

EGB-Entschließung zur Bekämpfung von Steuerflucht, Steuervermeidung und Steueroasen

Vom EGB-Exekutivausschuss angenommene Entschließung am 10-11 März 2015

Die Steuervermeidung hat deutlich zugenommen und verursacht in Verbindung mit Steuerflucht einen massiven Verlust an Steuereinnahmen, der in der EU auf 1 Billion Euro geschätzt wird. Diese Entwicklung wurde gefördert durch Globalisierung, Finanzialisierung, die digitale Wirtschaft, das Wachstum des Welthandels und den steigenden Anteil des Kapitals am Nationaleinkommen sowie den fehlenden politischen Willen, etwas gegen Steuerlücken zu unternehmen. Einem global agierenden Kapital stehen einzelstaatliche Steuervorschriften gegenüber. Steuerflucht und Steuervermeidung nehmen zu, weil es an Informationen über Kapitalströme und den internationalen Besitz an Vermögenswerten fehlt, weil es zwischen den Regierungen keinen automatischen Austausch von Steuerdaten gibt und weil die nationalen Regierungen eher an Steuerwettbewerb als an einer Zusammenarbeit interessiert sind und sich vorrangig mit Verwaltungsaufgaben befassen, anstatt investigativ tätig zu werden.

Seit Beginn der Finanzkrise 2008 haben zahlreiche Staaten in der EU nicht mehr in ihre Steuerverwaltungen investiert, sondern im Gegenteil Personal und Mittel gekürzt, die zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung erforderlich sind. Vor allem die Sparprogramme hatten eine kontraproduktive Wirkung.

Das Ergebnis konzertierter internationaler Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung wird mehr Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Gerechtigkeit und Steuereinnahmen sein, wenn diese Aktionen konsequent durchgeführt werden. Höhere Steuereinnahmen sind entscheidend für die Finanzierung öffentlicher Dienste, die sich in einigen Ländern dramatisch verschlechtert haben, und für die Finanzierung der sozialen Absicherung sowie die Bekämpfung der Armut.

Steuerflucht

Steuerflucht ist illegal und wird nicht nur von Kriminellen praktiziert, sondern auch von einigen Unternehmen und zahlreichen Privatpersonen. Das hat einen Verlust von Steuereinnahmen in erheblichem Umfang zur Folge und führt zu einem unfairen Wettbewerbsnachteil für steuererhliche Unternehmen.

Das Ausmaß der Steuerflucht erreicht Schätzungen zufolge fast 20 Prozent des BIP. 2013 hatte die Schattenwirtschaft einen geschätzten Anteil von 18-19 Prozent des BIP in Europa. Diese informelle Wirtschaft ist in den osteuropäischen Ländern und den Ländern Südeuropas, die niedrigere direkte Steuern und/oder eine Flat Tax erheben, deutlich größer. Es gibt allerdings keine Korrelation zwischen der Höhe der Steuern und dem Umfang der informellen oder halbinformellen Wirtschaft.

Die Initiativen zur Bekämpfung der Steuerflucht und zur Aufhebung des Bankgeheimnisses sind in unserem gemeinsamen Interesse. Es besteht aber ein deutlich höherer Handlungsbedarf, z.B. die automatische Weitergabe von Informationen und die Veröffentlichung möglichst umfassender Finanzinformationen.

Steuervermeidung

Als Steuervermeidung bezeichnen wir die legale Nutzung von Möglichkeiten zur Verringerung der Steuerlast. Im Zuge der Globalisierung ist eine aggressive Steuerplanung inzwischen zur Regel geworden mit wachsender Tendenz. Sie wird zusätzlich unterstützt durch so genannten Mittlerfirmen, zu denen auch Holdinggesellschaften gehören. Der Grundsatz der Fairness im Bereich Steuern und

Politik wird hier im großen Maßstab unterlaufen. Steueroasen spielen bei der Steuervermeidung in der globalisierten Welt eine große Rolle.

Steuervermeidung ist heute ein Big Business und wird bestimmt von den "Big Four"-Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und anderen großen Steuerberatungsfirmen. Sie sind nicht nur beratend tätig, sondern verkaufen auch komplette Steuervermeidungsmodelle an profitable Unternehmen. Die Luxemburg-Leaks haben das institutionalisierte Ausmaß der vom Staat rechtsverbindlich zugesagten und hinter geschlossenen Türen ausgehandelten Steuervermeidung von Unternehmen offengelegt. Dieser Trend des unlauteren Steuerwettbewerbs ist völlig aus dem Ruder gelaufen, und die einzigen langfristigen Gewinner sind hier die großen multinationalen Konzerne und die Superreichen. Abgesehen von den Staaten, denen die Steuereinnahmen wegbrechen, sind die eigentlichen 'Verlierer' die Arbeitnehmer in den multinationalen Unternehmen als Beteiligte an dieser aggressiven Steuerplanung.

Steueroasen

Steueroasen sind inzwischen ein Thema in der EU und in internationalen Organisationen wie der OECD oder der G20. Im Dezember 2012 hat die Kommission einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerflucht vorgestellt, aber die darin enthaltenen Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich, die Sanktionen zu schwach, und in der EU existierende Steueroasen werden außen vor gelassen. Hier muss deutlich mehr unternommen werden, um diese Steueroasen auszutrocknen. Die Kommission sollte damit beginnen, den Begriff Steueroase zu definieren.

Keiner EU-Bank oder anderen in der EU tätigen Bank (z. B. einer US-Bank) darf es erlaubt sein, eine Niederlassung oder eine Tochtergesellschaft in einer Steueroase zu haben. Wenn sie in irgendeiner Weise in einer Steueroase operieren, ist ihnen die Banklizenz zu entziehen. Wer die Vorteile von Steueroasen nutzt, sollte von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.

Steuerwettbewerb ist ungesund

Der Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Staaten besonders in der EU ist ungesund für die betroffenen Staaten und für die Bürger, die ihre Steuern zahlen müssen. Der Steuerwettbewerb hat niedrigere Steuersätze, Steuerbefreiungen, Steueranreize (Schlupflöcher) und die Senkung der effektiven Steuersätze für multinationale Unternehmen, Vermögende und solche Staaten zur Folge, die diese Vorteile als erste angeboten haben.

Trotz des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, der 1997 vom ECOFIN angenommen wurde¹, sind seither von den Mitgliedstaaten zahlreiche zusätzliche Ausnahmeregelungen und Änderungen (Schlupflöcher) eingeführt worden. Darüber hinaus hat es für direkte progressive Steuern auf Kapital, hohe Einkommen und geerbte Vermögen nur eine Richtung gegeben - nämlich nach unten. Gleichzeitig sind die indirekten degressiven Steuern auf den Verbrauch wie zum Beispiel die Mehrwertsteuer in vielen EU-Mitgliedstaaten gestiegen.

Die Steuerpolitik fällt in die Kompetenz der einzelnen Staaten und ist ein zentraler Bereich der Souveränität der EU-Mitgliedstaaten. Das ist jedoch kein Hinderungsgrund für einen gewissen Grad an Koordinierung, um diesen Unterbietungswettbewerb zu beenden und dafür zu sorgen, dass Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie Gewinne erwirtschaften. Eine verpflichtende gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage ist wichtig, um Gewinnverlagerungen zu verhindern.

Das internationale Steuersystem funktioniert nicht - ABG soll es richten

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_de.pdf

Multinationale Unternehmen stehen verstärkt in der Pflicht aufgrund ihrer seit langem üblichen Praktiken, Gewinne in Niedrig- oder Nullsteuerländer bzw. Steueroasen zu verschieben und die steuerlichen Bemessungsgrundlagen zu unterminieren. Dies beraubt die Staaten ihrer Einnahmen, unterwandert die Steuerehrlichkeit und hat zur Folge, dass andere einen höheren Anteil des Steueraufkommens schultern müssen.

Als Reaktion darauf hat die OECD im Jahre 2013 einen Aktionsplan gegen die Aushöhlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung (ABG) vorgelegt. Hierbei handelt es sich um einen zweijährigen politischen Prozess mit 15 Aktionspunkten und dem Ziel, die aggressive Steuerplanung multinationaler Unternehmen zu durchkreuzen. ABG ist zwar eine wichtige Initiative, trotzdem bleiben hier einige Vorbehalte. Erstens ist keine öffentliche Bekanntmachung der nach Ländern aufgliederten Rechnungslegung für multinationale Unternehmen vorgesehen. Zweitens bleiben zahlreiche Unsicherheiten hinsichtlich der steuerlichen Behandlung von Schattenbanken und privaten Kapitalpools.

Unterlagen über Verrechnungspreise und länderbezogene Berichterstattung

Im Jahre 2014 hat die OECD im Rahmen ihrer Initiativen gegen die Manipulation von Verrechnungspreisen Standards für die interne Dokumentation in multinationalen Unternehmen für die interne Verrechnung von Waren und Dienstleistungen erstellt. Damit steht eine Blaupause für die länderbezogene Rechnungslegung für Erträge, Gewinne, gezahlte Steuern und die Erfassung der wirtschaftlichen Tätigkeit zur Verfügung. Die teilnehmenden Länder haben jedoch bis Ende 2020 Zeit, diese Standards zu beurteilen; sie sind außerdem für MNU nicht verbindlich vorgeschrieben. Die EU lässt den Unternehmen die Möglichkeit, Abschlüsse zu konsolidieren und eine länderbezogene Berichterstattung zu vermeiden, obwohl diese Abschlüsse nach wie vor den Steuerbehörden der einzelnen Länder vorgelegt werden müssen.

Erforderlich sind eine Offenlegung der länderbezogenen steuerrechtlichen Bilanzierung durch die MNU sowie Maßnahmen zur Besteuerung von Schattenbanken und privaten Kapitalpools. Die EU-Verordnung des außerbörslichen Handels mit Derivat-Produkten (EMIR) sollte mit dieser Perspektive benutzt werden. Diese Verordnung beinhaltet die Verpflichtung, alle Transaktionen im Zusammenhang mit OTC-Derivatgeschäften zu deklarieren.

Steuerwettbewerb und Strategien zur Steuervermeidung

Der Steuerwettbewerb führt zu Strategien der Steuervermeidung. Die meisten dieser Strategien werden von Planern in Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erdacht (wobei die Honorarforderungen der Steuerabteilungen dieser Gesellschaften höher sind als die Einnahmen mancher kleiner Staaten aus der Körperschaftsteuer). Ihre Arbeitsgrundlage (Missbrauch von Steuervorschriften) sind jedoch die von den Staaten angebotenen Steuererleichterungen.

Luxemburg, Irland und die Niederlande nehmen in der EU eine exponierte Stellung im Hinblick auf die Steuererleichterungen/Schlupflöcher sowie die Niedrig- und Nullsteuersätze ein, die sie den Reichen und den großen mobilen multinationalen Unternehmen anbieten. Irland war mit seinen Angeboten niedriger Unternehmenssteuern zunächst konkurrenzlos, aber zahlreiche Staaten sind diesem Beispiel mit großzügigen Steuersenkungen überall gefolgt (mit entsprechenden Steuervermeidungsmodellen). Portugal hat ebenfalls Maßnahmen zur Verringerung der Bemessungsgrundlage der Unternehmen mit besonderen Vorteilen für große Unternehmen eingeführt. Ein eventueller Nutzen aus immer mehr "steuerlichen Anreizen" wird für souveräne Staaten schnell immer geringer. Der Gewinn liegt einzig und allein bei den multinationalen Unternehmen, die überall in Europa von niedrigeren Steuern profitieren.

Es gibt Kritik an der Rolle der Niederlande als "Steuroase" und an den Luxemburger Schlupflöchern, die es zahlreichen MNU und reichen Personen erlauben, ihre Steuerzahlungen drastisch zu reduzieren. Diese Steuern könnten überall in Europa für bessere öffentliche Dienste verwendet werden. Luxemburgs steuerminimierendes System, auf dem ein großer Teil seiner Wirtschaft basiert, sorgt in dem Land für ein Einkommen, das um das 2,5-fache über dem europäischen Durchschnitt liegt.

Die Steuermachthaber

Die Möglichkeiten mächtiger Organisationen zur Einflussnahme auf die Steuerpolitik darf nicht unterschätzt werden und untergräbt das Vertrauen in das demokratische System. Die Fachleute der großen Wirtschaftsprüfungsfirmen und Anwaltskanzleien, die oft von den MNU und den Reichen bezahlt werden, sponsern steuerpolitische Konferenzen der Regierungen, haben Mitarbeiter in den staatlichen Steuerbehörden, nehmen Einfluss auf die Politik und finanzieren in zahlreichen Universitäten "Forschungen" über steuerpolitische Themen, so dass akademische Kreise an den Hochschulen ebenfalls die Politik beeinflussen.

Steuern und die digitale Wirtschaft

Infolge der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung des Internets werden auch die damit verbundenen steuerrechtlichen Fragen immer komplizierter. Die neuen Geschäftsmodelle und der zunehmende Anteil einer Wertschöpfung aus immateriellen Vermögenswerten wie geistigem Eigentum, aber auch dem Glücksspiel bedeutet, dass die Besteuerung solcher Produkte und Dienstleistungen immer schwieriger wird. In diesem Bereich werden Schritte unternommen, aber zu effektiven Lösungen werden wir hier nur im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit und nicht durch Steuerwettbewerb kommen.

Empfehlungen

Allgemein

Nach dem Kongress 2015 Einsetzung einer EGB-Arbeitsgruppe Steuern zur Beobachtung und Kommentierung relevanter Initiativen der EU und der OECD sowie zur Entwicklung einer eigenen EGB-Politik in diesem Bereich.

Gründung von EuroTax als internationales europaweites Steuerfahndungszentrum. EuroTax wäre finanziell gut ausgestattet und verfügte über weitgehende Fahndungsvollmachten im Kampf gegen Steuerflucht und Steuervermeidung reicher Privatpersonen, Unternehmen und Krimineller.

Die Europäische Kommission sollte einen weitgehend repräsentativen Sonderausschuss für europäische Steuerfragen einsetzen, der auf der Basis allgemeiner Besteuerungsgrundsätze die weitere Entwicklung der Steuern in der EU plant. Als Ziel ist die Verringerung der Steuerlücke neben Investitionen in Steuerverwaltungen zu definieren.

Ein wichtiger Mechanismus zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung ist die Einführung einer regelmäßigen Bewertung der Nettovermögenswerte aller Bürger einschließlich der im Ausland vorhandenen Vermögen. Dies würde ebenfalls zu einer besseren Informationsbasis für politische Entscheidungen und die Steuerpolitik beitragen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten anfangen, Gespräche über allgemeine Grundsätze für die Besteuerung von Einkommen und Vermögen zu führen.

Die Steuersysteme in Mitgliedstaaten sollten und dadurch vereinfacht werden, dass unnötige Ausnahmen und Befreiungen besonders für große Konzerne abgeschafft

werden. Die Vereinfachung des gesamten Systems durch den Verzicht auf diese Sonderregelungen wird zu höheren Einnahmen oder geringeren Steuersätzen führen und dazu beitragen, dass die Einkommenssteuer und die Systeme der sozialen Absicherung effektiver und gerechter werden.

Eine Steuer auf Finanztransaktionen ist in allen Mitgliedstaaten einzuführen.

Die Initiativen zur Bekämpfung der Steuervermeidung der MNU durch die verbindliche Einführung einer nach Ländern aufgegliederten Rechnungslegung im Bankensektor und in der Rohstoffindustrie ist zu begrüßen, sollte aber auf alle Wirtschaftszweige ausgedehnt werden. Im Hinblick auf ABG muss es a) eine öffentliche Bekanntgabe der länderbezogenen Unternehmensabschlüsse und b) einen effektiven Umgang mit Schattenbanken und privaten Kapitalpools geben.

Der Kampf gegen Steuerflucht und Steuervermeidung erfordert mehr Transparenz auf der Unternehmensebene. Dazu gehören mehr Demokratie in den Betrieben, weniger gesetzliche Bestimmungen zu Geschäftsgeheimnissen und die Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse.

Kampf gegen Steuervermeidung

Der Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen, ist ungesund und auf lange Sicht unsinnig. Er ist der größte Anreiz für Steuervermeidung und zwingt die Mitgliedstaaten in einen Wettbewerb um das Angebot immer geringerer Steuersätze und unzähliger Steuervermeidungsmodelle, die als "Steueranreize" gefördert werden. Die Besteuerung muss innerhalb der EU effektiv koordiniert werden, damit der zurzeit stattfindende Unterbietungswettbewerb aufhört. Es muss Transparenz in der Steuergesetzgebung herrschen, und die Mitgliedstaaten müssen Steuerdaten austauschen.

Der EGB unterstützt die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage in der EU, möglichst mit der Einführung einer Mindeststeuer von 25%.

Europa sollte es Personen aus den 28 Mitgliedstaaten und der digitalen Wirtschaft erschweren, unternehmerisch in der Europäischen Union tätig zu werden, ohne sich in der EU steuerlich im Rahmen von EuroTax oder in einem der Mitgliedstaaten anzumelden.

Europas Steuersystem sollte für eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sorgen, um gegen die Vermeidung der Einkommenssteuer- und Sozialbeitragszahlungen der MNU vorzugehen, die ihre Mitarbeiter in Mitgliedstaaten mit niedrigen Steuersätzen anmelden und für sich Vertragskonstrukte mit (Schein)-Selbständigen und Fremdfirmen nutzen.

Die Macht der Big Four-Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sollte beschränkt werden, und es sind Schritte zu unternehmen, die Zuständigkeiten für Aufgaben wie Wirtschaftsprüfung, Steuern und Beratung zu trennen, damit Interessenkonflikte vermieden werden. Die Staaten sollten darauf verzichten, Mitarbeiter dieser Firmen in ihre Wirtschafts- und Steuerbehörden einzubetten. Bis dahin sollte es ihnen untersagt werden, die Kommission in Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich zu beraten.

MNU sollten dazu verpflichtet werden, umfangreiche Jahresabschlüsse in allen Ländern zu veröffentlichen, in denen sie wirtschaftlich tätig sind. Dazu gehören auch Angaben zum relativen und absoluten Umfang ihrer Wirtschaftstätigkeit in jedem Land (mindestens Umsatz, Beschäftigtenzahlen, Investitionen, Gewinne und gezahlte Steuern). Auf diese Weise sollten Privilegien für Gruppenunternehmen und Unlimited

Companies sowie sonstige Schlupflöcher und Ausnahmen von der finanziellen Offenlegungspflicht beendet werden.

Alle größeren Unternehmen müssten dazu verpflichtet werden, die jährlich von dem Unternehmen in einer Volkswirtschaft geleisteten Ertragssteuern zu veröffentlichen und diese Informationen ihren Belegschaften formell mitzuteilen. Konkret bezieht sich dies auf die tatsächlich gezahlten Steuern für jedes Jahr und nicht auf irgendeine Rückstellung oder eine kaum zu verifizierende Zahl.

Alle MNU sollten den Grad der Abhängigkeit eines lokalen Unternehmens von seinem Konzern offenlegen (d.H. Daten zum Ausmaß des Handels im Konzernverbund, lokale Einkäufe, Wertschöpfung usw.).

Die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage könnte auch durch die Einführung einer Kapitalertragssteuer auf Zinszahlungen und Lizenzgebühren beschränkt werden. Das gilt auch für die Einschränkung beim Abzug von Zinszahlungen und Lizenzgebühren.

Steuervermeidung durch Stiftungen einschließlich Familienstiftungen ist eine bewährte Praxis reicher Leute und sonstiger juristischer Personen und ist in großem Maßstab einzuschränken. Darüber hinaus sollten jetzt alle Stiftungen ausnahmslos dazu verpflichtet werden, ihre Jahresabschlüsse in Anwendung der EU-Rechtsvorschriften für Unternehmen zu veröffentlichen, wenn ihre Vermögenswerte denen mittelgroßer und großer Unternehmen entsprechen.

Maßnahmen gegen Steuerflucht

Die Mitgliedstaaten müssen aufgefordert werden, in ihre Steuerverwaltungen zu investieren und die erforderlichen investigativen Kapazitäten aufzubauen, um Steuervermeidung und Steuerflucht zu bekämpfen. Hierbei ist eine Zusammenarbeit auf höchstem Niveau anzustreben. Die Mitgliedstaaten sollten ihre finanziellen Mittel sowie das Personal und die Kompetenzen ihrer Steuerfahndungen bündeln.

Die Initiativen zum Austausch von Informationen über einzelne Personen und Unternehmen sind zu begrüßen, trotzdem bleibt das Ausmaß an Steuerflucht sehr hoch. Eine deutlich rigorosere Fahndung in den Mitgliedstaaten sowie auf europäischer und internationaler Ebene ist erforderlich, um dieses Problem anzugehen. Das wirtschaftliche Eigentum an allen Unternehmen und Stiftungen ist in einem öffentlichen Verzeichnis aufzulisten. Es ist deshalb wichtig, dass der Beschluss des Rates vom Januar 2015 über die Richtlinie zur Verhinderung der Geldwäsche und der Eintragung der letztendlichen Kapitaleigner in Zentralregistern schnell umgesetzt wird.

Der EGB unterstützt Maßnahmen, um Steueroasen wie die Schweiz, Monaco, Liechtenstein und andere dazu zu zwingen, Informationen über Europäische Bürger offenzulegen. Die Europäische Kommission sollte aber Maßnahmen gegen alle Steueroasen in ihrem geographischen Gebiet ergreifen, um den Verlust von Steuereinnahmen auf der Basis der Kriterien zu bekämpfen, die im EU-Aktionsplan gegen Steuerhinterziehung und Steuerflucht, den Vorschriften über staatliche Beihilfen und dem Austausch von Steuerinformationen benannt werden.

Die EU darf nicht zögern, Sanktionen gegen unkooperative Gesetzgeber zu verhängen. Keiner EU-Bank oder anderen in der EU tätigen Bank (z. B. einer US-Bank) darf es erlaubt sein, eine Niederlassung oder eine Tochtergesellschaft in einer Steueroase zu haben. Wenn sie in irgendeiner Weise in einer Steueroase operieren, ist ihnen die EU-Banklizenz zu entziehen. Wer die Vorteile von Steueroasen nutzt, sollte auch von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen werden.