

Eyerund, Theresa; Möller, Marie

Research Report

Steueroasen: Mit Kontrolle und Kavallerie gegen Briefkastenfirmen?

IW-Kurzbericht, No. 15.2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Eyerund, Theresa; Möller, Marie (2016) : Steueroasen: Mit Kontrolle und Kavallerie gegen Briefkastenfirmen?, IW-Kurzbericht, No. 15.2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157678>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



Theresa Eyerund und Marie Möller

Steuerhasen

Mit Kontrolle und Kavallerie gegen Briefkastenfirmen?

Ein internationaler Rechercheverbund hat dubiose Finanzgeschäfte bekannter Persönlichkeiten enthüllt. Die „Panama Papers“ werden auch Deutschland lange beschäftigen. Von mehr Kontrolle bis hin zur Entsendung der Kavallerie reichen die Vorschläge, mit denen gegen Steuerhasen vorgegangen werden soll. Leere martialische Drohungen sind nicht glaubwürdig und juristische Lösungen alleine reichen nicht. Vielmehr sollten die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten ihrer Vorbildfunktion gerecht werden – schon aus purem Eigeninteresse.

Illegal versus illegitim

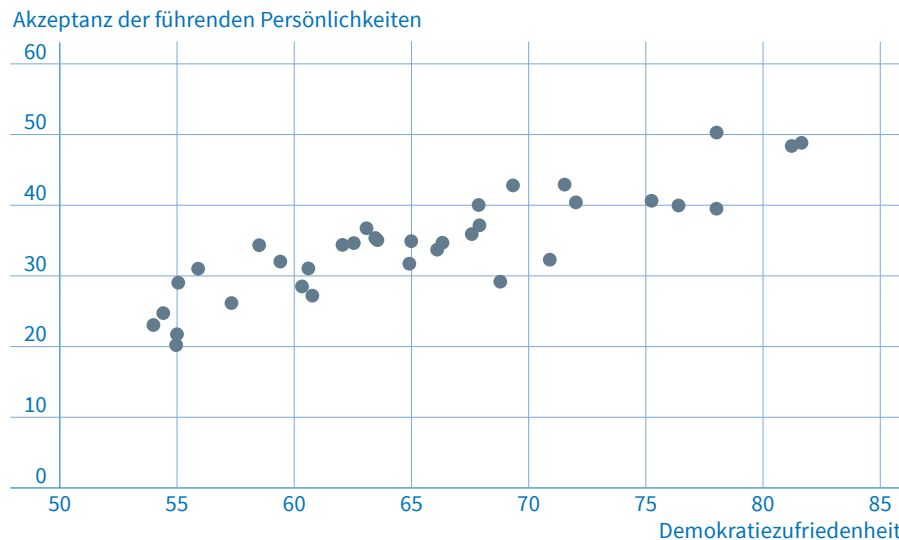
Neben ranghohen Politikern und bekannten Sportlern tauchen auch Diktatoren und Kriminelle in den geleakten Dokumenten auf. Diese Tatsache heizt das Thema zusätzlich auf, sodass Illegales und Illegitimes häufig vermischt wird. Per se ist es nicht illegal, eine Briefkastenfirma zu gründen. Zum Beispiel um Übernahmen zu organisieren oder als Kunstsammler anonym zu bleiben. Auch in Ländern, in denen nicht-demokratische Regime herrschen und Privatpersonen durch unsichere Eigentumsverhältnisse,

Enteignung oder Erpressung bedroht sind, kann der Kapitalabzug moralisch nachvollziehbar sein und den Systemwettbewerb verstärken, in dem er Druck auf korrupte und nicht rechtsstaatlich organisierte Regierungen ausübt. Illegal wird es dann, wenn diese Firmen benutzt werden, um Einnahmen aus Korruption, Waffen- oder Drogenschmuggel zu waschen oder um Steuern zu hinterziehen.

Liegen tatsächlich Beweggründe vor, die aus deontologischer Perspektive akzeptabel sind, also aus gutem Willen heraus geschehen, gibt es trotzdem keinen Grund, das Kapital gerade in Steuerhasen zu transferieren. Denn Briefkastenfirmen können nicht nur auf den Jungferninseln oder in Panama gegründet werden. Auch andere Staaten mit gesicherten Governance Strukturen können Zufluchtsort für Kapital sein, das dort dann aber auch entsprechend versteuert wird. Insofern liegt der Verdacht nahe, dass in Panama und Co. Briefkastenfirmen nicht aus edlen Motiven gegründet wurden. Länder, in denen ein stabiles System und Rechtsstaatlichkeit herrschen, kritisieren zu Recht diejenigen, die sich durch Briefkastenfirmen in Steuerhasen nicht an öffentlichen Gütern beteiligen. Die politische Debatte dreht

Ansehen der Eliten und Zufriedenheit mit Demokratie gehen Hand in Hand

Anteil derjenigen, die mit dem System zufrieden sind und Anteil derjenigen, die glauben, die richtigen Personen seien in führenden Positionen, in Prozent



Quelle: Jung et al., 2013; eigene Berechnung auf Basis der Daten des Politbarometers von 1977 bis 2011



sich daher in erster Linie darum, wie die Regeln angepasst werden müssen, damit diese Art von Geschäften möglichst bald nicht mehr nur illegitim ist, sondern qua Gesetz illegal.

Lösungsansätze auf drei Ebenen

Dass kriminelle Machenschaften wie Steuerhinterziehung gesetzlich geahndet werden müssen, steht außer Frage. Eine pauschale Abschaffung von Briefkastenfirmen, wie sie SPD-Chef Sigmar Gabriel fordert, kann aber nicht der richtige Weg sein. Davon wären auch diejenigen betroffen, die weder illegal noch illegitim handeln. Außerdem geht diese Forderung davon aus, dass alle Staaten sich gut und im Sinne ihrer Bürger verhalten. Das ist aber nicht der Fall. Kluge Lösungen müssen deshalb auf drei Ebenen ansetzen:

■ **Staatliche Ebene:** Die Ordnungsethik basiert auf der Ansicht, dass die Rahmenordnung so gestaltet sein muss, dass jeder, der sich an die geltenden Regeln hält auch moralisch richtig handelt. Der Einzelne muss sich „nur“ an die Regeln halten und nicht selber sein Gewissen befragen. Da mora-

lisches Verhalten eines Einzelnen am Markt nicht honoriert wird, ist es legitim, innerhalb der Rahmenordnung seinen Nutzen zu maximieren, um als Ehrlicher nicht der Dumme zu sein. Die formalen Gesetze müssen also so gestaltet sein, dass moralisches Verhalten gefördert wird. Wird ein Verstoß sanktioniert, haben die Akteure einen Anreiz, sich moralisch zu verhalten. Die Rahmenordnung ist also der systematische Ort der Moral.

■ **Unternehmensebene:** In der Realität besteht allerdings das Problem, „dass es eine vollkommene Rahmenordnung nie geben kann“ (Enste, 2015, S. 38). Wird ein Steuerschlupfloch geschlossen, entsteht an anderer Stelle ein neues – insbesondere bei international unterschiedlichen Gesetzen. Es wird immer eine Lücke zwischen Legalität und Legitimität – zwischen dem gesetzlich Möglichen und dem gesellschaftlich Gewollten – geben. Deshalb müssen Unternehmen ihre Unternehmenskultur so ausgestalten, dass die Mitarbeiter nicht in Versuchung geführt werden, Schlupflöcher für Kunden auszunutzen, auch wenn diese genau solche Produkte nachfragen. Moral erzeugt für Unternehmen somit Kosten, wenn lukrative Ge-

schäfte aufgrund ethischer Bedenken nicht durchgeführt werden. Diese sind aber letztendlich Investitionen in das Vertrauenskapital, dessen Rendite in stabilen Handlungserwartungen und sinkenden Transaktionskosten besteht. Ein Reputationsverlust in Folge eines Skandals kann langfristig negative Konsequenzen für die Unternehmen haben. Zum einen kann die Gesellschaft den Unternehmen die „license to operate“ entziehen, was im Härtefall Bankrott oder Verstaatlichung zur Folge hätte. Zum anderen kann die Politik die betroffene Branche (über)regulieren, was in vielen Fällen zu steigenden Kosten, zum Beispiel durch bürokratische Berichtspflichten, führen kann. Unternehmen haben auch aus ökonomischen Gründen ein Interesse an ethischem Verhalten. Die gestiegene Anzahl an Whistleblowern und sozialen Medien steigert die Gefahr, entdeckt zu werden. Dadurch sinken die Anreize, sich unethisch zu verhalten.

■ **Individualebene:** Auf individueller Ebene stechen im Fall der „Panama Papers“ vor allem sogenannte Eliten heraus. Diese haben eine besondere Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und dem demokratischen System. Schließlich profitieren sie ja in besonderem Maße von einem funktionierenden Staats- und Gesellschaftssystem, das ihr Eigentum schützt sowie Rechtssicherheit bietet. Die Akzeptanz einer ungleichen Verteilung im Kapitalismus basiert auch darauf, dass die Profiteure zumindest den vereinbarten Anteil an der Steuerlast tragen. Insofern kommt den Eliten eine besondere Ordnungsverantwortung zu. Die Zufriedenheit mit der Demokratie beziehungsweise dem politischen System hängt eng mit dem Ansehen der führenden Persönlichkeiten im Land zusammen (siehe Abbildung). Wird publik, dass sich Teile der Elite dem System entziehen, indem sie zum Beispiel Steuern hinterziehen, kann auch das Vertrauen in das System sinken und im schlimmsten Fall die Bereitschaft abnehmen, zu dessen Aufrechterhaltung beizutragen. Eine mögliche Folge: Vormalig ehrliche Personen entziehen sich ebenfalls dem System durch Steuerhinterziehung und

Schwarzarbeit bis hin zu kriminellem Verhalten wie Korruption.

Alle müssen zum öffentlichen Gut beitragen

Sieht man die erfolgreiche marktwirtschaftliche Ordnung und das Gesellschaftssystem als öffentliches Gut, sollten Unternehmen, Eliten und auch jeder andere Bürger dazu beitragen. Für Unternehmen bedeutet das, Mitverantwortung zu übernehmen und nur das zu tun, was auch legitim ist. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, können sie selbst Kooperationen bilden, in denen bestimmte Standards eingehalten werden. Banken etwa könnten Unterstützung von Steuergestaltung oder Geschäfte mit unbekanntem Kapitalursprung ablehnen, auch wenn das erlaubt ist. Beispiele für freiwillige Verbände, die ethische Standards durchsetzen, sind der UN-Global Compact oder das Textilbündnis. Auch auf politischer Ebene besteht Handlungsbedarf, um gesellschaftliche Erwartungen in konkrete Regeln umzuformulieren. Dazu sollte der Staat Druck auf die Steueroasen ausüben, sich internationalen Standards anzuschließen. So fördert Transparenz einen fairen Wettbewerb. Im Falle von Steueroasen entziehen sich die Staaten transparenten Praktiken und internationalen Forderungen. Der anonyme Whistleblower und der internationale Rechercheverbund haben diese Transparenz jetzt durch investigativen Journalismus hergestellt. Ein guter Zeitpunkt, auch auf politischer Ebene uneinsichtige Staaten zur Kooperation aufzufordern – ganz ohne Kavallerie, aber durch intensive Kommunikation und klare Regeln.

Literatur

Enste, Dominik H., 2015, Markt und Moral, IW Position Nr. 69, Beiträge zur Ordnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Jung, Matthias/Schroth, Yvonne/Wolf, Andrea, 2013, Politbarometer West 2011. Cumulated Data Set. GESIS Data Archive, Köln.