

## **Steuerwettbewerbsmodelle mit Steueroasen**

Pro Scientia Graz, 20.04.2015, Mario Palz, B.A. (Econ.)

### ***Steueroasen im Fokus***

Steueroasen stehen in den letzten Jahren verstärkt im Fokus von politischen Entscheidungsträgern. So etwa in jenem der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die bereits 1998 einen Report zum Thema "Schädlicher Steuerwettbewerb" veröffentlichte und darin Steueroasen kritisierte (OECD 1998). In den vergangenen Jahren startete die OECD (2013) dazu noch eine Initiative zum Thema "Base Erosion und Profit Shifting" (BEPS), die insbesondere Gewinnverschiebungsstrategien anvisiert. Die Diskussion über Steueroasen findet auch Eingang in der ökonomischen Debatte zum Thema Besteuerung. Beispiele hierzu sind die Rolle der Steueroasen im internationalen Steuerwettbewerb, sowie Steuervermeidungsaktivitäten internationaler Unternehmen (Dharmapala 2009).

### ***Was sind Steueroasen?***

Zunächst bedarf es einer Klärung des Begriffs Steueroase. Dies ist ein nicht klar definierter Begriff. Die OECD (1998) nennt einige zentrale Faktoren, die für das Vorliegen einer Steueroase sprechen. Der erste Punkt ist, wenn ein Land keine oder nur sehr geringe Steuern, sei es generell oder unter speziellen Voraussetzungen, einhebt und sich selbst als Ort anbietet, an dem sich Nichtansässige der Steuerbelastung durch ihr Heimatland entziehen können. Selbst wenn die Steueroase prinzipiell Steuern einhebt, könnte die konkrete Umsetzung der Steuergesetze in einer sehr geringen Besteuerung resultieren. Ein zweites Indiz für die Existenz einer Steueroase sind Gesetze und administrative Praktiken, die den für andere Regierungen relevanten Informationsaustausch bezüglich Steuerflüchtigen unterbindet oder hindert. Typischerweise verfügen Steueroasen über Geheimhaltungsregeln und anderen Schutzmechanismen, die Unternehmen und Einzelpersonen, die von der niedrigen Besteuerung profitieren, vor Prüfungen der Steuerbehörden bewahren. Ein dritter Punkt ist ein Mangel an Transparenz in den Bereichen der Legislative, der Judikatur und der Verwaltungsbestimmungen. Als vierten Faktor für das Vorliegen einer Steueroase identifiziert die OECD (1998) das Fehlen der Notwendigkeit von tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten. Dies lässt vermuten, dass Investitionen oder Transaktionen in einem Land rein aus steuerlichen Gründen durchgeführt werden. Gesetze verschiedener Niedrigsteuerländer zum Bankgeheimnis zogen in den letzten Jahrzehnten ebenfalls viel Aufmerksamkeit auf sich, aufgrund von verstärkten Bemühungen für internationalen Informationsaustausch der Steuerbehörden ging deren Bedeutung in den letzten Jahren jedoch zurück (Dharmapala 2009).

### ***Welche Länder werden Steueroasen?***

Typischerweise sind Steueroasen kleinere Staaten, oftmals auch Inselstaaten (Dharmapala 2009). Zudem haben diese Staaten oft deutlich weniger als eine Million Einwohner und sind zumeist wesentlich reicher als andere Staaten (Dharmapala und Hines 2009). Die Gesetzssysteme haben häufig britische Wurzeln, ein parlamentarisches System kommt häufiger vor als ein präsidentielles System und Englisch ist häufig Amtssprache (Dharmapala 2009).

Aufgrund geografischer Gegebenheiten sind Steueroasen außerdem meist sehr offene Volkswirtschaften (Dharmapala 2009). Insbesondere sind sie typischerweise großen kapitalexportierenden Ländern nahe gelegen und ein Großteil der Bevölkerung lebt weniger als 100 Kilometer von der Küste entfernt. Des Weiteren sind sie zumeist sehr schlecht mit natürlichen Ressourcen ausgestattet. Dharmapala und Hines (2009) beispielsweise bezeichnen 41 Länder als Steueroasen. Dies bedeutet, dass beinahe 15 Prozent aller Länder der Welt als solche bezeichnet werden können. Welchen kleinen Teil der Weltbevölkerung diese Staaten jedoch repräsentieren, machen folgende Daten ersichtlich: Die 35 von der OECD im Jahr 2000 genannten unkooperativen Steueroasen beheimaten lediglich 0,15 Prozent der Weltbevölkerung (Slemrod und Wilson 2009).

Dharmapala und Hines (2009) kommen zu dem Ergebnis, dass Steueroasen äußerst gut beim Mehr-Länder-Vergleich eines Governance-Index abschneiden. Dieser Index beinhaltet Werte wie politische Stabilität, Rechenschaftspflicht, Effektivität der Regierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrollen. In diesen Bereichen schneiden Steueroasen erheblich besser ab als die übrigen Staaten. Dharmapala und Hines (2009) zeigen zudem anhand verschiedener statistischer Tests, dass diese Beziehung sehr robust ist. Dieses Ergebnis hält sowohl bei einer Betrachtung der Steueroasenliste der OECD (2000), als auch bei der alternativen Liste von Hines und Rice (1994). Daher ist die Interpretation, dass Länder mit besseren Governance eher Steueroasen werden, durchaus sinnvoll. Werden auch Länder wie die Niederlande, die speziell immaterielle Vermögenswerte günstig besteuern, miteinbezogen, kommt es zu noch stärkeren Ergebnissen (Dharmapala und Hines 2009). Bucovetsky (2014) unterstreicht außerdem, dass die Glaubhaftigkeit der Regierung eines Landes eine entscheidende Rolle dabei spielt, ob ein Land eine Steueroase wird oder nicht. Nur wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass die steuerlichen Vorteile auch in Zukunft gewährt werden, werden Investoren die Steueroase nützen. Bucovetsky (2014) entwickelt ein Modell, indem sowohl die Kosten für Einkommensverschleierung, die Anzahl der Steueroasen und das Ausmaß in dem sie genutzt werden von dieser Glaubhaftigkeits-Voraussetzung abhängt.

### ***Steuerwettbewerb mit Steueroasen***

Die oft vorherrschende negative Einstellung gegenüber Steueroasen im Zusammenhang mit Steuerwettbewerb wurde von Slemrod und Wilson (2009) formalisiert. Die beiden Autoren modellieren dabei parasitäre Steueroasen, welche die Steuerbasis der übrigen Länder vermindern. Verschiedene Studien zeigen auch, dass ein großer Teil von ausländischen Direktinvestitionen und Unternehmensgewinnen in Steueroasen lokalisiert ist (zum Beispiel IWF 2014 und Zucman 2014). Im Modell von Slemrod und Wilson (2009) wird gezeigt, dass Steueroasen die Grenzkosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter erhöhen und somit zu Wohlfahrtsverlusten führen. Eine Eliminierung dieser Steueroasen führt zu Wohlfahrtsgewinnen, da sowohl die Grenzkosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter sinken, als auch Ressourcen, die der Profitverschiebung beziehungsweise Steuervollzugsmaßnahmen dienen, nun produktiv eingesetzt werden.

Jedoch kam in den letzten Jahren auch verstärkt ökonomische Literatur auf, nach der die Existenz von Steueroasen nicht zwingend zu negativen Wohlfahrtseffekten für Hochsteuerländer führen muss. Das Modell von Desai et. al (2006) zeigt auf, dass Investitionen in Steueroasen positive Effekte auf die Investitionen in den benachbarten Ländern haben können. Das Modell von Hong und Smart (2010) zeigt, dass unter bestimmten Annahmen Steueroasen sogar Wohlfahrtsgewinne für die übrigen Staaten erzeugen können. Laut dieser Ansicht, führt die Existenz von Steueroasen nicht zwingend zu Wohlfahrtsverlusten in Hochsteuerländern. Demnach ist es mög-

lich, dass Hochsteuerländer niedrigere effektive Steuersätze auf mobile Firmen erheben, während immobile Firmen stark besteuert werden. Unter bestimmten Voraussetzungen können Steueroasen effizienzsteigernd wirken und sogar den Steuerwettbewerb abschwächen (Dharmapala 2009). Diese Ansicht wird auch von aktuellen Beobachtungen unterstützt: trotz der hohen und steigenden FDI-Zuflüsse in Steueroasen, sind die Erträge aus der Körperschaftssteuer in kapitalexportierenden Ländern, wie den USA oder Großbritannien, nicht gesunken, sondern sogar gestiegen (Dharmapala 2009). Robuste Wachstumsraten dieser Steuererträge in den angesprochenen Ländern lassen vermuten, dass die schädlichen Effekte der Steueroase geringer sind, als vermutet. Nichtsdestotrotz gibt es eine anhaltende Debatte darüber, ob Steueroasen einen schädlichen Steuerwettbewerb anregen und dadurch die globale Wohlfahrt mindern. Diese Debatte hat weitreichende Folgen für die internationale Steuerpolitik und die Entwicklung einer sich immer stärker globalisierenden Weltwirtschaft (Dharmapala 2009).

### ***Spieltheoretisches Beispiel einer „guten“ Steueroase***

Eine einfache Darstellung des Modells von Hong und Smart (2010) liefert Dharmapala (2009). Es wird angenommen dass es zwei symmetrische Länder gibt, A und B. Im Land A gibt es eine immobile Firma A1 und eine mobile Firma A2. Jede davon erwirtschaftet \$ 50 im Inland. Land B hat ebenfalls eine immobile Firma, B1, und eine mobile Firma, B2. Auch diese erwirtschaften im Inland \$ 50. Jede Regierung kann zwischen zwei Körperschaftssteuersätzen wählen, 50 Prozent oder 0 Prozent. Beide Unternehmen müssen mit dem gleichen Steuersatz besteuert werden und die Steuer wird auf territorialer Basis erhoben.

Es wird weiter angenommen, dass die immobilen Unternehmen nicht strategisch agieren. Mobile Unternehmen wählen den Unternehmensstandort so, um die Gewinne nach Steuern zu maximieren. Jedes Land maximiert seine Auszahlung, welche die Summe der eingesammelten Steuern (multipliziert mit 1,2) und der Gewinne nach Steuern aller Unternehmen, immobile und mobile, innerhalb des Landes ist. Dharmapala (2009) argumentiert, dass die Multiplikation der eingesammelten Steuern mit dem Faktor 1,2 den „social benefit“ der von den Unternehmen zur Regierung transferierten Mittel darstellen soll. Die Annahme, dass Steuereinnahmen einen „social benefit“ haben zeigt, dass in diesem Modell nicht von einem Staat, der als Leviathan agiert, ausgegangen wird. Abbildung 1 zeigt die Auszahlungen der Länder A und B, wenn es keine Steueroasen gibt. Wählen beide Länder den gleichen Steuersatz, gibt es keinen Anreiz für die Unternehmen, auch nicht für mobile, ihre Tätigkeiten in ein anderes Land zu verlagern. Legt Land B den Steuersatz jedoch mit null Prozent fest und A bleibt bei einer Steuer von 50 Prozent, so wird das mobile Unternehmen A2 seine realen Tätigkeiten in das Land B verschieben. Dabei fallen niedrige Maßnahmenkosten von \$1 an für das Unternehmen A2 an. Dadurch erhöht sich die Auszahlung des Landes B um \$ 49. Dies sind die Gewinne, welche das mobile Unternehmen A2 nun in Land B erwirtschaftet. Die dominante Strategie für beide Länder ist demnach ein Steuersatz von null Prozent, auch wenn das Ergebnis eine Pareto-Verschlechterung zu jenem Fall darstellt, in dem beide Länder einen Steuersatz von 50 Prozent einheben.

**Abbildung 1:** Auszahlungsmatrix ohne Steueroasen

		Country B	
		Tax Rate: 50%	Tax Rate: 0%
Country A	Tax Rate: 50%	110, 110	55, 149
	Tax Rate: 0%	149, 55	100, 100

**Quelle:** Dharmapala (2009), S. 28

Nun fügt Dharmapala (2009) dieser Darstellung ein weiteres Land C hinzu, das die Funktion einer Steueroase übernimmt. Es wird angenommen, dass es in diesem Land keine realen Investitionsmöglichkeiten gibt, sondern das Land Unternehmen Steuerplanungsaktivitäten ermöglicht. Unter diesen Annahmen führt ein Steuersatz von 50 Prozent im Land A dazu, dass das mobile Unternehmen A2 die Möglichkeit hat, die realen Tätigkeiten im Land A fortzusetzen, aber sämtliche Profite in die Steueroase C zu verschieben. Das immobile Unternehmen A1 hingegen kann oder will die Steueroase nicht nützen und kann die realen Tätigkeiten auch nicht in Land B verschieben. Abbildung 2 zeigt die neuen Auszahlungen unter Existenz der Steueroase. Das Nash-Gleichgewicht für jedes Land ist nun ein Steuersatz von 50 Prozent. Somit zeigt Dharmapala (2009), dass unter diesen Umständen Steueroasen zu höheren Steuersätzen und Wohlfahrtsgewinnen für die Länder A und B führen kann.

**Abbildung 2:** Auszahlungsmatrix mit Steueroasen

		Country B	
		Tax Rate: 50%	Tax Rate: 0%
Country A	Tax Rate: 50%	105, 105	105, 100
	Tax Rate: 0%	100, 105	100, 100

**Quelle:** Dharmapala (2009), S. 28

### **Conclusio**

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es Steueroasen mit Sicherheit weiter im Fokus politischer Entscheidungsträger stehen werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass es sowohl für die Auffassung der „guten“ als auch für jene der „bösen“ Steueroase Anhaltspunkte gibt. Die negativen Auswirkungen, die Steueroasen auf die Steuerbasen der Hochsteuerländer haben, wie dies etwa im Modell von Slemrod und Wilson (2009) unterstellt wird, werden in den hohen Anteilen der Unternehmensgewinne in Steueroasen deutlich. Gleichzeitig suggerieren Ergebnisse stabil bleibender und sogar leicht zunehmender Körperschaftssteuererträge in den kapitalexportierenden Ländern, dass dieser Effekt eventuell weniger stark als vermutet ist (Dharmapala 2009). Empirische Ergebnisse zum Thema Profitverschiebungen mittels immaterieller Vermögenswerte machen jedoch deutlich, dass es durchaus weitere Anzeichen für eine Intensivierung des Steuerwettbewerbs gibt, vor allem da gezeigt wurde, dass europäische Regierungen vermehrt versuchen, mittels besonders günstiger Besteuerung von immateriellen Vermögenswerten, die daraus resultierenden Vorteile für ihre Länder zu gewinnen (Dischinger und Riedel 2011).

## Literaturverzeichnis

- Bucovetsky, S. (2014), Honor among Tax Havens, *Journal of Public Economics*, 110, S. 74-81.
- Desai, M. A./Foley, C. Fritz/Hines, James R. (2006), Do Tax Havens Divert Economic Activity?, *Economic Letters*, 90, S. 219-224.
- Dharmapala, D. (2009), What Problems and Opportunities are Created by Tax Havens?, *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4), S. 661-679.
- Dharmapala, D./Hines, J.R. (2009), Which Countries Become Tax Havens?, *Journal of Public Economics*, 93, S. 1058-1068.
- Dischinger, M./Riedel, N. (2011), Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms, *Journal of Public Economics*, 95, S. 691-707.
- Hines, J.R./Rice, E.M. (1994), Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business, *Quarterly Journal of Economics*, 109, S. 149-182.
- Hong, Q./Smart, M. (2010), In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment, *European Economic Review*, 54, S. 82-95.
- Internationaler Währungsfond (2014), *Spillovers in International Corporate Taxation*, Washington, Mai 2014.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2000), *Towards Global Tax Cooperation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, OECD, Paris.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OECD, Paris.
- Slemrod, J./Wilson, J. D. (2009), Tax Competition with Parasitic Tax Havens, *Journal of Public Economics*, 93, S. 1261-1270.
- Zucman, G. (2014), Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28, S. 121-128.