

Steueroasen trockenlegen – automatischen Informationsaustausch sichern

Stellungnahme des Netzwerks für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zu Anträgen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung am 25.3.2009

1. Problembeschreibung

Weltweit dürften nach Berechnungen des Netzwerks für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network, TJN) rund 11 Bio. US-\$ an privaten Vermögen in Steueroasen angelegt sein.¹ Die dadurch entstehenden weltweiten öffentlichen Einnahmenverluste durch entzogene Steuern belaufen sich bei konservativer Schätzung auf jährlich 255 Mrd. US-\$. Dieser Betrag dürfte noch übertroffen werden von Praktiken transnationaler Konzerne, die durch das rein bilanzielle Verschieben ihrer Gewinne zu in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften ihre Steuerlast verringern, beispielsweise durch manipulierte interne Verrechnungspreise oder durch die Zahlung hoher Lizenzgebühren an solche Töchter.²

Steueroasen verursachen weitere Probleme: Sie bieten Steueroasen Investoren typischerweise ein von maximaler Geheimhaltung und minimaler Aufsicht bzw. Regulierung geprägtes Umfeld und locken damit nicht nur private Anleger. Wie im Zuge der aktuellen Finanzkrise deutlich wurde, hat sich mittlerweile ein weitgehend unreguliertes Schattenbankensystem in Steueroasen etabliert, das aus bankähnlichen Finanzfirmen wie beispielsweise Hedgefonds und aus außerbilanziellen Zweckgesellschaften der Banken besteht, die jedoch bislang nicht der üblichen Bankenaufsicht unterlagen. Im äußerst intransparenten Umfeld der Steueroasen konnten sich hohe Risiken in einem Ausmaß ballen, das Politik und Aufsichtsbehörden so lange verborgen blieb, bis es infolge der Subprime-Hypothekenkrise zum finanziellen GAU kam.

Die Gründe, Steueroasen trockenulegen, sind also zahlreich, und das Bewusstsein über die Notwendigkeit, hier zu handeln, ist inzwischen weit verbreitet. Es geht hierbei um die Durchsetzung geltenden Rechts und nicht etwa darum, wie in der politischen Debatte mitunter suggeriert wird, dass sich der Staat ungerechtfertigt zusätzliche Kompetenzen zu Lasten der Bürger anmaßt.

2. Methoden zur Trockenlegung von Steueroasen

Geheimhaltung ist das Lebenselixier der Regulierungslocher. Daher sind Regeln für maximale Transparenz die beste Gegenmaßnahme. Es gibt einen ganzen Baukasten von Methoden, Steueroasen mehr Transparenz abzuverlangen oder aber sie von internationalen Finanzströmen weitgehend abzukoppeln. Hier seien einige Erfolg versprechende Möglichkeiten genannt:

- Abschlagsteuern auf Dividenden-, Zins- und sonstige Gewinnübertragungen aus Steueroasen;

¹ Berechnungen von 2005; Quellen: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Merrill Lynch / Cap Gemini: World Wealth Report, Boston Consulting Group: Global Wealth Report, McKinsey & Co.

² Die Weltbank schätzt im Rahmen ihrer Stolen Assets Recovery Initiative das Volumen der grenzüberschreitenden Finanzflüsse aus Steuerhinterziehung, Korruption und kriminellen Aktivitäten auf 1 bis 1,6 Billion US-Dollar im Jahr. Raymond Baker, Direktor von Global Financial Integrity, von dem diese Schätzung ursprünglich stammt, beziffert den Anteil der Steuerhinterziehung an diesem Betrag auf 60 bis 65 Prozent.

- kein steuerlicher Abzug von Betriebskosten für in Steueroasen erbrachte Leistungen;
- Erhebung einer Quellensteuer auf alle Überweisungen in Steueroasen;
- die Kündigung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen mit Steueroasen. Alle anderen Doppelbesteuerungsabkommen müssen ergänzt werden um einen automatischen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten (analog der EU-Zinsrichtlinie, aber in erweiterter Form; s.u.);
- „Finanzeinlagen und Finanzkredite zugunsten solcher Unternehmen und Personen werden bei Strafe verboten, die rechtlich in Steuer- und Aufsichtsstaaten registriert sind“ (Helmut Schmidt in der „Zeit“ vom 15.1.2009).

Unbedingt wünschenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Ausweitung der EU-Zinsrichtlinie auf weitere Länder, auf juristische Personen sowie auf sämtliche Arten von Kapitalerträgen. Insbesondere sollte die EU darauf hinwirken, die Ausnahmeregelung für Luxemburg, Österreich und Belgien sowie die Nicht-EU-Mitglieder, die sich dem automatischen Informationsaustausch über Erträge ausländischer Anleger verweigern, zu beenden.

Die Transparenz sollte auch auf Seiten der Konzerne verbessert werden: Internationale Bilanzierungsstandards wie die IFRS sollen künftig eine Rechnungslegung nach Ländern (*country-by-country reporting*) zwingend vorschreiben, also den Ausweis von Gewinnen und Steuerzahlungen in jedem Land, in denen ein Konzern tätig ist.

Steuerplanungsinstrumente von Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsfirmen sollten überdies künftig einer vorherigen Anmeldepflicht unterliegen.

Der geplante UN-Verhaltenskodex über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Steuervermeidung – der unter anderem einheitliche Mindeststandards für Offenlegungspflichten und Informationsaustausch aufstellt und solche Staaten isoliert, die sich den internationalen Standards verweigern – ist ein wichtiger Schritt, um für mehr Transparenz zu sorgen, und sollte durch die Bundesregierung aktiv unterstützt werden.

Hinzukommen sollte im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Steuererhebung und bei der Bekämpfung der Steuerflucht.

Zur Verhinderung der Steuerhinterziehung – nicht nur mithilfe von Steueroasen – ist überdies eine personelle und finanzielle Stärkung der Steuerbehörden und eine Konzentration des Steuervollzugs bei einer zentralen Bundessteuerverwaltung wünschenswert (wenigstens aber eine einheitliche EDV sowie Anreize für die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, die Steuerfahndung zu verstärken).

Verwiesen sei hier auch auf einen interessanten Vorstoß in den USA: den *Stop Tax Haven Abuse Act*, einen Gesetzentwurf gegen den Missbrauch von Steueroasen, den unter anderem der damalige Senator Barack Obama 2007 in den US-Senat einbrachte, der allerdings nach wie vor nicht verabschiedet ist. Er enthält eine Schwarze Liste von 34 „Secrecy Jurisdictions“, darunter auch EU-Staaten wie Luxemburg und Zypern. Die Regierung würde dadurch ermächtigt, Sanktionen gegen Staaten und abhängige Gebiete oder Unternehmen zu verhängen, die „den US-Steuervollzug behindern“, so wie das gegenwärtig der *USA Patriot Act* schon im Fall von Geldwäsche ermöglicht. Vorgesehen ist z.B. auch ein Verbot für bestimmte Banken, Kreditkarten in den USA auszugeben. Da er vor allem die Geheimhaltung als besonderes Charakteristikum von Steueroasen nennt, wären vor allem in dieser Hinsicht Reformen gefordert.

3. Automatischer Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

Die bisher auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene diskutierten Maßnahmen, um Druck auf unkooperative Steueroasen auszuüben – Quellensteuern, kein Betriebskostenabzug etc. – machen die Anwendung von der Bereitschaft der Steueroasen abhängig, sich an die OECD-Standards zu halten. Dies greift nach Auffassung des TJN zu kurz.

Die OECD hat gemeinsam mit einer Reihe von Steueroasen ein Musterabkommen über den Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten als Vorlage für bilaterale Abkommen mit Steueroasen (Tax Information Exchange Agreements, TIEAs) ausgearbeitet. Es ist auch eine multilaterale Variante vorgesehen, doch ist diese nicht mit einem multilateralen Abkommen gleichzusetzen, sondern besteht vielmehr aus einem international abgestimmten Bündel bilateraler Abkommen.

Das zentrale Manko des Musterabkommens ist nach Ansicht des TJN, dass es einen Informationsaustausch explizit nur auf Anfrage vorsieht (Artikel 5). Dies setzt voraus, dass die Steuerbehörden schon einen sehr konkreten Verdacht haben, wer welche Gelder wohin gebracht hat. Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass etwa der Fall Zumwinkel, der die derzeitigen Anstrengungen zum Austrocknen der Steueroasen ins Rollen brachte, nur ans Licht kam, weil dem Bundesnachrichtendienst eine DVD mit Kundendaten der Liechtensteiner LGT-Bank zum Kauf angeboten wurde. Im Normalfall stellt der Abschluss eines Abkommens nach OECD-Standard keine Bedrohung für Steuerhinterzieher dar.

Das Manko lässt sich durch folgendes Beispiel illustrieren: Die Kaimaninseln waren an der Ausarbeitung des OECD-Musterabkommens beteiligt, verpflichteten sich bereits 2000 zu einem Informationsaustausch im Rahmen der OECD-Initiative gegen schädlichen Steuerwettbewerb und unterliegen im Übrigen auch der EU-Zinsrichtlinie. Dennoch ließen die Steuerbehörden der Insel den „Spiegel“ wissen, dass in den vergangenen Jahren aus Deutschland gerade einmal zwei Anfragen über Steuerfragen kamen.

Nach Informationen von TJN handelt es sich dabei um keinen Ausreißer. Die Informationsweitergabe wird von den meisten Steueroasen von der Erfüllung derart hochgesteckter Anforderungen abhängig gemacht, dass in der Praxis der Versuch in den meisten Fällen nicht lohnt. So verlangen die Behörden so mancher Steueroase, dass die Steuerfahnder jeden Verdacht detailliert belegen, die genaue juristische Form der fraglichen Geldanlage nennen und die korrekte Stelle angeben, die in der Steueroase für diese spezielle Form der Anlage zuständig ist. Die geforderten Informationen liegen den Steuerfahndern aber oft gerade deswegen nicht vor, weil die Steueroasen für ihre Geheimhaltung sorgen.

Bilaterale Abkommen nach Art des Musterabkommens der OECD, die lediglich einen Informationsaustausch auf Anfrage vorsehen, sind daher nach Überzeugung von TJN kein geeignetes Mittel, um die Steuerhinterziehung mit Hilfe von Steueroasen nachhaltig zu unterbinden. Dies gilt für institutionell schwache Entwicklungsländer mit geringem Drohpotenzial noch viel mehr als für die Bundesrepublik Deutschland.

Für zukunftsweisend erachtet das TJN stattdessen den automatischen Informationsaustausch, wie er im Rahmen der EU-Zinsrichtlinie bereits praktiziert wird. Die Richtlinie sieht im Prinzip vor, dass Mitgliedsstaaten einander Auskünfte über Zinszahlungen an ausländische Zahlungsempfänger erteilen; inländische Anleger sind davon nicht berührt. Dieser Informationsaustausch erfolgt auch ohne vorherige Anfrage der Steuerbehörden eines Landes und ohne dass ein konkreter Verdacht bestehen oder nachgewiesen werden muss.

Eine derartige Regelung, die neben Zins- auch alle anderen Arten von Kapitalerträgen umfassen sollte, ist international anzustreben. Die Bundesregierung sollte auf eine entsprechende Revision der OECD-Standards hinwirken. Eine derzeit wieder diskutierte Schwarze Liste von Steueroasen sollte die Verweigerung der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch als zentrales Kriterium aufstellen.

Auch in ihren Bemühungen auf nationaler Ebene, beispielsweise im Rahmen des geplanten „Gesetzes zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken und der Steuerhinterziehung“, sollte die Bundesregierung nicht die OECD-Standards in ihrer bisherigen Form zum Kriterium für Abwehrmaßnahmen machen, sondern die Bereitschaft zu einem automatischen Informationsaustausch.