

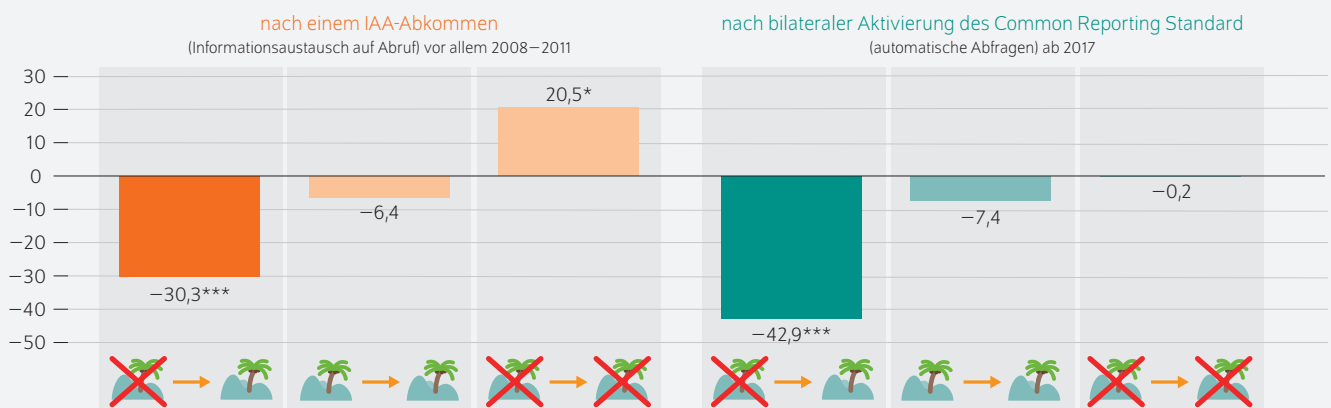
Internationale Abkommen dämpfen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein

Von Lukas Menkhoff und Jakob Mieth

- DIW-Studie untersucht, ob jüngst getroffene Maßnahmen Einfluss auf Steuerhinterziehung in Steueroasen haben
- Bisher sanken Bankeinlagen in Steueroasen, sobald Informationsaustausch auf Anfrage möglich wurde, Effekt klang aber nach wenigen Jahren ab
- Neuer OECD-Standard zum automatischen Informationsaustausch hat ähnlichen Effekt auf Bankeinlagen
- Abkommen funktionieren offensichtlich nur so lange, bis eine Art Anpassung stattgefunden hat
- Es spricht viel dafür, dass Steuerhinterziehung über Steueroasen weiterhin stattfindet und schärfere Transparenzmaßnahmen und Druckmittel geprüft werden sollten

Wenn Informationsaustausch möglich ist, verringern sich nur die Bankeinlagen aus Nicht-Steueroasen in Steueroasen signifikant

Durchschnittliche Veränderung nach Unterzeichnung/Aktivierung



© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Die Reaktionen, die wir nach der Aktivierung des automatischen Informationsaustausches beobachten, zeigen gespenstische Ähnlichkeit zu den Reaktionen auf frühere Abkommen, deren langfristige Unwirksamkeit wir mittlerweile nachweisen können.“

— Jakob Mieth, Studienautor —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Jakob Mieth
www.diw.de/mediathek

Internationale Abkommen dämpfen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein

Von Lukas Menkhoff und Jakob Mieth

ABSTRACT

Die internationale Gemeinschaft hat in den vergangenen Jahren mehrere Initiativen vorangetrieben, die das Bankgeheimnis auf Steueroasen lüften sollen. Solche Abkommen zum Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden können wirksam sein. Abkommen zwischen Land A und einer Steueroase B reduzieren die Einlagen von Personen aus A in Banken von B um eine Größenordnung von etwa 30 Prozent. Die Analyse zeigt aber, dass SteuerhinterzieherInnen auf solche Abkommen wohl weniger mit einem Übergang zur Steuerehrlichkeit reagieren, als mit einer angepassten Form der Hinterziehung. Folglich müsste die Staatengemeinschaft nochmals deutlich härter gegen Steuerhinterziehung vorgehen, beispielsweise indem die letztlich Begünstigten von Vermögen in Steueroasen offengelegt werden oder Finanzinstitutionen in Steueroasen der Zugang zum internationalen Kapitalmarkt erschwert wird.

Steuerhinterziehung reduziert nicht nur die Steuereinnahmen von Staaten. Gerade internationale Steuerhinterziehung (Kasten 1) über Steueroasen kann nur von sehr wohlhabenden BürgerInnen betrieben werden, was dazu beiträgt, dass das Vertrauen der breiten Bevölkerung in steuerliche Gerechtigkeit und staatliches Handeln generell sinkt. Insofern bemühen sich vor allem die OECD-Länder darum, Steuerhinterziehung über Steueroasen zu unterbinden. Diese Studie untersucht den Effekt dieser Abkommen anhand von Daten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die erst seit Herbst 2016 öffentlich gemacht worden sind. Natürlich kann man dort keine Rubrik „Hinterziehung“ finden, aber es lässt sich feststellen, ob Gelder verschoben werden, sobald ein internationales Steuerabkommen vereinbart wird. Solche Reaktionen ergeben nur dann Sinn, wenn es etwas zu verbergen gilt, nämlich Steuerhinterziehung. Diese indirekte Herangehensweise geht auf eine frühere Arbeit¹ mit proprietären Daten zurück, die hier verifiziert und erweitert wird.²

Maßnahmen gegen internationale Steuerhinterziehung

Auf internationaler Ebene ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das zentrale Forum, in dem Maßnahmen zur Unterbindung internationaler Steuerhinterziehung verhandelt werden. Hier werden entsprechende Modellabkommen entwickelt und auch in der Presse prominente Listen der sogenannten Steueroasen aufgestellt (Kasten 2).

Die OECD-Mitglieder verständigen sich auf konkrete Abkommen, um internationale Steuerhinterziehung aufzudecken. Im Zuge der Finanzkrise von 2008 drohten die G20 mit wirtschaftlichen Sanktionen, falls Steueroasen nicht

¹ Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2014): The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 65–91.

² Vgl. dazu ausführlich Lukas Menkhoff und Jakob Mieth (2018): Tax evasion in new disguise? Examining tax haven's international bank deposits (im Erscheinen); und eine frühere Version: Lukas Menkhoff und Jakob Mieth (2017): Dirty money coming home: capital flows into and out of tax havens. *DIW Discussion Paper Nr. 1711* (online verfügbar, abgerufen am 27. September 2018). Dies gilt, insofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht.

Kasten 1

Internationale Steuerhinterziehung

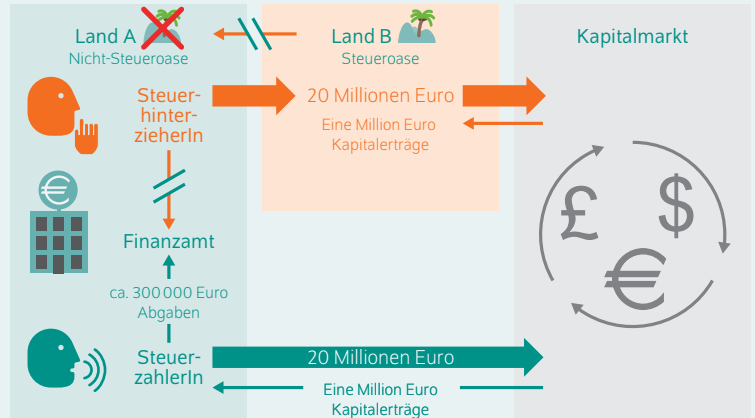
Wenn eine zum Beispiel in Deutschland ansässige und steuerpflichtige Person sich der dort rechtmäßigen Besteuerung entzieht, spricht man von Steuerhinterziehung. Für die Steuerhinterziehung auf internationalem Wege wird häufig ein Zielland für das Kapital angestrebt, in dem die Kapitalbesteuerung gering oder gleich Null ist. In diesem Land wird ein Bankkonto eröffnet, in das Kapitalerträge gebucht werden. Werden diese Gewinne in der deutschen Steuererklärung nicht angegeben, so liegt internationale Steuerhinterziehung vor. Dies geschieht – stark vereinfacht – dadurch, dass eine „befreundete“ oder eigens gegründete (Briefkasten-)Firma beispielsweise überhöhte Rechnungen für erbrachte Dienstleistungen stellt und ein Konto im Nullsteuerland angibt. Da für diese Leistungen, wie etwa schwer verifizierbare Beratungsleistungen oder Bildrechte, keine realen Kosten anfallen, kann das Kapital mit geringen „Verlusten“ transferiert werden. Entweder ist diese Person EigentümerIn der Firma oder die Firma überweist das eingegangene Geld auf das lokale Konto des oder der eigentlich in Deutschland Steuerpflichtigen. Dort wächst über Jahre hinweg das Kapital und generiert immer höhere Kapitalerträge.

Fiktives Beispiel

Eine Person aus Land A hat ein Vermögen von 20 Millionen Euro. Dieses Kapital wurde beispielsweise durch die Inanspruchnahme von Beratungsdienstleistung oder dem Verkauf von Bildrechten zu einer anonymen Firma in Land B, einer Steueroase, transferiert. Von dieser Steueroase aus kann nun international investiert werden, beispielsweise in luxemburgische Finanzprodukte. Bei

Abbildung

So funktioniert internationale Steuerhinterziehung



© DIW Berlin 2018

SteuerhinterzieherInnen nutzen Steueroasen, um Steuern im Heimatland zu entgehen.

Kapitalerträgen in der Höhe von einer Million Euro würden im Heimatland der Person beispielsweise 300 000 Euro Steuer pro Jahr anfallen. Da diese Kapitalerträge in Land A allerdings illegalerweise nicht angegeben werden, auch wenn die Person hier steuerpflichtig ist, und es in Land B keine Kapitalertragssteuer gibt, bleiben die Einkommen steuerfrei. Eine steuerehrliche Person mit gleichem Vermögen würde diese Kapitalerträge in Land A angeben und versteuern.

internationale Informationsabkommen mit mindestens zwölf anderen Staaten unterzeichneten. Die Drohung wirkte: Mittlerweile sind mehr als 3 000 solcher Abkommen unterzeichnet (Abbildung 1), die hier analysiert werden. Diese Verträge werden auf Grundlage des OECD-Modellabkommens bilateral geschlossen, eine signifikante Anzahl von ihnen wurde tatsächlich zwischen Steueroasen und Nicht-Steueroasen unterzeichnet. Gehen sie konkret auf die Initiative der OECD zurück, so heißen diese Abkommen zum Informationsaustausch auf Anfrage (IAA) – so der allgemeine Begriff – Tax Information Exchange Agreements (TIEAs). Auch wurden bestehende Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs), die es zwischen Länderpaaren ohnehin gab, um die Möglichkeit des Informationsaustausches auf Anfrage ergänzt.

Schließt Deutschland ein IAA-Abkommen mit den Bermudas ab, wie das im dritten Quartal 2009 erfolgte, dann können deutsche Steuerbehörden die Behörden auf den Bermudas nach Konten einer spezifischen Person fragen. Dafür müssen die deutschen Behörden jedoch einen konkreten belegbaren Verdacht auf Steuerhinterziehung dieser Person über das entsprechende Vertragspartnerland haben. Auch müssen

sie zeigen können, dass sie ohne dessen Hilfe nicht an die nötigen Informationen kommen, und der Vorgang darf beim Vertragspartner keine überproportionalen Kosten verursachen. Die Notwendigkeit eines solchen konkreten, begründeten und belegbaren Verdachts führt dazu, dass diese Abkommen nur in wenigen Fällen Steuerhinterziehung aufdecken konnten.³

Die OECD hat deshalb an einem Standard zum automatischen Informationsaustausch gearbeitet, dem sogenannten Common Reporting Standard (CRS). Der entsprechende Vertrag wurde multilateral unterzeichnet.⁴ Allerdings wird der tatsächliche Informationsaustausch unter dem CRS wieder nur bilateral aktiviert. Dies geschieht seit 2017.

³ Statistiken hierzu sind nicht verfügbar.

⁴ Dieser Vertrag, das Multilateral Competent Authority Agreement, wurde in mehreren Runden von zunehmend mehr Ländern unterzeichnet. Die Liste der Treffen und der unterzeichnenden Länder ist auf der Webseite der OECD einsehbar.

Kasten 2

Steueroasen

Steueroasen sind Staaten, oft auch kleine Jurisdiktionen ohne völlige Unabhängigkeit, mit ganz bestimmten Charakteristika. Sie erheben niedrige oder keine Steuern auf bestimmte Einkommensarten wie beispielsweise Kapitaleinkommen. Ferner weisen sie hohe Standards auf bezüglich Bankgeheimnis und institutioneller Stabilität. Diese Gebiete funktionieren also verlässlich, nur eben nicht im Sinn anderer Länder. Vielmehr spezialisieren sie sich darauf, das Unterlaufen von Regulierungen anderer Länder zu ermöglichen, um internationales Kapital anzulocken. Ein solcher Geschäftszweig betrifft die (für die EigentümerInnen) vorteilhafte Gestaltung von Rechtskonstruktionen, die helfen, Steuern zu vermeiden oder jedenfalls zu reduzieren. Ein anderer Geschäftszweig nutzt dieselben Möglichkeiten, um Steuern gleich ganz zu hinterziehen. Steuervermeidung im beschriebenen Sinn kann zwar moralisch verwerflich sein, sie ist aber legal. Steuerhinterziehung dagegen ist per Definition illegal. Dieser Beitrag konzentriert sich auf den zweiten Geschäftszweig, die illegale Hinterziehung.

Wegen dieser Illegalität mancher Tätigkeiten ist es Staaten unangenehm, als „Steueroase“ gebrandmarkt zu werden. Erschwerend kommen mögliche Gegenmaßnahmen anderer Staaten hinzu. Entsprechend mühsam ist das politische Feilschen, wenn es um die Feststellung geht, welche Staaten als Steueroase gekennzeichnet werden. Wegen dieser politischen Einflüsse sind offizielle Listen von Steueroasen leider auch nur eingeschränkt aussagekräftig,¹ so dass hier – in Übereinstimmung mit der internationalen Forschung – weitere Abgrenzungen vorgenommen werden. Konkret wird eine Liste mit 58 Ländern² verwendet, die sich aus den Listen zweier vielzitiert Studien zusammensetzt.³

¹ Vgl. Jakob Miethe (2018): Die leere Liste der Steueroasen. Kommentar. DIW Wochenbericht Nr. 4 (online verfügbar).

² Diese sind: Andorra, Anguilla, Antigua und Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belgien, Belize, Bermuda, Britische Jungferninseln, Cayman-Inseln, Chile, Cookinseln, Costa Rica, Curacao, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hongkong, Irland, Isle of Man, Jersey, Jordanien, Libanon, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Macao, Malaysia, Malediven, Malta, Marshallinseln, Mauritius, Monaco, Montserrat, Nauru, die Niederländischen Antillen (ab 2010 Curacao und Sint Maarten), Niue, Österreich, Panama, Saint Lucia, Samoa, San Marino, Schweiz, Seychellen, Singapur, Sint Maarten, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Tonga, Trinidad und Tobago, Turks- und Caicos-Inseln, Uruguay, Vanuatu, U.S. Virgin Islands und Zypern. Unterstrichen sind die Steueroasen, die im Datenzeitraum bilaterale Einlagen gegenüber der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten.

³ Vgl. Jane G. Gravelle (2015): Tax havens: International tax avoidance and evasion. Congressional Research Service Report, 7-5700. Vgl. auch Niels Johannesen und Gabriel Zucman (2014): The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. American Economic Journal: Economic Policy, 6, 65–91.

Diese und andere Abkommen zum internationalen Informationsaustausch⁵ dokumentieren das politische Bemühen, internationale Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Die Frage ist, wie erfolgreich diese Maßnahmen sind.

Die Wirkung von internationalen Abkommen wurde schon analysiert

Die Pionierstudie zur Untersuchung internationaler Steuerhinterziehung über Steueroasen stammt von dem dänischen Ökonomen Niels Johannesen und seinem französischen Kollegen Gabriel Zucman aus dem Jahr 2014.⁶ Sie hatten exklusiven Zugang zu Daten der BIZ über Bilanzpositionen des Bankensystems einzelner Steueroasen, die von den nationalen Zentralbanken gemeldet werden. Diese Daten beinhalten die Höhe der Bankeinlagen von AusländerInnen, also auch von ausländischen Firmen. In die hier genutzte BIZ-Statistik geht nur der unmittelbare internationale Eigentümer beziehungsweise die Eigentümerin ein. Wenn also die einheimische Firma, die die Einlage besitzt, selbst wiederum einer ausländischen Person gehört, erfasst die BIZ-Statistik nicht mehr den letztlich Begünstigten. Inwieweit Banken selbst solche Strukturen durchblicken können, ist eine offene Frage.

Anhand dieser Daten wurde ermittelt, was passiert, wenn zwischen zwei Ländern ein IAA-Abkommen zum Informationsaustausch bei Steuerverfahren abgeschlossen wird. Sofern alle Beteiligten steuerehrlich sind, dürften diese Abkommen keinerlei Effekt aufweisen (Abbildung 2). Johannesens und Zucmans Analyse für die Jahre 2008 bis 2010 zeigt jedoch, dass ein bilaterales Abkommen die entsprechenden Bankeinlagen tatsächlich reduziert: In diesem Sinn nimmt Steuerhinterziehung im konkreten bilateralen Fall ab. Dies gilt, obwohl diese Abkommen recht zahnlos sind. Allerdings ist eine Umschichtung des eigenen Kapitals in andere Länder für relativ wenig Geld (schon ab wenigen hundert US-Dollar) realisierbar.⁷

Ob die Steuerhinterziehung auch – wie intendiert – über alle Länder hinweg abnimmt, kann man damit nicht feststellen, denn es kann zu Ausweichbewegungen kommen. Zum einen könnten SteuerhinterzieherInnen in Steueroasen ausweichen, die kein Abkommen mit ihrem Heimatland haben. Zum anderen könnten sie auch kompliziertere Strukturen aufbauen, die über ein unterhaltenes Konto in einer Steueroase hinausgehen. In beiden Fällen nimmt das totale Hinterziehungsvolumen nicht ab; in der Tat deuten

⁵ Erwähnenswert ist hier vor allem der US-amerikanische Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), der ebenfalls einen automatischen Informationsaustausch, allerdings nur mit den USA, auf bilateraler Ebene einführt. Die Liste der FATCA-Unterzeichner ist auf der Webseite der US-Treasury einsehbar.

⁶ Johannesen und Zucman (2014), a. a. O.

⁷ Vgl. Jason C. Sharman (2010): Shopping for anonymous shell companies: An audit study of anonymity and crime in the international financial system. Journal of Economic Perspectives, 24(4), 127–140; vgl. auch Michael G. Findley, Daniel L. Nielson und Jason C. Sharman (2013): Global shell games: Experiments in transnational relations, crime, and terrorism. Cambridge University Press: Cambridge.

Zahlen entsprechender Studien⁸ darauf hin, dass das insgesamt hinterzogene Kapital sogar zunimmt.

Neuere Analysen: IAA-Abkommen waren bilateral effektiv ...

Mit den seit 2016 öffentlich verfügbaren Daten kann die oben skizzierte Analyse annähernd reproduziert werden. Nach dem Abschluss eines IAA-Abkommens zwischen Land A und Land B, wobei B eine Steueroase ist, sinken die Bankanlagen von BürgerInnen aus Land A in Land B um 30 Prozent (Tabelle 1). Spalte 2 reproduziert die Ergebnisse von Johannesen und Zucman mit der dort genutzten Steueroasenliste, der Abkommen und der Zeitdimension. Der hier ermittelte Effekt (Spalte 1) ist größer als bisher gezeigt, da nun eine striktere Definition von IAA-Abkommen genutzt wird. Er ist nicht abhängig von der genauen Definition von Steueroasen (Kasten 2).⁹

Um sicher zu gehen, dass die Effekte tatsächlich wie erhofft auf die von der OECD erzwungenen TIEAs zurückgehen und nicht auf Aktualisierungen bestehender DBAs, werden diese zwei Arten von IAA-Abkommen separat betrachtet. Es zeigt sich, dass DBAs den Effekt nicht treiben (Spalte 3).

Die meisten IAA-Abkommen wurden in den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 unterzeichnet, in einer Zeit, in der internationale Bankverbindlichkeiten drastisch reduziert wurden. Um sicherzugehen, dass nicht diese Entwicklung die Ergebnisse treibt, wurde eine Placebo-Analyse durchgeführt, die die zeitliche Dynamik der Vertragsunterzeichnungen auffängt. Dieses Placebo hat keinen Effekt (Spalte 3).

Um weiterhin zu überprüfen, dass diese Effekte keine anderen Reaktionen auffangen, zeigt Spalte 4, dass IAA-Verträge zwischen zwei Steueroasen (beispielsweise Guernsey – Cayman-Inseln) – wie zu erwarten – keinen Einfluss haben. Wiederum wirken IAA-Verträge zwischen Nicht-Steueroasen (beispielsweise Frankreich – Japan) sogar leicht positiv. Diese Effekte sind vor allem von Doppelbesteuerungsabkommen getrieben, die zwischen Ländern geschlossen werden, in deren bilateralen Bankeinlagen hinterzogenes Kapital keine große Rolle spielen sollte.

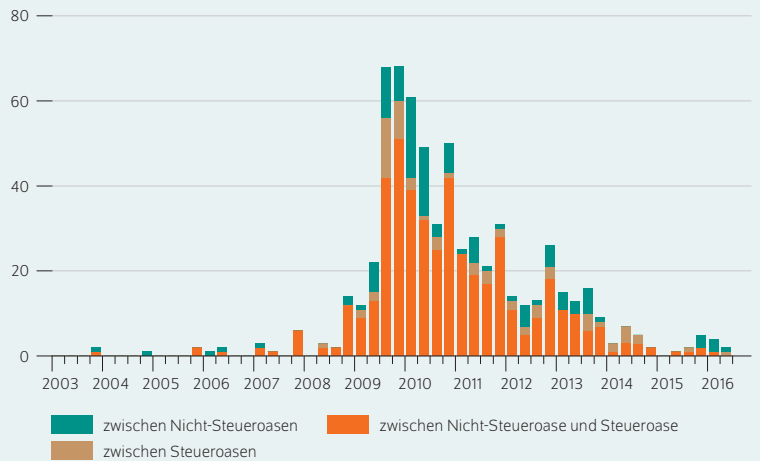
... wurden aber mittelfristig umgangen

Der Effekt von IAA-Abkommen tritt bis zu zwei Quartale vor Inkrafttreten des Abkommens und hält noch wenigstens 20 Quartale nach dem Abkommen an.¹⁰ Allerdings ist dieser Effekt auch von frühen IAA-Abkommen getrieben. Um dies besser zu erfassen, wird eine rollierende Analyse

Abbildung 1

Unterzeichnung von Abkommen zum Informationsaustausch auf Anfrage (IAA)

Anzahl pro Jahr



Anmerkung: Nur TIEAs auf OECD-Initiative.

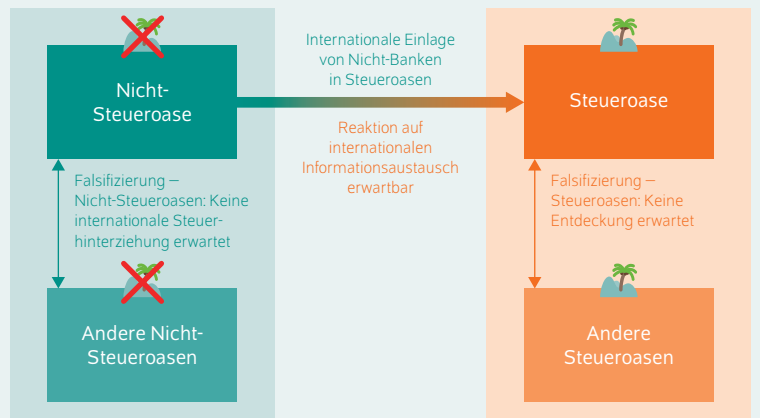
Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2018

Viele IAA-Abkommen zwischen Steueroasen und Nicht-Steuerosen wurden nach der Finanzkrise unterzeichnet.

Abbildung 2

Wo internationale Abkommen gegen Steuerhinterziehung ansetzen



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2018

Bei Bankeinlagen in Steueroasen aus Nicht-Steuerosen sind Reaktionen auf Informationsabkommen zu erwarten.

⁸ Vgl. Gabriel Zucman (2013): The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? Quarterly Journal of Economics, 128(3), 1321–1364; vgl. auch Valeria Pellegrini, Alessandra Sanelli und Eric Tosti (2016): What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion? Bank of Italy Occasional Working Papers No. 267.

⁹ Für eine ausführlichere robuste Analyse vgl. Menkhoff und Miethe (2018), a. a. O.

¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Menkhoff und Miethe (2018), a. a. O.

STEUERHINTERZIEHUNG

Tabelle 1

Reaktionen von Bankeinlagen auf IAA-Abkommen (Informationsaustausch auf Anfrage)

Regressionsanalyse mit abhängiger Variable: bilaterale Bankeinlagen

	Einlagen aus Nicht-Steuerstaaten in Steuerstaaten			Einlagen zwischen Steuerstaaten	Einlagen zwischen Nicht-Steuerstaaten
	Hauptergebnis	Johannessen & Zucman (2014) Spezifikation (Sample, Liste, Abkommen)	Trennung der Abkommen	Falsifizierung	Falsifizierung
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
IAA-Abkommen	-0,303*** (0,087)	-0,133** (0,062)		-0,064 (0,123)	0,205* (0,122)
Vorquartal	-0,146* (0,075)				
Vorvorquartal	-0,130* (0,066)				
Tax Information Exchange Agreements (TIEA)			-0,508*** (0,094)		
Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)			0,097 (0,122)		
Placebo			-0,005 (0,045)		
Finanzgewicht	0,554*** (0,199)		0,567*** (0,200)	0,525*** (0,196)	0,385*** (0,131)
Länderpaar fixe Effekte	✓	✓	✓	✓	✓
Jahr-Quartal fixe Effekte	✓	✓	✓	✓	✓
Beobachtungen	28,682	16,523	28,682	11,133	27,431
R ²	0,081	0,120	0,088	0,083	0,152
Angepasstes R ²	0,061	0,089	0,068	0,061	0,135

Anmerkung: Signifikanzniveaus: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 2

Reaktionen von Bankeinlagen auf bilaterale Aktivierung des automatischen Informationsaustauschs (CRS)

Regressionsanalyse mit abhängiger Variable: bilaterale Bankeinlagen

	Einlagen aus Nicht-Steuerstaaten in Steuerstaaten		Einlagen zwischen Steuerstaaten	Einlagen zwischen Nicht-Steuerstaaten
	Nur CRS-Aktivierung	Inklusive aller Variablen	Falsifizierung	Falsifizierung
	(1)	(2)	(3)	(4)
CRS-Aktivierung	-0,429*** (0,080)	-0,383*** (0,076)	-0,074 (0,133)	-0,002 (0,094)
IAA-Abkommen		-0,275*** (0,080)	-0,061 (0,123)	0,205* (0,123)
Amnestie		0,016 (0,074)		
Placebo		-0,011 (0,044)		
Finanzgewicht	0,557*** (0,200)	0,558*** (0,198)	0,521*** (0,196)	0,385*** (0,131)
Länderpaar fixe Effekte	✓	✓	✓	✓
Jahr-Quartal fixe Effekte	✓	✓	✓	✓
Beobachtungen	28,682	28,682	11,133	27,431
R ²	0,079	0,084	0,083	0,152
Angepasstes R ²	0,059	0,064	0,061	0,135

Anmerkung: Signifikanzniveaus: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

vorgenommen, bei der nur die Daten und IAA-Abkommen zwei Jahre vor und nach einem spezifischen Quartal berücksichtigt werden (Abbildung 3). Hierbei wird deutlich, dass der Effekt der IAA-Abkommen nur bis etwa 2010 statistisch signifikant verschieden von Null ist. Seitdem scheinen neue IAA-Abkommen keinen Effekt mehr auf die Höhe von Bankanlagen der jeweiligen AusländerInnen zu haben.

Effekte jüngster CRS-Abkommen

Auch wenn dieser schwindende Effekt bisher nicht wissenschaftlich nachgewiesen wurde, haben die Verantwortlichen in den Steuerbehörden sicher gewusst, wie wenig ein IAA-Abkommen allein ausrichten kann. Zu offensichtlich sind Ausweichstrategien, als dass diese Abkommen Steuerhinterziehung noch dauerhaft abwenden könnten. Diverse Leaks haben offenbart, wie beliebte Konstruktionen funktionieren: Ein unverdächtiger naher Verwandter oder enger Freund wird Kontoeigentümer, wie beispielsweise in den Panama Papers (Wladimir Putins Cellospieler¹¹) oder in den Football-Leaks (Cristiano Ronaldos Berater oder Lionel Messis Vater¹²) offengelegt.

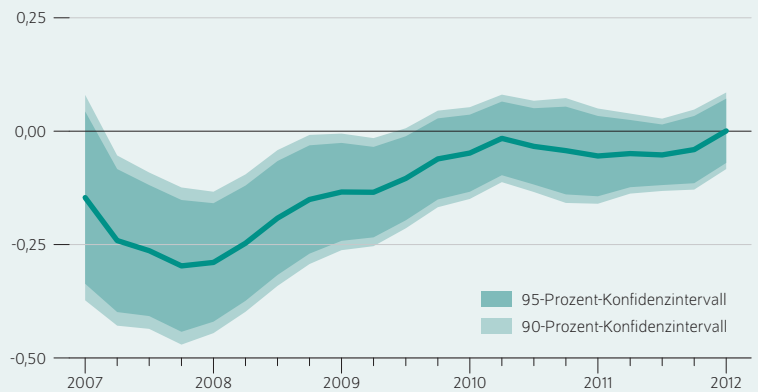
Wohl auch deshalb hat die OECD ein multilaterales Abkommen mit einem gemeinsamen Standard für den automatischen Austausch von Bankinformationen entwickelt: den Common Reporting Standard (CRS). Die ersten bilateralen Austauschbeziehungen wurden 2017 aktiviert, so dass erste Evidenz über ihre Wirkung vorliegt. Geht man genauso vor, wie oben beschrieben, dann zeigt sich, dass derselbe Effekt wie bei den IAA-Abkommen auftritt: Sofern ein CRS-Abkommen zwischen Land A und Steueroase B aktiviert wird, sinken die Bankeinlagen von Nichtbanken aus A in B (Tabelle 2). Die gleichzeitig eingeführten Amnestien vieler Länder, die Selbstanzeigen ermöglichen, haben im Durchschnitt keinen Effekt (Spalte 2). Dies spricht gegen die Hypothese, dass durch den CRS eine Legalisierung von hinterzogenem Kapital stattfindet. Die Effekte sind außerdem unabhängig von den oben beschriebenen IAA-Abkommen und der Placebo-Analyse.

Gleichzeitig zeigt sich kein Effekt bei Einlagen zwischen Steueroasen. Auch wenn man wiederum auf die Länder schaut, bei denen keine Steuerhinterziehung der hier untersuchten Art zu vermuten ist, also alle Nicht-Steueroasen, dann tritt der oben beschriebene Effekt nicht auf. Insofern scheinen CRS-Abkommen internationale Steuerhinterziehung zu „treffen“. Johannesen und Zucman vermuteten bereits und können dies in ihren Daten ansatzweise zeigen, dass es auch zu Umschichtungen in Steueroasen kommt, die nicht kooperieren. Auch der CRS kann bereits umgangen werden.

Eine Möglichkeit dazu ist die Verschleierung der begünstigten Person über Ketten von EigentümerInnen. Konkret

Abbildung 3

Rollierende Analyse des Effekts der jeweils aktuellen IAA-Abkommen



Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die IAA-Abkommen hatten nur wenige Jahre einen Effekt.

würde eine Person aus Deutschland weder selbst noch über einen Verwandten Kapital auf den Bermudas anlegen, sondern auf den Bermudas eine Firma gründen; in einem weiteren Schritt der Verschleierung könnte diese Firma dann wiederum einer Firma aus Panama gehören, deren wirtschaftlicher Nutznießer die Person aus Deutschland ist. Solche Verkettungen machen die Aufdeckung von Steuerhinterziehung schwierig; sie ist nicht unmöglich, weil die Bank jeweils verpflichtet ist, den letzten Begünstigten einer Einlage zu ermitteln (um damit Geldwäsche zu erschweren), aber auch nicht unproblematisch.

Noch einfacher ist eine andere Strategie, die SteuerhinterzieherInnen wählen: Sie erwerben eine jeweils käufliche Staatsbürgerschaft sowie die steuerliche Ansässigkeit. Im Fall von Einlagen bei einer Bank, beispielsweise auf den Turks- und Caicos-Inseln, gehört dieses Kapital dann einem oder einer Staats- und SteuerbürgerIn aus diesem Gebiet (der oder die dann gleichzeitig StaatsbürgerIn in Deutschland ist, es aber unterlässt, dies in den Turks- und Caicos-Inseln anzugeben). In solchen Fällen greift kein internationales Steuerabkommen, weil diese sich nur auf AusländerInnen bezieht. Die Einlagen würden nicht einmal mehr in den BIZ-Statistiken auftauchen, da es keine internationalen Verbindlichkeiten mehr wären.

Der erneut ermittelte Effekt von automatischem Informationsaustausch und der Ausschluss von Legalisierungsbewegungen erlauben den Schluss, dass ein Abkommen nur so lange funktioniert, bis eine Art Anpassung stattgefunden hat. Diese Anpassung kann die Form der Hinterziehung betreffen, so dass dann neue Abkommen wieder neue Effekte generieren. Da die Veränderung, gemessen an der Verschiebung der Bankeinlagen, bei den jüngsten Abkommen wieder genauso stark ist wie in der Vergangenheit, spricht vieles

¹¹ Vgl. Julian Hans (2017): Putin-Freund Sergej Roldugin: Melodien für Milliarden, Süddeutsche Zeitung, 10. April (online verfügbar).

¹² Vgl. Der Spiegel: Die Dose des Ronaldo. Nr. 49 vom 3. Dezember 2016, 15–25.

dafür, dass die Steuerhinterziehung andere Wege nimmt, statt wirklich abzunehmen.

Schlussfolgerung: Steuerhinterziehung muss konsequenter angegangen werden

Nach wie vor sind große Zweifel an der Wirksamkeit von IAA-Abkommen angebracht. Die Reaktionen auf die IAA-Abkommen und später auf die Aktivierung des CRS belegen auch, dass internationale Steuerhinterziehung nach wie vor stattfindet. Unterstellt man, dass der Übergang von IAA auf CRS eine Anpassung der SteuerhinterzieherInnen offenlegt, dann ist zu erwarten, dass es genau solch eine Anpassung auch wieder gegenüber CRS-Abkommen geben wird.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht sind die ergriffenen Maßnahmen des CRS trotzdem positiv zu bewerten, weil sie vermutlich in einen oder anderen Fall abschreckend wirken und auf jeden Fall den für die Steuerhinterziehung betriebenen Aufwand erhöhen. Die Schlupflöcher sind aber so groß, die Geldvorteile der Hinterziehung so riesig und die UnterstützerInnen, die den SteuerhinterzieherInnen ihre Dienste anbieten, so professionell, dass die Staatengemeinschaft sehr viel härter gegen Hinterziehung vorgehen muss, um sie wirklich zu unterbinden.

Ein erster Schritt hierzu ist, die Partizipation des CRS auszubauen, also das internationale Netz an bilateralen Aktivierungen zu schließen. Der schwierigste Part ist dabei sicherlich die Einbindung der USA. Aber auch dies würde nicht ausreichen, da der CRS, wie oben beschrieben, bereits wieder unterlaufen werden kann.

Auch läuft die Hinterziehung privater Einkünfte weitgehend über sehr kleine Länder, wie beispielsweise die Bermudas, die wirtschaftlich im Grunde unbedeutend sind. Insofern könnte man sie „zwingen“, sich steuerehrlich zu verhalten, indem man ihnen die externen Kosten (in Form entgangener Steuereinnahmen in anderen Ländern) teilweise in Rechnung

stellt. So schlug Gabriel Zucman im Jahr 2013¹³ beispielsweise die Erhebung einer Exportsteuer für die Schweiz vor. Allerdings birgt ein solches Vorgehen hohe handelspolitische Risiken. Die Erfahrung mit der Durchsetzung von IAA-Abkommen zeigt auch, dass selbst die Androhung von Sanktionen bereits zum Einlenken von Steueroasen führen kann. Zucmans Vorschlag eines globalen Finanzregisters, in dem der Besitz von Finanzprodukten registriert wird, würde dagegen die Transparenz erhöhen und wäre möglicherweise auch ohne einen Handelskrieg durchsetzbar.

Einen weiteren Schritt ist gerade das Vereinigte Königreich gegangen, indem es für seine Überseegebiete (beispielsweise die Bermudas oder die Cayman-Inseln) vorschreibt, dass die Begünstigten dort ansässiger Firmen nicht nur ermittelt, sondern auch bekannt gemacht werden müssen. Bedauerlicherweise sind aber die drei britischen Kronbesitztümer (Guernsey, Jersey und die Isle of Man) in Europa, die auch wichtige Steueroasen sind, von dieser Transparenzmaßnahme ausgenommen.

Ein anderes Beispiel haben die USA vorgemacht, indem sie die Schweiz faktisch vor die Alternative gestellt haben, entweder die Namen amerikanischer BürgerInnen mit Konten in der Schweiz preiszugeben (und damit das Bankgeheimnis zu lüften) oder auf Finanzgeschäfte schweizerischer Institute in den Vereinigten Staaten zu verzichten. Eventuell müsste man kleinere Steueroasen für die entfallenden Vorteile als Steueroase partiell kompensieren, denn alternative Entwicklungsmodelle fehlen oft.

Allerdings würde selbst ein rabiates Vorgehen dieser Art bestenfalls die Probleme im Bereich privater Steuerhinterziehung reduzieren. Der große Bereich der Steuervermeidung von Unternehmen, in dem die entwickelten Länder selbst sehr aktiv sind, ist damit noch gar nicht berührt.

¹³ Vgl. Gabriel Zucman (2013): The hidden wealth of nations. The scourge of tax havens. The University of Chicago Press: Chicago.

Lukas Menkhoff ist Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | lmekhoff@diw.de

JEL: H26, F38

Keywords: Tax evasion, international information exchange treaties, international bank deposits, tax havens

Jakob Mieth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | jmieth@diw.de

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 42/2018:

www.diw.de/diw_weekly



IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

85. Jahrgang 10. Oktober 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;

Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;

Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.;

Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Geraldine Dany-Knedlik; Dr. Stefan Bach

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;

Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;

Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit

Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den

Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter www.diw.de/newsletter