungsländer konnten ihre Steuerquoten jedoch nicht wesentlich steigern und führten nach und nach mehr Steuern auf Verbrauch bzw. Mehrwert-

*in Entwicklungsländern angewendete Steuerdoktrinen*

steuern ein. Im Rahmen des Washington Consensus machten Steuerexperten ab den 1980er-Jahren indirekte Steuern zur Leitidee, und zwar Verbrauchssteuern mit einheitlichem Satz auf breiter Bemessungsgrundlage. Dazu forderten sie die Senkung von Zöllen (Bird 2012: 6; Keen 2012: 9–11). In der Folge kompensierten die meisten Länder den Verlust von Zöllen durch höhere Mehrwertsteuern (Bird 2012: 8); die Steuerquote stieg aber nicht grundsätzlich.

### *Steuerstruktur von Entwicklungsländern*

Bezeichnend für die Steuerstruktur von Entwicklungsländern ist ein U-förmiges Muster: Arme und reiche Teile der Bevölkerung und Unternehmen zahlen wenig Steuern. Mikrounternehmen nehmen so wenig ein, dass sich die Erhebung der Steuern fast nicht lohnt (Keen 2012: 15). Problematisch ist einerseits Schwarzarbeit hoch qualifizierter Freiberufler (Keen 2012: 15); vor allem aber die Steuerflucht von Unternehmen, die nicht versteuerte Gewinne in Steueroasen des Nordens schaffen (Pogge/Mehta 2016; Jenkins/Newell 2013; Herkenrath/Longchamp/Missbach 2012). Mittlere Unternehmen werden hingegen steuerlich erfasst (Keen 2012:13). Nichtsdestotrotz machen Steuerzahlungen der größten Unternehmen in den am wenigsten entwickelten Ländern einen großen Teil der Einnahmen aus (Keen 2012:13). Während sich multinationale Unternehmen zunehmend freiwillige Verhaltenskodices geben und auf Corporate Social Responsibility setzen, weiten sie andererseits Steuervermeidungspraktiken aus (Jenkins 2013: 382). Für Entwicklungsländer mit schlecht ausgestatteten Steuerbehörden ist es sehr schwierig und aufwändig, Steuerpraktiken multinationaler Unternehmen zu überprüfen. Unternehmen leisten sich gut ausgebildete Rechtsanwälte, so dass ein erhebliches Ungleichgewicht an Expertise besteht.

### *Verluste der Entwicklungsländer durch Steuerflucht*

Die Verluste von Entwicklungsländern durch Steuervermeidung von Unternehmen werden auf rund \$ 100-160 Mrd. pro Jahr geschätzt (Hollingshead 2010; Christian Aid 2008). Mit den \$ 124 Mrd. Steuerfluchtgeldern, die Privatpersonen aus Entwicklungsländern ins Ausland schaffen (Oxfam 2009), liegt der jährliche Einnahmenverlust bei \$ 284 Mrd., was die Ausgaben der OECD-Staaten für Entwicklungshilfe in Höhe von \$ 125 Mrd. (2011) um mehr als das Doppelte übertrifft (Herkenrath/Longchamp/Missbach 2012: 15).

Entwicklungsländer befinden sich also in einem Teufelskreis. Mehrwertsteuern können nur begrenzt erhöht werden, so dass viele Länder stark auf Steuerzahlungen großer Unternehmen angewiesen sind. Diese versuchen jedoch, sich Steuervorteile oder Subventionen auszuhandeln, was wiederum dazu führt, dass die Steuern nicht steigen oder sogar schrumpfen. Damit fehlen den Staaten einerseits Mittel für Investitionen und Infrastruktur, die attraktive Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen, und andererseits Ressourcen zum Aufbau von Steuerbehörden, um diese Mittel zu erheben (Jenkins 2013: 381f).

Die mit dem Washington Consensus verbundene Steuerpolitik wurde häufig nicht freiwillig, sondern aufgrund des Drucks des IWF im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen eingeführt (Swank 2016: 191) und scheint heute abgelöst zu werden. Das Wissen über Steuerfluchtpraktiken und Regulierung hat sich verbessert. Einige Initiativen von Entwicklungsländern arbeiten auf Allianzbildung hin, steuerliche Anreize für Unternehmen werden tendenziell abgelehnt, Entwicklungsländer haben aus vorschnell abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen gelernt, Quellensteuern und weitere technische Maßnahmen werden erwogen, staatliches Finanzpersonal wird geschult und die Einbindung des informellen Sektors anvisiert (Mehta/Siu 2016). Ob es Entwicklungsländern gelingt, die Steuereinnahmen zu erhöhen, ist unklar. Wenn Steuerfluchtmärkte im Norden durch stärkere Transparenz und Abkommen teilweise eingeschränkt werden, versuchen Banken und Dienstleister möglicherweise, neue Märkte in Entwicklungsländern zu erschließen (analog zu Mikrokrediten). Dabei haben Entwicklungsländer wenig Druckmittel, um Steueroasen des Nordens zur Herausgabe von Daten zu zwingen.

*Handlungsspielräume von Entwicklungsländern*

### **3.2 Die Folgen von Steuerflucht innerhalb reicher Gesellschaften**

In reichen Staaten sind die Handlungsspielräume der Politik größer. Nichtsdestotrotz wirken sich Steuerflucht und -vermeidung in vielerlei Hinsicht direkt und indirekt auf die Gesellschaften aus. Direkte Wirkungen sind Einnahmeverluste, die durch die Intransparenz des Sektors allerdings nur unscharf klassifiziert werden können. Die jährlichen Steuerausfälle der Volkswirtschaften durch Steuerflucht und -vermeidung werden in Europa auf 2%

*direkte Auswirkungen von Steuerflucht auf reiche Gesellschaften*

des BIP geschätzt, was einer Summe von ca. € 270–340 Mrd. entspricht (Palan/Murphy/Chavagneux 2010: 66). Ungleiche Bedingungen entstehen auch, weil Arbeitseinkommen und Konsum an der Quelle besteuert werden, Kapitaleinkommen und Unternehmensgewinne aber deklariert werden müssen, was größere Spielräume für Trickereien eröffnet. Steuerflucht und -vermeidung führen zu unfairem Wettbewerb zwischen lokalen Unternehmen und solchen, die Steueroasen nutzen. Selten erwähnt wird außerdem, dass Steueroasen auch Scheidungsoasen sind. Im Fall von Scheidungen können so EhepartnerInnen Gelder verstecken. Eine Vielzahl von Presseberichten erwähnt Frauen, die dadurch bei Scheidungen keinen Zugriff auf ihnen zustehende Gelder haben.

*indirekte Auswirkungen von Steuerflucht und Steuerstruktur*

Indirekt führen Steueroasen zu einer Senkung der Steuersätze auf Unternehmensgewinne und verstärken den Trend zu einer Flat Tax auf Kapitaleinkommen in der Höhe von 25% (Genschel/Schwarz 2011) – ein Satz, der weit unter den Spitzensteuersätzen für Arbeitseinkommen liegt und damit reiche Personen begünstigt. In Österreich wurde 2015 mit € 27,3 Mrd. der größte Teil des Steueraufkommens durch Lohnsteuern finanziert, gefolgt von € 26,3 Mrd. Umsatzsteuern, € 6,3 Mrd. Körperschaftssteuern, € 4,2 Mrd. Mineralölsteuern, € 3,9 Mrd. Kapitalertragsteuern, € 3,6 Mrd. Einkommensteuern und Steuern auf Tabak, Grunderwerb, Alkohol und sonstige (BMF 2016).

*zunehmend ungleiche Verteilung von Steuerzahlungen auf Kosten von Arbeit und Konsum*

Damit wird ein Großteil des Steueraufkommens von der Masse finanziert – trotz zunehmender Ungleichheit der Vermögen, der ab Ende der 1970er-Jahren sinkenden Lohnquoten und steigenden Gewinnquoten. Damit spiegeln sich die Verschiebungen in der Vermögens- und Einkommensstruktur nicht in der Form der Besteuerung (Guger/Marterbauer 2007). Ein zunehmender Teil des Steuereinkommens wird damit durch Arbeits- und Verbrauchssteuern finanziert, während Kapital außerdem begünstigt wird mit der Abschaffung der Vermögenssteuer 1994, der Senkung des Körperschaftssteuersatzes von 34% auf 25%, der Neuregelung der Gruppenbesteuerung und weiteren Maßnahmen (Lunzer 2006: 19). Die Folge der durch Steuersysteme nicht korrigierten Ungleichheit sind Instabilität durch eine nicht-nachhaltige Verschuldung ärmerer Teile der Bevölkerung und wegbrechender Nachfrage auf der anderen Seite (Kumhof/Rancièrè 2010).

Nichtsdestotrotz wirkt das Steuersystem rückverteilend, weil ärmere Haushalte stärker auf öffentliche Einrichtungen und Leistungen angewiesen sind als reiche. Größtenteils besteht Einigkeit darüber, dass Steuerpflichtige nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit besteuert werden sollten, wobei sich der Begriff nicht auf individuelle Leistung bezieht, sondern entsteht „auf der Grundlage eines aus öffentlichen Mitteln geschaffenen Umfeldes bestehend aus Bildungssystem, Rechtsstaatlichkeit und geeigneter Infrastruktur“ (Liebert 2011: 25). Öffentliche Investitionen schaffen Rahmenbedingungen, die mehr oder weniger komplexe und qualitativ hochwertige wirtschaftliche Aktivitäten zulassen.

*rückverteilende  
Wirkung von  
Steuern und  
öffentlichen  
Investitionen*

So hat Mariana Mazzucato (2014) gezeigt, dass Innovationstechnologien wie das GPS oder Touchscreens auf der Grundlage langjähriger staatlich finanzierter und geleiteter Grundlagenforschung entstanden sind. Private Unternehmen beteiligen sich dahingegen erst in einem späten angewandten Stadium an der Weiterentwicklung von Wissen und haben enge, wirtschaftlich motivierte Anreize. Problematisch ist, dass Unternehmen, z. B. Apple, von staatlich finanzierter Forschung profitieren, die daraus geschlagenen Gewinne aber über Steueroasen oder Steuervermeidungspraktiken unter den üblichen Steuersätzen versteuern und damit wenig zurückgeben (Mazzucato 2014).

*Innovationen  
fördernde und  
steuernde Wir-  
kung öffentlicher  
Investitionen*

Steuern sind ein Garant für politisch-demokratische Gestaltung. Staaten werden erpressbar, wenn sie einerseits eine zunehmend krisenhafte Situation bewältigen müssen, die geprägt ist von ungelösten Problemen der Ungleichheit, der Wachstumskrise und einem Besorgnis erregenden Zustand der Umwelt und andererseits mit öffentlichen Mitteln kriselnde (Finanz-)Unternehmen bezuschussen sollen, in einem Umfeld, in dem sich Reiche und multinationale Unternehmen der Besteuerung entziehen. Eine Ersetzung von Steuergeldern durch freiwillige Spenden Reicher, wie es Feuilletonisten wie Peter Sloterdijk fordern, bedeutet in unserer Gesellschaft einen Rückbau politischer Gestaltungsfähigkeit – mit unberechenbarem Ausgang, wie es politische Interventionen von Milliardären zeigen. Ein abschreckendes Beispiel ist die Einflussnahme der US-Milliardäre Charles und David Koch, die Politik über mehrere Think Tanks beeinflussen, mit fast einer Milliarde Dollar in den Wahlkampf eingriffen und die Tea Party ebenso unterstützen wie Organisationen zur

*Steuern  
als Mittel  
demokratischer  
Gestaltung*

Leugnung des Klimawandels (Conway/Oreskes 2014). Politische Entscheidungen können im Zweifelsfall rückgängig gemacht werden, während Launen von Reichen schwer mit demokratischen Mitteln zu beeinflussen sind. Zukunftsaufgaben wie die soziale und ökologische Transformation der Gesellschaft, die teurer und unwirksamer werden, je länger sie hinausgezögert werden, sind vermutlich nur koordiniert mit gesellschaftlichem Konsens und ausreichenden materiellen Ressourcen zu erreichen.

### Literatur

- Andreasch, Michael / Fessler, Pirmin / Mooslechner, Peter / Schürz, Martin (2011): Fakten zur Vermögensverteilung in Österreich. In: Sozialbericht des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2009/2010, S. 247–266
- Bach, Stefan (2013): Unternehmensbesteuerung: Hohe Gewinne – mäßige Steuereinnahmen. DIW Wochenbericht. Berlin (22/23)
- Bird, Richard (2012): Taxing and development. What have we learned from Fifty Years of Research? Working Paper 12 - 02. Atlanta. <http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1053&context=icepp> (aufgerufen am 31.5.2016)
- BMF (2016): Daten und Fakten. Steuer- und Zollverwaltung 2015. [https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/Folder\\_Daten\\_und\\_Fakten\\_2015\\_Bund\\_DE.pdf?5fmto6](https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/Folder_Daten_und_Fakten_2015_Bund_DE.pdf?5fmto6) (aufgerufen am 21.6.2016)
- Carter, Alan/Cebreiro, Ana (2011): Africa's tax system: A survey. In: OECD Observer (No 284).
- Christian Aid and supporting organizations (2013): Automatic information exchange, tax justice and developing countries. [https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/ChristianAid2013\\_Automatic\\_information\\_exchange\\_briefing.pdf](https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/ChristianAid2013_Automatic_information_exchange_briefing.pdf) (aufgerufen am 21.6.2016)
- Christian Aid (2008): Death and taxes: the true toll of tax dodging. <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf> (aufgerufen am 26.6.2013)
- Conway, Erik / Oreskes, Naomi (2014): Die Macchiavellis der Wissenschaft. Weinheim.
- Corbacho, Ana / Ciblis, Vicente Fretes / Lora, Eduardo (Hg.) (2013): More than Revenue. Taxation as a Development Tool. Inter-American Development Bank. New York.
- Europäische Kommission (2015): Commission decides selective tax advantages for Fiat in Luxembourg and Starbucks in the Netherlands are illegal under EU state aid rules. Brussels. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5880\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm) (aufgerufen am 20.6.2016)
- Europäische Kommission (2014): State aid: Commission investigates transfer pricing arrangements on corporate taxation of Apple (Ireland) Starbucks (Netherlands) and Fiat Finance and Trade (Luxembourg). Brussels. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-663\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-663_en.htm) (aufgerufen am 13.12.2014)
- GAO (United States Government Accountability Office) (2008): International Taxation. Report to Congressional Requesters. <http://www.gao.gov/new.items/d09157.pdf> (aufgerufen am 24.6.2016)
- Genschel, Philipp / Schwarz, Peter (2011): Tax competition: a literature review. In: Socio-Economic Review (9), S. 339–370
- Gregory, William (2012): Flags of Convenience. Washington D.C. [https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557688/Gregory\\_georgetown\\_0076M\\_11950.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/557688/Gregory_georgetown_0076M_11950.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (aufgerufen am 7.6.16)

- Guger, Alois / Marterbauer, Markus (2007): Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Working Paper (307). WIFO. Wien
- Herkenrath, Mark / Longchamp, Olivier / Missbach, Andreas (2012): Steuern und Entwicklung. [https://www.evb.ch/fileadmin/files/images/Steuern/2012\\_EvB\\_SteuernundEntwicklung\\_Broschuere.pdf](https://www.evb.ch/fileadmin/files/images/Steuern/2012_EvB_SteuernundEntwicklung_Broschuere.pdf) (aufgerufen am 21.6.2016)
- Hollingshead, Ann (2010): The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing. Hrsg. von GFI. [http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/04/implied-tax-revenue-loss-report\\_final.pdf](http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/04/implied-tax-revenue-loss-report_final.pdf) (aufgerufen am 21.6.2016)
- ICIJ (2016): Homepage The International Consortium of Investigative Journalists, <https://panamapapers.icij.org/> (aufgerufen am 18.6.2016)
- IWF (2011): Revenue Mobilization in Developing Countries. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf> (aufgerufen am 21.06.2016)
- Jenkins, Rhys / Newell, Peter (2013): CSR, Tax and Development. In: Third World Quarterly 34 (3), S. 378–396
- Keen, Michael (2012): Taxation and Development – Again, IMF Working Paper, WP/12/220. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12220.pdf> (aufgerufen am 06.06.2016)
- Kennickell, Arthur (2009): Ponds and streams: Wealth and Income in the U.S., 1989 to 2007. Washington. <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2009/200913/200913pap.pdf> (aufgerufen am 20.06.2016)
- Knobel, Andres (2016): The Role of the U.S. as a Tax Haven. Implications for Europe. [http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/TAXE\\_committee/The\\_US\\_as\\_a\\_tax\\_haven\\_Implications\\_for\\_Europe\\_11\\_May\\_FINAL.pdf](http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/TAXE_committee/The_US_as_a_tax_haven_Implications_for_Europe_11_May_FINAL.pdf) (aufgerufen am 20.06.2016)
- Kumhof, Michael / Rancière, Romain (2010): Leveraging Inequality. In: Finance & Development, S. 28–31
- Liebert, Nicola (2011): Steuergerechtigkeit in der Globalisierung. Münster
- Lunzer, Gertraud (2006): Struktur und Verteilungswirkung des österreichischen Steuersystems. In: Kurswechsel (1), S. 14–24
- Mazzucato, Mariana (2014): Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. München
- Mehta, Krishen / Siu, Erika Dayle (2016): Ten Ways Developing Countries Can Take Control of their Own Tax Destinies. In: Thomas Pogge und Krishen Mehta (Hg.): Global tax fairness. Oxford, S. 339–355
- Meinzer, Markus (2015): Steueroase Deutschland. München
- OECD (2016): Revenue Statistics – Comparative tables. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> (21.6.2016)
- OECD (2014): Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-financial-account-information.htm> (aufgerufen am 14.2.2014)
- Ötsch, Silke/Schmidt, Michaela (i.E.): Offshore financial centres and tax evasion in banking. In: Ismail Ertürk und Daniela Gabor (Hg.): The Routledge companion to banking regulation and reform. Abingdon, Oxon, New York
- Ötsch, Silke (2016): The Offshore Coalition, Its Tactics and Strategies. In: American Behavioral Scientist 60 (3), S. 321–339
- Ötsch, Silke (2013): Time for Socio-Economic Peace-Making. In: Preiss, Bert / Brunner, Claudia (Hg.): Democracy in Crisis. Vienna and Berlin, S. 79–109
- Ötsch, Silke (2012): Die Normalität der Ausnahme: Finanzoasen als Parallelökonomie. In: Momentum Quarterly 1 (1), S. 27–44
- Oxfam (2016): An Economy for the 1%. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf) (aufgerufen am 6.6.2016)
- Palan, Ronen / Murphy, Richard / Chavagneux, Christian (2010): Tax Havens. How globalization really works. Ithaca

## Entwicklung versus Steuern sparen – *Silke Ötsch*

- Palan, Ronen (2003): *The Offshore World*. Ithaca/London
- Panamashipregistration 2016: <http://panamashipregistration.com/> (aufgerufen am 06.06.2016)
- Pogge, Thomas / Mehta, Krishen (2016): *Global tax fairness*. Oxford
- Picciotto, Sol (2012): *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards\\_Unitary\\_Taxation\\_1-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf) (aufgerufen am 9.9.13)
- Swank, Duane (2016): *The New Political Economy of Taxation*. In: *Review of International Political Economy* 23 (2), S. 185–207
- TJN (2015a): *Financial Secrecy Index 2015. Report on Panama*. <http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/Panama.pdf> (aufgerufen am 6.6.2016)
- TJN (2015b): *Financial Secrecy Index – 2015 Results*. <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results> (aufgerufen am 6.6.2016)
- TJN/Tax Research UK / GFI (2009): *Secrecy Jurisdiction. Research Briefing*. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/Secrecyjurisdiction.pdf>
- TJN (2009): *Where on earth are you? Major corporations and tax havens*. <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/45940CCBd01.pdf> (aufgerufen am 10.5.2015)
- Troost, Axel (2013): *Steuerflucht als Geschäftsmodell (Langfassung)*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/2013, S. 13–16
- UNCTAD (2015): *Review of Maritime Transport 2015*. New York/Genf [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2015_en.pdf) (aufgerufen am 6.6.2016)
- Weltbank (2016): *Datenbank der Weltbank*. <http://data.worldbank.org/country/panama> (aufgerufen am 6.6.2016)
- Zaki, Myret (2010): *Le secret bancaire est mort, vive l'évasion fiscale*. Lausanne
- Zucman, Gabriel (2014): *Steuerparadies. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. Berlin