

Winner, Hannes

**Working Paper**

## Der Kampf gegen internationale Steuerhinterziehung: Die OECD Initiativen gegen Steueroasen

Working Papers in Economics and Finance, No. 2009-05

**Provided in Cooperation with:**

Department of Social Sciences and Economics, University of Salzburg

*Suggested Citation:* Winner, Hannes (2009) : Der Kampf gegen internationale Steuerhinterziehung: Die OECD Initiativen gegen Steueroasen, Working Papers in Economics and Finance, No. 2009-05, University of Salzburg, Department of Social Sciences and Economics, Salzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71849>

**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.*



# DER KAMPF GEGEN INTERNATIONALE STEUERHINTERZIEHUNG: DIE OECD INITIATIVEN GEGEN "STEUEROASEN"

HANNES WINNER

WORKING PAPER No. 2009-05

**WORKING PAPERS** IN  
**ECONOMICS AND FINANCE**

# **Der Kampf gegen internationale Steuerhinterziehung: Die OECD Initiativen gegen "Steuerparadiese"**

*Hannes Winner\**

*November 2009*

## **Zusammenfassung**

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, ob sich ein internationales Vorgehen gegen Steuerparadiese rechtfertigen lässt und welche Instrumente dabei gewählt werden sollen. Es wird argumentiert, dass durch die Ausklammerung der Unternehmensbesteuerung aus den OECD Maßnahmen gegen Steuerparadiese Hinterziehungsmöglichkeiten im Unternehmensbereich und bei natürlichen Personen entstehen, welche die geringe Effektivität der OECD Initiativen erklären können.

*Schlagwörter:* Steuerhinterziehung, Steuerparadiese, Einkommenssteuer, Körperschaftsteuer

*JEL-Klassifikation:* H26, H73, H87

---

\* Fachbereich für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Salzburg, Kapitelgasse 5-7, 5010 Salzburg. Hannes.Winner@sbg.ac.at.

## 1. Einleitung

Steuroasen sind als Länder zu charakterisieren, die im internationalen Steuerwettbewerb versuchen, durch keine oder geringe Steuern auf Einkommen und/oder Vermögen mobiles Kapital anzuziehen und dabei in Kauf nehmen, dass Steuern in den Wohnsitzstaaten (häufig Kapitalexporthändern) vermieden bzw. hinterzogen werden. Als klassische Steuroasen werden häufig die Kaimaninseln, die Bahamas, aber auch europäische Staaten wie Luxemburg, Liechtenstein oder Monaco genannt. In jüngster Vergangenheit wurden sogar Belgien, Österreich und die Schweiz mit Steuroasen in Verbindung gebracht. Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Steuerausfälle, welchen sich die kapitalexporthändernden Länder durch Veranlagungen in Steuroasen gegenüber sehen, beträchtlich sind. Es verwundert daher wenig, dass gerade in Zeiten von Finanz- und Wirtschaftskrisen und der daraus resultierenden Engpässe in den öffentlichen Haushalten der internationale Druck auf Steuroasen steigt, "schädliche" bzw. "unlautere" Steuerpraktiken zu beseitigen.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Maßnahmen, welche die internationale Staatengemeinschaft in den letzten Jahren im Vorgehen gegen Steuroasen ergriffen hat. Hervorzuheben sind dabei die Initiativen der OECD, welche 1998 mit dem Bericht "*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*" initiiert und seitdem in mehreren Berichten weiterentwickelt wurden. Kernpunkt dieser Initiativen ist die Etablierung eines grenzüberschreitenden Informationsaustauschs im Rahmen der Besteuerung von Kapitaleinkünften. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf eine ökonomische Bewertung dieser Maßnahmen. Dabei wird erstens der Frage nachgegangen, wie sich ein Vorgehen gegen Steuroasen ökonomisch rechtfertigen lässt. Zweitens wird diskutiert, welche Instrumente sich bei der Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung als wirkungsvoll erweisen. Dabei wird auf zentrale Ergebnisse der Steuerhinterziehungstheorie zurückgegriffen. Aufbauend auf diesen theoretischen Überlegungen wird abschließend anhand einer deskriptiven Darstellung gezeigt, ob die OECD Initiativen gegen Steuroasen tatsächlich effektiv sind.

## 2. Steueroasen und internationales Steuerrecht

Im internationalen Steuerrecht, hauptsächlich repräsentiert durch bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und die zugrunde liegenden Musterabkommen der OECD (OECD-MA) und der UNO (UN-MA), ist der Begriff der Steueroase nicht definiert. Ob ein Land als Steueroase einzustufen ist oder nicht, kann daher nur auf Basis von spezifischen Charakteristika derartiger Länder festgelegt werden.

Ein notwendiges Kriterium für eine Steueroase sind – wie eingangs erwähnt – geringe bzw. keine Steuern auf Einkommen und/oder Vermögen.<sup>1</sup> Dharmapala und Hines (2006) nennen auf Basis einer empirischen Studie zusätzliche Eigenschaften von Steueroasen: Zunächst handelt es sich um (sehr) kleine und (überaus) reiche Volkswirtschaften. So liegt die Bevölkerungsgröße jener 41 Länder, welche von den Autoren als Steueroasen klassifiziert werden, nur in acht Ländern über einer Million Einwohner (das größte Land ist Panama mit etwas mehr als 3 Mio. Einwohnern). Steueroasen weisen geringe realwirtschaftliche Aktivitäten auf, der Finanzsektor dieser Länder ist hingegen hoch entwickelt und stark ausgebaut. Ferner verfügen Steueroasen über frei konvertierbare Währungen und über eine gut ausgebaute Infrastruktur (insbesondere der Telekommunikation). Steueroasen sind auch politisch und rechtlich stabil, weisen effiziente Verwaltungsstrukturen auf und sind wenig korruptionsanfällig. Geographisch handelt es sich meist um Inselgebiete, größtenteils um ehemalige britische Kronkolonien (z.B. Kaimaninseln oder Bahamas) oder aktuelle Überseegebiete Großbritanniens (z.B. Guernsey oder Jersey).

Über die Steuerausfälle, welche die Wohnsitzländer durch Veranlagungen in Steueroasen erleiden, existieren aufgrund des inoffiziellen Charakters der zugrunde liegenden Transaktionen naturgemäß keine offiziellen Statistiken, sodass man auf grobe Schätzungen angewiesen ist. Die Beratungsunternehmen Capgemini/Merril Lynch gehen in ihrem aktuellem World Wealth Report 2009 davon aus, dass weltweit etwa 9 Mio. Individuen über ein Finanzvermögen von mehr als einer Mio. US\$ verfügen (sog. HNWIs, High Net Wealth Individuals). Etwa ein Drittel davon tätigt Anlagen in Offshore-Finanzzentren.<sup>2</sup> Die HNWI verfügen 2007 über

---

<sup>1</sup> Mit Steuersätzen auf Zinserträge von über deutlich über Null scheiden allein schon aus diesem Grund Belgien (2009: 15%), Österreich (25%) oder die Schweiz (35%) als Oasenländer aus. Vgl. Jirousek (2009) zu einer ähnlichen Schlussfolgerung.

<sup>2</sup> Als Offshore-Zentren werden Länder bezeichnet, deren Bank- und Finanzinstitutionen darauf spezialisiert sind, ausländisches (Finanz-)Vermögen zu verwalten. In der Literatur werden diese Länder üblicherweise mit Steueroasen gleichgesetzt.

ein Gesamtvermögen von rund 41 Bio. US\$,<sup>3</sup> deren Auslandsvermögen dürfte daher etwa 13.5 Bio. US\$ betragen. Unterstellt man auf diese Veranlagungen eine Rendite von 6% p.a., ergeben sich jährliche Kapitalerträge von ca. 800 Mrd. US\$, welche in Steueroasen anfallen. Bei einem (durchschnittlichen) Steuersatz auf Kapitalerträge von 25% liegen die Steuerausfälle in den Wohnsitzländern bei ca. 200 Mrd. US\$.<sup>4</sup> Dieser Betrag verteilt sich zu etwa 18% auf Kanada und die USA (ca. 36 Mrd. US\$), zu 29% (58 Mrd. US\$) auf Europa, zu 45% (90 Mrd. US\$) auf Asien und den mittleren Osten und zu etwa 8% (16 Mrd. US\$) auf südamerikanische Länder.<sup>5</sup>

Der Wert von 200 Mrd. US\$ stellt eine konservative Schätzung dar.<sup>6</sup> Einerseits ist eine Rendite von 6% für derartige Veranlagungen eher gering, andererseits sind darin nur Finanzvermögen, nicht aber andere Vermögenswerte berücksichtigt (z.B. Immobilien- und Unternehmensvermögen oder Lizenzen). Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein erheblicher Teil der Auslandsanlagen regulär versteuert wird (z.B. wenn im DBA die Freistellung als Methode der Zuteilung von Besteuerungsrechten vorgesehen ist). Nach Kudrle (2008) liegt der Anteil an hinterzogenen Auslandsveranlagungen zwischen 50% bis 80%. Demnach würde der Steuerausfall aus Steuerhinterziehung zwischen 100 und 160 Mrd. US\$ betragen.

Angesichts dieser Angaben kann bei aller Vorsicht davon ausgegangen werden, dass die Steuerhinterziehungsmöglichkeiten, welche durch Steueroasen eröffnet werden, beträchtlich sind. Ein international koordiniertes Vorgehen gegen Steueroasen erscheint daher gerade in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise geboten. Dabei erheben sich drei Grundsatzfragen:

- Erstens, jedes Vorgehen gegen einen schädlichen Steuerwettbewerb ist automatisch mit einem Eingriff in die nationale Steuerautonomie verbunden. Die Frage ist, wie weit dieser Eingriff in die Steuersouveränität gehen kann. Die Schweiz unterscheidet beispielsweise traditionell zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Ersterer ist strafrechtlich relevant, letztere nicht. Auskunftspflichtig ist eine Bank nur im Falle des Steuerbetrugs,

---

<sup>3</sup> Für 2008 wird aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ein deutlich geringerer Wert von ca. 33 Bio. US\$ ausgewiesen. Für 2013 wird ein Auslandsvermögen von rund 49 Bio. US\$ geschätzt. Vgl. Capgemini/Merrill Lynch (2009), 6.

<sup>4</sup> Werden als Berechnungsbasis die Angaben über globale Vermögensveranlagungen von Tax Research Limited (2005), der Boston Consulting Group (2008) oder von McKinsey (2008) herangezogen, erhält man ähnliche Ergebnisse.

<sup>5</sup> Diese Werte decken sich auch mit den nationalen Angaben. So wird beispielsweise für Deutschland ein jährlicher Steuerausfall von ca. 25 bis 60 Mrd. US\$, für die USA ein Ausfall von 50 bis 100 Mrd. US\$ und für Großbritannien ein Steuerentgang von 11 bis 15 Mrd. US\$ geschätzt (vgl. etwa Kudrle 2008).

<sup>6</sup> Für 2005 schätzt das Tax Justice Network beispielsweise einen Steuerausfall von etwa 255 Mrd. US\$ aus Veranlagungen in Steueroasen (vgl. Tax Research Limited 2005).

nicht aber bei Steuerhinterziehung. Ein internationales Auskunftsersuchen an die Schweiz bei einer (vermuteten) Steuerhinterziehung bliebe daher aufgrund des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit gegenstandslos.<sup>7</sup> Die internationale Durchsetzung eines derartigen Ersuchens kommt einem gravierenden Eingriff in die (Steuer-)Souveränität des Landes gleich.

- Zweitens lässt sich die Trennlinie zwischen "schädlichem" und "gesundem" Steuerwettbewerb nicht exakt festlegen. Weithin akzeptiert ist, dass eine (leichte) Absenkung des Einkommens- oder Körperschaftsteuersatzes zum Zwecke der Attrahierung von Kapital als gesunder Steuerwettbewerb zu qualifizieren ist und dass die Eröffnung von Möglichkeiten zur anonymen Kapitalveranlagung als unlauter gilt. Allerdings ergeben sich bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten – gerade im Bereich der Unternehmensbesteuerung – eine Vielzahl von Steuergestaltungsmöglichkeiten (z.B. Gewinnverschiebungen durch steuerschonende Festlegung von Verrechnungspreisen), welche nicht eindeutig dem gesunden oder schädlichen Steuerwettbewerb zuordenbar sind. Jede international koordinierte Steuerinitiative hat daher festzulegen, wo unlauterer Steuerwettbewerb beginnt und wo gesunder Wettbewerb endet.
- Drittens stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten internationale Steuerhinterziehung wirkungsvoll bekämpft werden kann und wie effektiv derartige Maßnahmen in der Realität sind.

Während die erste Frage abschließend nur aus einer völker- und steuerrechtlichen Perspektive zu beantworten ist, sind letztere ökonomisch zu analysieren, als einerseits Wohlfahrtseffekte des Steuerwettbewerbs anzusprechen, andererseits Wirkungen von Politikmaßnahmen aufzuzeigen sind. Während über die Wohlfahrtseffekte des Steuerwettbewerbs eine umfangreiche theoretische und empirische Literatur existiert (einen Überblick geben etwa Wilson 1999 oder Wilson und Wildasin 2004), ist über die Wirkungen der OECD Initiativen gegen den schädlichen Steuerwettbewerb, insbesondere des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs, relativ wenig bekannt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher vornehmlich auf diesen Fragenbereich. Im nächsten Abschnitt werden die Initiativen der OECD vorgestellt, ehe sie in Abschnitt 4 einer ökonomischen Bewertung unterzogen werden. Dabei

---

<sup>7</sup> Mit der doppelten Strafbarkeit wird das Erfordernis bezeichnet, dass einem ersuchenden Staat internationale Rechtshilfe nur in Fällen gewährt wird, die in den Rechtsordnungen der Schweiz und des ersuchenden Staates gleichermaßen strafbar sind. Vgl. etwa Epiney (2003).

werden weniger die rechtlichen Details,<sup>8</sup> als vielmehr die zugrunde liegenden finanz- und wirtschaftspolitischen Leitlinien und Strategien vorgestellt.

### **3. Die OECD Initiativen gegen "schädlichen" Steuerwettbewerb**

Über lange Zeit wurden Praktiken des unlauteren Steuerwettbewerbs entweder überhaupt nicht, oder nur vereinzelt im Rahmen von unilateralen Gegenmaßnahmen geahndet.<sup>9</sup> Ein koordiniertes Vorgehen gegen Steueroasen setzt erst zu Mitte der 90'er Jahre ein und ist damit eine relativ neue Entwicklung der internationalen Steuerpolitik.

#### **3.1. Die OECD Initiativen 1998 bis 2006 und der OECD Standard zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch**

Ein erster Meilenstein im koordinierten Vorgehen gegen Steueroasen erfolgt 1998 mit dem OECD Bericht "*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*" (OECD 1998). Darin werden Steueroasen erstmalig als vorrangiges Problem der internationalen Steuerpolitik adressiert. Der Report ist breit angelegt, indem schädliche Steuerregelungen der Einkommens-, Vermögens- und Körperschaftsteuern (d.h. Portfolio- und Direktinvestitionen) zur Diskussion gestellt werden. Ein Kernpunkt ist die Definition einer Steueroase. Demnach kennzeichnen sich Steueroasen (i) durch keine oder nur geringe Steuern auf Einkommen und Vermögen, (ii) durch fehlende bzw. wenig wirksame Systeme des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs, (iii) durch einen Mangel an Transparenz in der Anwendung von gesetzlichen oder verwaltungsrechtlichen Vorschriften, und (iv) durch geringe oder keine realwirtschaftlichen Aktivitäten. Davon zu unterscheiden sind sog. präferentielle Steuerregime, welche für denselben Steuersachverhalt eine unterschiedliche steuerliche Behandlung zwischen Ausländern und Inländern erlauben. Die Unterscheidung zwischen Steueroasen und präferentiellen Steuerregimen wird damit begründet, dass letztere sich eher kooperativ Verhalten. In den nachfolgenden Initiativen der OECD wird diese Unterscheidung allerdings nicht mehr vorgenommen.

In ihrer ursprünglichen Politik verfolgt die OECD einen "*naming und shaming*" Ansatz. Demnach soll eine "schwarze" Liste von unkooperativen Steueroasen angefertigt werden. Länder, die auf der Liste stehen, werden aufgefordert, unlautere Steuerpraktiken bis zu einem

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Jirousek (2009) und die dort in Fn.1 zitierte Literatur.

<sup>9</sup> Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang unilaterale Maßnahmen der Vereinigten Staaten in den 60'er Jahren (Anti-Missbrauchsklauseln in den DBA) und in den 80'er Jahren (Kündigung von DBA mit Steueroasen). Vgl. ausführlich Eden (1998).

bestimmten Zeitpunkt zu beseitigen. Andernfalls werden Gegenmaßnahmen angedroht. Im Bericht werden beispielhaft 19 Gegenmaßnahmen genannt, welche von strengeren Vorschriften zum gegenseitigen Informationsaustausch bis zur Kündigung von DBA reichen. Der Bericht wird außer von Luxemburg und der Schweiz allgemein begrüßt.<sup>10</sup>

Im Jahre 2000 legt die OECD einen ersten Update-Bericht vor (vgl. OECD 2000). Darin werden 35 Länder als „potentiell schädliche“ Steuerregime identifiziert (u.a. Andorra, Liechtenstein oder Monaco). Diese werden aufgefordert, schädliche Steuerregelungen bis Ende 2005 zu beseitigen, andernfalls würden koordinierte Gegenmaßnahmen („defensive measures“) ergriffen. Dieses Vorhaben scheitert allerdings, vor allem am Widerstand der Vereinigten Staaten.<sup>11</sup> Die OECD wechselt daraufhin ihre Strategie von einer Politik der Konfrontation zu einer Politik der Koordination.<sup>12</sup> Dies kommt wesentlich durch die Schaffung eines „Global Forum on Taxation“ (OECD-GFT) zum Ausdruck, welches die Aufgabe hat, Maßnahmen gegen unlauteren Steuerwettbewerb unter Einbeziehung der Steueroasen zu erarbeiten.

Erstmals erkennbar wird diese Politikänderung im Update-Report 2004 (vgl. OECD 2004), in dem den Steueroasen Hilfen zur Zurücknahme von unlauteren Steuerpraktiken angeboten werden. Darüber hinaus stellt der Bericht eine Zäsur in der OECD Politik gegen Steueroasen dar, als die Besteuerung von Realvermögen und von Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer) nicht weiter Berücksichtigung finden. Alle Folgeinitiativen beziehen sich lediglich auf Teilaspekte der Einkommensbesteuerung (Besteuerung von Zinserträgen) und auf die Umsetzung eines lückenlos funktionierenden Informationsaustauschs zwischen den Steuerverwaltungen. Im Bericht umfasst die Liste unkooperativer Steueroasen fünf Länder (Andorra, Liberia, Liechtenstein, Monaco und die Marshall Inseln).

Parallel zu diesen Initiativen legt der OECD-GFT einen Entwurf für ein Musterabkommen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch vor, der zum neuen Standard der internationalen Transparenz und Amtshilfebereitschaft werden soll (vgl. OECD 2002, im folgenden

---

<sup>10</sup> Luxemburg und die Schweiz enthielten sich der Stimme. Beide Länder lehnen die im Report getroffenen Angriffe auf das Bankgeheimnis ab. Außerdem wird kritisiert, dass vor allem Portfolio-, weniger aber Direktinvestitionen betrachtet werden. Vgl. ausführlich Rixen (2005).

<sup>11</sup> Einige Autoren vertreten die Auffassung, dass der Widerstand der Vereinigten Staaten direkt im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel von der Clinton- zur Bush-Administration steht (vgl. Eden und Kudrle 2005, Rixen 2005 bzw. Kudrle 2008 und die dort zitierten Quellen).

<sup>12</sup> Ein wesentlicher Grund für diese Politikänderung mag auch in der Kritik der Steueroasen liegen, dass sie von der OECD nicht ausreichend eingebunden wurden, dass sie schlechter behandelt würden als die OECD Mitgliedstaaten (z.B. Schweiz oder Luxemburg) und dass die Maßnahmen einseitig Länder betreffen, welche übermäßig vom Finanzsektor abhängig seien (vgl. Rixen 2005).

"OECD Standard"). Die entsprechenden Regelungen werden 2005 in das OECD-MA integriert (Art. 26 OECD-MA). Der OECD Standard sieht keinen automatischen, sondern lediglich einen Austausch von Informationen auf Ersuchen vor, falls ein Vertragspartner Informationen über einen Einzelfall benötigt. Belgien, Luxemburg, Österreich und die Schweiz melden mit Verweis auf die innerstaatlichen Regelungen zum Bankgeheimnis Vorbehalt gegen diese Regelung an. In der Folge werden diese Länder 2007 auf die Liste unkooperativer Steueroasen gesetzt. Nach der „Liechtensteiner Steueraffäre“ (Bekanntgabe von liechtensteinischen Bankdaten an die deutsche Steuerverwaltung)<sup>13</sup> und der Herausgabe von Kundendaten der schweizerischen UBS an die USA,<sup>14</sup> kündigen im Oktober 2008 Deutschland, Frankreich und die Vereinigten Staaten an, den Kampf gegen unkooperative Steueroasen zu verschärfen. Konkret werden auf unilateraler Basis Sanktionen angedroht, falls die verbliebenen Steueroasen den OECD Standard nicht annehmen (vgl. Kudrle 2009). Daraufhin erklären sich Andorra, Liechtenstein und Monaco bereit, den OECD Standard anzuerkennen. 2009 folgen Belgien, Luxemburg, Österreich und die Schweiz und stimmen einer Lockerung des Bankgeheimnisses zu (dazu und zur bestehenden Rechtslage in Österreich vgl. Jirousek 2009).

Der *OECD Standard zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch* (Art. 26 OECD-MA) sieht den Austausch von steuerrelevanten Informationen *auf Ersuchen* einer ausländischen Steuerverwaltung vor. Explizit ausgeschlossen ist ein automatischer Informationsaustausch und sog. "fishing expedititions". Damit sind pauschale und unspezifische Auskunftersuchen unzulässig. Die Verpflichtung der Auskunftsleistung erstreckt sich auf alle Auskünfte, die im Partnerland voraussichtlich steuerlich relevant sind. Das Bankgeheimnis und nationale steuerrechtliche Regelungen selbst können einem Auskunftersuchen nicht entgegen stehen. Außerdem sieht der OECD Standard vor, dass die Rechte der Steuerzahler respektiert und insbesondere die ausgetauschten Informationen vertraulich behandelt werden. Schließlich werden die bilateralen DBA laufend dahingehend beobachtet, ob und in welchem Ausmaß der OECD Standard zum Informationsaustausch in den Neuabschlüssen bzw. Revisionen der DBA eingearbeitet wird.

### 3.2. Aktueller Stand

Mit Stand November 2009 ergibt sich je nach Umsetzung und Anerkennung des OECD Standards eine Einteilung in „weiße“, „graue“ und „schwarze“ Listen von Ländern: Die *weiße*

---

<sup>13</sup> Vgl. etwa *Süddeutsche Zeitung* vom 15.2.2008.

<sup>14</sup> Vgl. etwa *Neue Zürcher Zeitung* vom 23.3.2009 und vom 19.2.2009.

*Liste* umfasst alle Länder, die sich dem OECD Standard verpflichtet und diesen weitgehend umgesetzt haben. Als weitgehend umgesetzt gilt der Standard, wenn ein Land mit mindestens zwölf Vertragspartnern ein DBA abschließt, welche die OECD Regelungen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch enthalten. In diese Kategorie fallen 47 Länder, u.a. alle OECD Länder (und damit auch Belgien, Luxemburg, Österreich und die Schweiz). Die *graue Liste* enthält Staaten, die den Steuerstandard der OECD weitgehend anerkennen, diesen aber – in mindestens zwölf bilateralen DBA – noch nicht vollständig umsetzen konnten (u.a. Andorra, Bahamas, Kaimaninseln oder Liechtenstein). Schließlich sind unter den "sonstigen Finanzzentren" (sog. *schwarze Liste*) acht Länder subsumiert, welche den OECD Standard zwar noch nicht anerkennen, sich aber verpflichtet haben, diesen bis Ende 2009 zu akzeptieren (Brunei, Chile, Costa Rica, Guatemala, Malaysia, Philippinen, Singapur und Uruguay). Diese Länder werden zu Jahresende in die graue Liste aufgenommen. Mit Ende 2009 haben damit 87 Staaten den OECD Standard zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch anerkannt (vgl. OECD 2009). Damit ist es der OECD innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren gelungen, alle nennenswerten Steueroasen zur Anerkennung des OECD Standards über den Informationsaustausch zu bewegen.

### **3.3. Initiativen der Europäischen Union**

Auf internationaler Ebene folgt die Politik der UNO, der G7/8 bzw. G20 im Wesentlichen den Initiativen der OECD. Die Europäische Union (EU) verfolgt hingegen einen eigenständigen Weg. Bereits 1997 legt die Europäische Kommission ein Paket gegen den unlauteren Steuerwettbewerb vor, welcher einerseits einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung und andererseits die Einigung auf eine Zinsbesteuerungsrichtlinie vorsieht (vgl. Europäische Kommission 1997). Letztere wird 2003 verabschiedet und ist mittlerweile auch in allen Mitgliedstaaten der EU implementiert.<sup>15</sup>

Die EU-Politik gegen unlauteren Steuerwettbewerb unterscheidet sich in zwei wesentlichen Aspekten von den Initiativen der OECD. Erstens wird anerkannt, dass die Unternehmensbesteuerung potentiell mindestens genauso schädliche Wirkungen auf den Steuerwettbewerb entfalten kann wie die Einkommens- bzw. Zinsertragsbesteuerung. In Bezug auf die grenzüberschreitende Zinsbesteuerung wird zweitens den Mitgliedstaaten nach dem sog. Koexistenzmodell die Wahl des Besteuerungssystems freigestellt (Anrechnungsverfahren mit

---

<sup>15</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Richtlinie 2003/48/EG vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

Informationsaustausch oder Freistellung mit Steuerabzug an der Einkommensquelle). Mit Belgien, Luxemburg und Österreich entscheiden sich drei Länder für ein Quellenabzugssystem (Belgien ist inzwischen auf ein System des Informationsaustauschs gewechselt). Diese erheben an der Quelle einen Steuersatz von 25% (ab 2011: 35%), 75% des entsprechenden Steueraufkommens ist an die Wohnsitzländer zu überweisen. Gleichlautende Regelungen wurden mit fünf europäischen Drittländern getroffen (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und Schweiz).

## 4. Ökonomische Bewertung

Eine ökonomische Bewertung von Initiativen gegen unlauteren Steuerwettbewerb muss zunächst danach fragen, inwieweit es überhaupt sinnvoll erscheint, Steueroasen zu bekämpfen. Maßnahmen gegen Steueroasen verursachen Kosten (z.B. Verhandlungskosten oder Kontrollkosten). Sie sind daher ökonomisch nur zu rechtfertigen, wenn der Nutzen aus der Vermeidung von internationalen Steuerhinterziehungen hinreichend groß ist.

### 4.1. Soll gegen Steueroasen vorgegangen werden?

Wie bei jeder Steuerregel lassen sich Maßnahmen gegen Steueroasen anhand der Kriterien der (Steuer-)Gerechtigkeit, der Effizienz und der gesamtwirtschaftlichen Stabilität analysieren. Gerechtigkeit im Kontext der internationalen Besteuerung kann sich auf eine *personell* gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung wie auch auf eine *Gerechtigkeit zwischen Nationen* beziehen.

Personelle Gerechtigkeit ist dann erfüllt, wenn Steuerpflichtige in derselben Einkommens- oder Vermögensposition steuerlich gleich behandelt werden (horizontales Leistungsfähigkeitsprinzip).<sup>16</sup> Eine Verletzung dieses Grundsatzes hängt im Rahmen der internationalen Besteuerung davon ab, welche Zuteilungsmethode von Besteuerungsrechten im jeweiligen DBA vorgesehen ist. Nach dem *Anrechnungsverfahren* besteuert das Wohnsitzland das Welt-einkommen, ausländische Steuern werden erstattet (Wohnsitzprinzip bzw. unbeschränkte Steuerpflicht). Die endgültige Steuerbelastung wird ausschließlich durch das Steuerniveau dieses Landes bestimmt (Kapitalexportneutralität). Solange das Anrechnungsverfahren durch-

---

<sup>16</sup> Eine Steuerlastverteilung ist demgegenüber *vertikal* gerecht, wenn Steuerpflichtige mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (z.B. gemessen am Einkommen) unterschiedlich besteuert werden (vertikales Leistungsfähigkeitsprinzip). Im Gegensatz zum Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit ist dieses Steuerpostulat im internationalen Kontext nicht von vorrangiger Bedeutung.

setzbar ist, d.h. der Wohnsitzstaat von seinen Steuerpflichtigen alle steuerrelevanten Informationen aus dem In- und Ausland erhält, liegen keine Verletzungen der horizontalen Gerechtigkeit vor. Steueroasen erschweren jedoch offensichtlich den Informationsaustausch, sodass das Anrechnungsverfahren nicht automatisch zu einer gerechten Verteilung der Steuerlasten führt. Aus diesem Blickwinkel erscheinen Maßnahmen gegen Steueroasen gerechtfertigt. Ist hingegen im DBA das *Freistellungsverfahren* vereinbart, ist eine Verletzung der Steuergerechtigkeit weniger zwingend. Nach diesem Prinzip sind für die Besteuerung nur die im Quellenland relevanten Sachverhalte steuerwirksam, das Wohnsitzland verzichtet auf seine Besteuerungsansprüche. Die endgültige Belastung der Steuerpflichtigen wird durch die Steuersätze des Quellenlandes determiniert (Quellenlandprinzip bzw. beschränkte Steuerpflicht). Horizontale Gerechtigkeit würde hier verlangen, dass die Einkunftsquelle steuerlich gleich zu behandeln ist, d.h. Kapitalveranlagungen sollten im Quellenland derselben Steuerbelastung unterliegen, unabhängig davon, ob sie von Steuerinländern oder -ausländern getätigt werden (Kapitalimportneutralität). Dies scheint bei Steueroasen offensichtlich erfüllt, selbst wenn diese einen Steuersatz von Null erheben. Aus diesen Überlegungen folgt, dass Maßnahmen gegen Steueroasen mit dem Prinzip der personellen Steuergerechtigkeit nicht eindeutig zu begründen sind.

Unter der *Gerechtigkeit zwischen Nationen* ist zu verstehen, dass die Steuereinnahmen aus grenzüberschreitenden Aktivitäten "gerecht" zwischen den beteiligten Volkswirtschaften aufzuteilen sind. Im Gegensatz zur personellen Verteilungsgerechtigkeit liefert die Finanzwissenschaft dazu eine klare Politikempfehlung. Nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz sollte nämlich das Steueraufkommen dem Land zustehen, in dem ein Steuerpflichtiger öffentliche Leistungen in Anspruch nimmt (vgl. Oates 1972). Steueroasen verstoßen offensichtlich gegen diesen Grundsatz, als sie es Steuerausländern ermöglichen, öffentliche Güter in den Wohnsitzländern zu konsumieren, ohne dafür via Steuerleistungen zu bezahlen. In Abschnitt 2 wurde gezeigt, dass das Volumen der Steuerausfälle – zumindest für einige Wohnsitzländer – beträchtliche Ausmaße annimmt. Damit lässt sich ein Vorgehen gegen Steueroasen klar rechtfertigen.

Die Wohlfahrtsperspektive liefert ähnlich dem personellen Gerechtigkeitsaspekt keine eindeutige Begründung für Maßnahmen gegen Steueroasen. Der Steuerwettbewerb führt dann zu Wohlfahrtseinbußen, wenn durch internationale Steuervermeidungshandlungen der optimale Ressourceneinsatz beeinträchtigt wird. Negative Wirkungen von Steueroasen werden zunächst von Slemrod und Wilson (2009) bestätigt. Demnach verhalten sich Steueroasen "pa-

rasitär", als sie eine Steuerspirale nach unten in Gang setzen, was wiederum bei den Hochsteuerländern Steueraufkommenseinbußen und damit ein Unterangebot an öffentlichen Leistungen bewirkt. Demgegenüber zeigen Desai, Foley und Hines (2006), dass mit Steueroasen *wohlfahrtssteigernde* Effekte einhergehen können, da Hochsteuerländern (Wohnsitzländern) nunmehr eine asymmetrische Besteuerung von mobilem und immobilem Kapital ermöglicht wird. Im Kern besagt dieses Argument, dass ein Wohnsitzland bei Existenz von Steueroasen politisch höhere Steuern auf Kapital durchsetzen kann als dies ohne Steueroasen der Fall wäre. Steueroasen begünstigen zwar die Abwanderung von mobilem Kapital (z.B. multinationalen Unternehmen), allerdings entfällt dadurch ein beträchtlicher Teil des politischen Drucks nach Steuersenkungen. Die Wohnsitzländer werden dadurch in die Lage versetzt, ihr Steueraufkommen zu erhöhen, da, erstens, immobile Firmen mit höheren Steuersätzen belegt werden können. Zweitens kann ein Wohnsitzland selbst von mobilen Firmen Steueraufkommen (bei höheren Steuersätzen) generieren, wenn es durch andere Politikmaßnahmen gelingt, (wesentliche) Teile des Unternehmens im Land zu halten (z.B. Ansiedlung von Headquarter-Services durch Verbesserung der Ausbildungsstandards). Letztlich bleibt es eine empirische Frage, welche der beiden Positionen die Realität besser beschreibt. Empirische Studien zeigen für die Hochsteuerländer einen stetigen Anstieg der Körperschaftsteueraufkommen, obwohl die (nominellen wie auch effektiven) Körperschaftsteuersätze in den letzten Jahren massiv gesunken sind (vgl. de Mooij und Nicodème 2008, Dharmapala 2008). Daraus lässt sich vorsichtig ableiten, dass eine parasitäre Wirkung von Steueroasen im Sinne von Slemrod und Wilson (2009) zumindest in der jüngsten Vergangenheit wenig wahrscheinlich ist.

Unter dem Stabilisierungsargument ist schließlich zu verstehen, dass die Besteuerung systematisch zur Beeinflussung des Konjunkturverlaufs eingesetzt werden kann. Von der Einkommensteuer ist beispielsweise bekannt, dass sie als automatischer Stabilisator wirkt (durch die Progression sinken die Steuerzahlungen in der Rezession und sie steigen in der Expansion). Regelungen der internationalen Besteuerung entfalten im Allgemeinen wenig konjunkturelle Wirkungen. In der gegenwärtigen Finanzkrise gibt es allerdings Hinweise dafür, dass die Destabilisierung des Finanzsystems auf Vermögensmassen zurückgeht, die besonders stark in Steueroasen angesiedelt sind (z.B. Hedge-Fonds). Daraus ergäbe sich ein wichtiges stabilisierungspolitisches Motiv für ein Vorgehen gegen Steueroasen.

Aus theoretischer Sicht lässt sich zusammenfassend schließen, dass der Nutzen aus der Eindämmung der internationalen Steuerhinterziehung tendenziell vorhanden und potentiell hoch ist. Dies wiederum lässt Maßnahmen gegen den unlauteren Steuerwettbewerb als ge-

rechtfertigt erscheinen. Daran schließt die Frage, mit welchen Maßnahmen gegen Steueroasen effektiv vorgegangen werden kann.

#### 4.2. Die Wahl der Instrumente

Die Frage, welche Instrumente im Vorgehen gegen Steueroasen als geeignet erscheinen, kann anhand der Steuerhinterziehungstheorie beantwortet werden (vgl. etwa Hindriks und Myles 2006 als Überblick). Demnach wird das Ausmaß an (internationaler) Steuerhinterziehung wesentlich durch drei Determinanten bestimmt:<sup>17</sup>

- *Aufdeckungswahrscheinlichkeit*: Je höher die Wahrscheinlichkeit, bei einer Steuerhinterziehung entdeckt zu werden, desto geringer ist ceteris paribus (c.p.) die Steuerhinterziehung.
- *Strafausmaß*: Ein hohes Strafausmaß wirkt für einen potentiellen Steuerhinterzieher abschreckend und erzeugt auf diese Weise einen negativen Anreiz für steuerunehrliches Verhalten.
- *Grenzsteuersätze*: Je höher der Grenzsteuersatz, desto höher sind c.p. die erwarteten Steuerersparnisse der Abgabenverkürzung und desto stärker sind die Anreize, Steuern zu hinterziehen. Im internationalen Kontext steigt das Ausmaß an unehrlichem Verhalten mit der Differenz der Grenzsteuersätze zwischen dem In- und dem Ausland (bzw. den Wohnsitzländern und den Steueroasen).

Maßnahmen zur Implementierung eines grenzüberschreitenden Informationsaustauschs erhöhen die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und sind daher ein geeignetes Instrument im Vorgehen gegen internationale Steuerhinterziehung. Problematisch erscheint hingegen, dass die OECD Initiativen gegen Steuerbetrug wenig auf Strafen und Sanktionen bei Steuerhinterziehung Bezug nehmen. Steuerhinterziehung wird noch in vielen Ländern als Kavaliersdelikt angesehen und – verglichen mit anderen Strafdelikten – mit relativ geringen Strafen geahndet.<sup>18</sup> Außerdem kennen viele Länder Rechtsinstrumente (etwa Selbstanzeigen oder Steuer-

---

<sup>17</sup> Aus der umfangreichen theoretischen und empirischen Steuerhinterziehungsliteratur werden im Folgenden *extrinsische* Determinanten der Steuerhinterziehung betont. Damit sei nicht unterstellt, dass die Entscheidung zur Steuerhinterziehung nicht auch von *intrinsischen* Faktoren beeinflusst wird (z.B. Moral- und Fairnesserwägungen der Zensiten). Allerdings erscheinen sie als Ansatzpunkt für Maßnahmen gegen Steueroasen als wenig geeignet.

<sup>18</sup> Vgl. Cansier (2006). Zu den Sanktionen im Zusammenhang mit der Liechtensteiner Steueraffäre vgl. auch *Spiegel Online* vom 26.1.2009 bzw. *Spiegel* vom 2.2.2009.

amnestien),<sup>19</sup> welche das Strafausmaß selbst bei entdeckter Steuerhinterziehung beträchtlich mildern. Eine effektive Politik gegen internationale Steuerflucht müsste hingegen kombiniert auf eine Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und auf eine Verschärfung der Sanktionen abzielen.

Schließlich zeigt die Steuerhinterziehungstheorie, dass Anreize für Hinterziehung gerade dann entstehen, wenn die Steuerbelastung als hoch empfunden wird. Steueroasen erfreuen sich unter anderem deshalb großer Beliebtheit, weil in den Wohnsitzländern hohe Grenzsteuersätze auf Einkommen und Vermögen erhoben werden. Für Hochsteuerländer könnte daher ein wirksamer Weg zur unilateralen Bekämpfung von Steueroasen darin bestehen, die Steuerpflichtigen durch Senkung der Grenzsteuersätze zu entlasten.

Unabhängig von diesen Instrumenten ist an den Initiativen der OECD zu bemängeln, dass ausschließlich die Besteuerung von Zinserträgen und der Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen berücksichtigt werden. Wesentlich problematischer erscheinen hingegen unlautere Steuerpraktiken im Unternehmensbereich. Eine offensichtliche Möglichkeit der Steuerumgehung stellt diesbezüglich die Gestaltung von Transferpreisen dar. Dabei werden konzernerne Verrechnungspreise so festgelegt, dass der Steuerabzug aus dem Ankauf von konzerninternen Intermediärgütern im Hochsteuerland anfällt und die Besteuerung der entsprechenden Gewinne im Niedrigsteuerland vorgenommen wird (sog. *profit shifting*). Eine andere Form der konzerninternen Steuergestaltung besteht darin, die in den meisten Steuersystemen vorgesehene Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen gewinnmindernd zu nutzen, indem in den Hochsteuerländern Schulden aufgenommen werden,<sup>20</sup> während die entsprechenden Unternehmenserträge in den Niedrigsteuerländern der Besteuerung zugeführt werden (sog. *debt shifting*). Empirische Studien belegen, dass das Ausmaß derartiger Steuervermeidungshandlungen beträchtlich ist (vgl. Grubert, Goodspeed und Swenson 1993, Bartelsman and Beetsma 2003 oder zu *profit shifting* bzw. Huizinga, Laeven und Nicodème 2008 sowie Egger, Eggert, Keuschnigg und Winner 2009 zu *debt shifting*; vgl. auch Devereux 2007 als Überblick).

Die fehlende Integration der Körperschaftsteuer in den OECD Maßnahmen eröffnet jedoch nicht nur bei den Kapitalgesellschaften selbst, sondern vor allem auch bei den natürli-

---

<sup>19</sup> In Frankreich und Italien wurden beispielsweise Amnestien für Repatriierungen von Kapital aus nichtkooperativen Steueroasen angekündigt bzw. durchgeführt. Vgl. etwa *Neue Zürcher Zeitung* vom 23.3.2009.

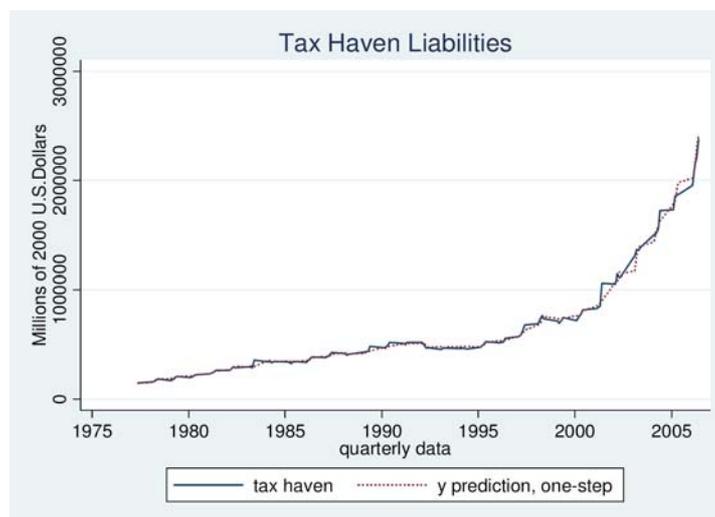
<sup>20</sup> Dies kann durch *interne* (Kredite der Mutter- an die Tochtergesellschaft) oder *externe* Fremdkapitalaufnahme (Verschuldung am Kapitalmarkt des Quellenlandes) erfolgen. In beiden Fällen ist wesentlich, dass die Verschuldung im Hochsteuerland entsteht, sodass dort höhere Abzüge von der Steuerbasis in Anspruch genommen werden können.

chen Personen Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. So können Finanzanlagen in speziellen Unternehmenskonstruktionen (z.B. in Hedge-Fonds oder Trusts) mit dem Ziel getätigt werden, einen Steuerzugriff ausländischer Steuerverwaltungen durch Verschleierung der Eigentümerverhältnisse zu verhindern. Durch derartige "Zwischenschaltungen" von Kapitalgesellschaften kann der OECD Standard zum Informationsaustausch relativ leicht unterlaufen werden (vgl. auch Kudrle 2008, 2009).

Aus diesen Betrachtungen lässt sich schließen, dass die OECD Maßnahmen zur Vermeidung der internationalen Steuerhinterziehung möglicherweise zu kurz greifen. Ob dieser Befund sich auch empirisch bestätigen lässt, wird im nächsten Abschnitt anhand einer einfachen deskriptiven Darstellung untersucht.

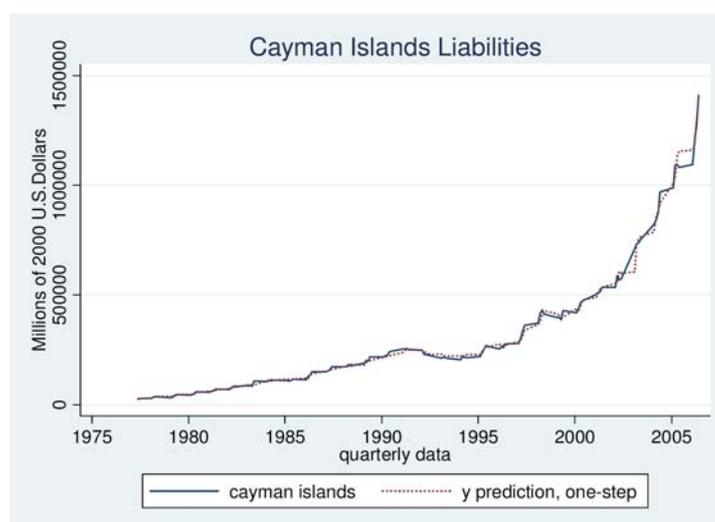
### **4.3. Deskriptive Bewertung der OECD Maßnahmen**

Bislang existieren keine Untersuchungen zur Effektivität der OECD Initiativen gegen unlaute-re Steuerpraktiken. Eine Evaluierung dieser Maßnahmen müsste den Umfang an ausländischen Finanzanlagen vor und nach Implementierung des OECD Standards vergleichen. Abbildung 1 zeigt einen derartigen Vergleich für die 15 größten Steueroasen über einen Zeitraum von 1977 bis 2007. Aus der Abbildung geht zunächst hervor, dass in diesen 15 Ländern im Jahr 2007 ein Finanzvermögen von ca. 2.5 Bio. US\$ veranlagt wurde. Ferner ist ersichtlich, dass Portfolioinvestitionen in Steueroasen bis 2001 stetig ansteigen (in diesem Jahr wird erstmals ein Volumen von mehr als einer Bio. US\$ erreicht). Nach 2002 ist ein rasantes Wachstum an ausländischen Finanzinvestitionen zu verzeichnen. Innerhalb des Zeitraumes 2002 bis 2007 steigen die Portfolioinvestitionen in den 15 größten Steueroasen um mehr als das Doppelte.

**Abb. 1: Portfolioinvestitionen in Steueroasen, 1975 – 2007**

Quelle: Kudrle (2008)

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Betrachtung der Kaimaninseln, welche 2007 mit rund 1.4 Bio. US\$ fast die Hälfte der Auslandsveranlagungen der 15 größten Steueroasen auf sich vereinigen und damit quantitativ die wichtigste Steueroase darstellen (vgl. Abbildung 2). Auch hier ist ein langsamer Anstieg des Finanzkapitals bis 2001 erkennbar, ehe zwischen 2002 und 2007 fast eine Verdreifachung der Portfolioinvestitionen zu verzeichnen ist.

**Abb. 2: Portfolioinvestitionen in den Kaimaninseln, 1975 – 2007**

Quelle: Kudrle (2008)

Die Betrachtung der beiden Abbildungen legt nahe, dass die OECD Initiativen gegen un-lauteren Steuerwettbewerb wenig effektiv waren. Der Anstieg der Portfolioinvestitionen in

Steueroasen ist genau in der Periode am stärksten, in der die OECD ihr Vorgehen gegen internationale Steuerhinterziehung intensiviert hat. Wenngleich die deskriptive Evidenz aus den beiden Abbildungen nicht eindeutig die (Un-)Wirksamkeit dieser Initiativen belegen kann,<sup>21</sup> so lässt sie dennoch den vorsichtigen Schluss zu, dass die Beliebtheit von Steueroasen als Zielort von Kapitalanlagen selbst nach Implementierung des OECD Standards ungebrochen ist. Dies könnte wesentlich darin begründet liegen, dass die OECD Maßnahmen und insbesondere die Übereinkunft zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu eng angelegt sind, da sie wesentliche Steuergestaltungsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich der Körperschaftsteuern, unberücksichtigt lassen (vgl. auch Kudrle 2008, 2009).

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Steueroasen zielen darauf ab, mobiles Kapital durch keine oder geringe Steuern zu attrahieren. Sie nehmen dabei in Kauf, dass Steuern in den Wohnsitzländern der Kapitalanleger hinterzogen bzw. vermieden werden. Schätzungen weisen darauf hin, dass die Steuerausfälle, welche die Wohnsitzländer durch Steueroasen erleiden, gewichtig sind. Ein international abgestimmtes Vorgehen gegen einen "schädlichen" Steuerwettbewerb ist daher schon seit längerem ein Ziel der internationalen Steuerpolitik. Maßnahmen auf internationaler Ebene bewegen sich dabei immer im Spannungsfeld zwischen nationaler Steuerautonomie und der Eingrenzung von illegalen Steuervermeidungshandlungen.

Nennenswerte Fortschritte im Vorgehen gegen Steueroasen sind erst in den letzten zehn Jahren erkennbar. 1998 legt die OECD ein Programm zur Bekämpfung von unlauteren Steuerpraktiken vor, das in der Folge einige Abwandlungen und Änderungen erfährt. Im Wesentlichen beziehen sich die Initiativen der OECD auf die Zinsertragsbesteuerung und den Ausbau eines international funktionierenden Informationsaustauschs zwischen den Steuerverwaltungen. Länder, die sich unkooperativ zeigen, werden auf "graue" oder "schwarze" Listen von Steueroasen gesetzt. Österreich, die Schweiz und Liechtenstein werden erst im September 2009 von der "grauen" Liste genommen, nachdem sie sich bereit erklärten, im Rahmen ihrer

---

<sup>21</sup> Die ausschließliche Betrachtung der Entwicklung der Finanzanlagen nach Implementierung der OECD Maßnahmen gegen Steuerwettbewerb ist deshalb kein eindeutiger Beleg für die Wirksamkeit dieser Initiativen, da das Konterfaktum, d.h. die Entwicklung ausländischer Finanzanlagen *ohne* Umsetzung dieser Regelungen, naturgemäß unbekannt bleibt. Aus diesem Grund sind auch die beiden Abbildungen nur als grober Anhaltspunkt für die Wirksamkeit der OECD Maßnahmen zu interpretieren.

bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen den OECD Standard über den Informationsaustausch anzuerkennen und ihre Bankgeheimnisse zu lockern.

Aus ökonomischer Perspektive ist zu fragen, ob ein Vorgehen gegen Steueroasen gerechtfertigt ist, und wenn ja, welche Maßnahmen gegen einen schädlichen Steuerwettbewerb sich als besonders zielführend erweisen. Wenngleich die Antwort auf das "ob" nicht eindeutig ausfällt, erscheinen Maßnahmen gegen Steueroasen zumindest nicht als unberechtigt. Die Frage nach dem "wie" lässt sich unter Rückgriff auf die Steuerhinterziehungstheorie beantworten. Demnach kann steuerehrliches Verhalten durch Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und/oder durch höhere Strafen bei aufgedeckter Steuerhinterziehung erreicht werden. Die Initiativen der OECD zielen auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs ab und betreffen damit folgerichtig die Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit. Das Strafausmaß bei Steuerhinterziehung ist hingegen in den meisten Ländern nach wie vor gering, sodass daraus keine echte Abschreckungswirkung auf steuerunehrliches Verhalten erwachsen dürfte. Es ist daher nicht überraschend, dass die Maßnahmen der OECD wenig effektiv erscheinen.

Die Steuerhinterziehungstheorie belegt schließlich, dass die Steuerhinterziehung durch Senkung der Steuersätze reduziert werden kann. Die Wohnsitzländer könnten wirkungsvoll gegen die internationale Steuerhinterziehung auch unilateral vorgehen, indem sie Steuerreformen umsetzen, die auf eine Senkung der Grenzsteuersätze (bei eventueller Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen) abzielen.

Ingesamt ist die Implementierung des OECD Standards über den grenzüberschreitenden Informationsaustausch ein erster Schritt in Richtung eines effektiven Vorgehens gegen Steueroasen. Wenn es gelingt, derartige Maßnahmen auf die Besteuerung von Kapitalgesellschaften auszuweiten, lässt sich auch eine nachhaltige Eindämmung der internationalen Steuerhinterziehung erwarten.

## **Literatur**

Boston Consulting Group (2008), *Global Wealth Report 2008*, [www.bcg.com](http://www.bcg.com) [download: 28.11.2009]

Cansier, D. (2006), Kontrollen und Sanktionen zur Eindämmung der Zinssteuer-Flucht, *Wirtschaftsdienst* 86, 370-374.

Capgemini/Merril Lynch (2009), *World Wealth Report 2009*, [www.ml.com/media](http://www.ml.com/media) [download: 28.11.2009].

- de Mooij, R. A. und G. Nicodème (2008), Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance* 15, 478-498.
- Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2006), The Demand for Tax Haven Operations, *Journal of Public Economics* 90, 513-531.
- Devereux, M.P. (2007), The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence, *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper* No. 02/07, Oxford.
- Dharmapala, D. (2008), What Problems and Opportunities are Created by Tax Havens?, *unveröffentlichtes Arbeitspapier*, University of Connecticut.
- Dharmapala, D. und J.R. Hines (2006), Which Countries Become Tax Havens?, *NBER Working Paper* Nr. 12802.
- Eden, L. (1998), *Taxing Multinationals: Transfer Pricing and Corporate Income Taxation in North America*, Toronto.
- Eden, L. und R.T. Kudrle (2005), Tax Havens: Renegade States in the International Tax Regime?, *Law & Policy* 27, 100-127.
- Egger, P., W. Eggert, C. Keuschnigg, und H. Winner (2009), Corporate Taxation, Debt Financing and Foreign-plant ownership, *European Economic Review*, erscheint demnächst.
- Epiney, A. (2003), Rechtshilfe in Strafsachen in der EU, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (EuZW) 2003, S. 421-427.
- Europäische Kommission (1997), Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union. Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs, *KOM (97) 495* endg. vom 1.10.1997.
- Grubert, H., T. Goodspeed und D. Swenson (1993), Explaining the Low Taxable Income of Foreign-controlled Companies in the United States, in A. Giovannini, R.G. Hubbard and J. Slemrod (Hrsg.), *Studies in International Taxation*, Chicago, 237-270
- Hindriks, J. und G.D. Myles (2006), *Intermediate Public Economics*, Cambridge MA.
- Huizinga, H., L. Laeven und G. Nicodème (2008), Capital Structure and International Debt Shifting, *Journal of Financial Economics* 88, 80-118.
- Jirousek, H. (2009), Die Reaktion Österreichs auf den Vorwurf der "Steuer-oase"?, *in diesem Band*.
- Kudrle, R.T. (2008), The OECD's Harmful Tax Competition Initiative and the Tax Havens: From Bombshell to Damb Squib, *Global Economy Journal* 8, 1-23.
- Kudrle, R.T. (2009), Ending the Tax Haven Scandals, *Global Economy Journal* 9, 1-11.
- McKinsey Global Institute (2008), *Mapping Global Capital Markets*, [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com) [download: 28.11.2009]
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal federalism*, New York.
- OECD (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris.
- OECD (2000), *Towards Global Tax Cooperation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, Paris.
- OECD (2002), *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, Paris.

- OECD (2004), *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*, Paris.
- OECD (2009), *Overview of the OECD's Work on Countering International Tax Evasion. A Background Information Brief*, Paris.
- Rixen, T. (2005), Internationale Kooperation im asymmetrischen Gefangenendilemma: Das OECD Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb, *SFB International Tax Coordination Discussion Paper No.12*, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Tax Research Limited (2005), *The Price of Offshore*, Briefing Paper prepared for the Tax Justice Network, [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net) [download: 15.10.2009].
- Slemrod, J. und J.D. Wilson (2006), Tax Competition with Parasitic Tax Havens, *Journal of Public Economics*, erscheint demnächst.
- Wilson, J.D. (1999), Theories of Tax Competition, *National Tax Journal* 52, 269-304.
- Wilson, J.D. und D.E. Wildasin (2004), Capital Tax Competition: Bane or Boon?, *Journal of Public Economics* 88, 1065-1091.