

Das intransparente Steueroasen-System beenden

Ein Aktionsprogramm zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Finanz- und Steuerregulierung

März 2009

Jeder ernsthafte Versuch zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und der Koordination bei der Überwachung des internationalen Finanzsystems muss entschiedene Maßnahmen zur Regulierung von so genannten Offshore-Finanzinstituten beinhalten. Das ist inzwischen allgemein anerkannt. Dabei sollte unter anderem verhindert werden, dass die großen internationalen Finanzzentren weiterhin im Rahmen des von ihnen selbst geschaffenen und am Leben erhaltenen Offshore-Systems zusammenarbeiten.

Offshore-Finanzinstitute werden in großem Umfang zum Zweck gezielter Intransparenz genutzt, welche die Wirksamkeit einer Finanzregulierung im öffentlichen Interesse untergräbt. Die von Steueroasen und vom Offshore-Finanzsystem betriebene strenge Geheimhaltung ermöglicht insbesondere missbräuchliche Steuervermeidung und Steuerflucht bzw. eine Umgehung der Finanzregulierung.

Das Offshore-System hat auf zwei verschiedene Arten zur derzeitigen Finanzkrise beigetragen. Zum einen führten die Möglichkeiten der Steuerminimierung zu einer deutlichen Erhöhung des Geldmittelvolumens für Finanzspekulationen und zu einer Verzerrung der internationalen Investitionsströme durch die Reduzierung der Kapitalkosten für Finanzoperationen, beispielsweise durch Hedge-Fonds, im Unterschied zu Sachinvestitionen. Zum anderen hat die von Offshore-Finanzplätzen betriebene Geheimhaltung zu einer Intransparenz beigetragen, die das Vertrauen in die Vermögenswerte und Bilanzaufstellungen multinationaler Banken und Finanzinstitutionen zerstört und großen Schaden an der Weltwirtschaft angerichtet hat.

Internationale Steuervermeidung und Steuerflucht stellen ein wichtiges Hindernis für Entwicklungsländer dar, wenn es darum geht, eigene Finanzmittel für Entwicklung zu erbringen und auf diese Weise ihre Abhängigkeit von der Entwicklungshilfe zu verringern. Es ist an der Zeit, dem Einsatz künstlicher juristischer Personen in Steueroasen ein Ende zu setzen, die Steuerflucht- und -vermeidung erst ermöglichen, wodurch rechtmäßige Geschäftsaktivitäten verzerrt und beschädigt werden. Zu diesem Zweck schlägt das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network, TJN) das nachfolgende Aktionsprogramm vor.

VERBESSERTE KOORDINATION ZWISCHEN STEUER- UND FINANZBEHÖRDEN

Das vom Forum für Finanzstabilität (Financial Stability Forum, FSF) zusammengestellte Compendium of Standards and Codes sollte geeignete Normen zur Internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen enthalten (siehe unten). Das FSF selbst sollte dahingehend reformiert werden, dass mehr Länder – insbesondere Entwicklungsländer – integriert und Möglichkeiten zur Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen geschaffen werden.

Die von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (IWF) erstellten Berichte über die Einhaltung von Normen und Codes (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs) durch internationale Finanzzentren sollten transparenter gestaltet werden und es ermöglichen,

zivilgesellschaftliche Organisationen (im Rahmen einer grundlegenden Governance-Reform von IWF und Weltbank für mehr Transparenz und Rechenschaft) mit einzubeziehen. So sollte bewertet werden, in welchem Maße jedes Land und Territorium internationale Normen zur Zusammenarbeit in Steuersachen erfüllt. Diese Bewertungen sollten von SteuerexpertInnen vorgenommen werden, die vom UN-Expertenkomitee für Steuerfragen benannt werden. Nur solche Finanzzentren dürfen als konform mit diesen Normen erklärt werden, die adäquate und transparente Regelungen zur umfassenden Zusammenarbeit in Steuersachen geschaffen haben. Gegenmaßnahmen bei Nichteinhaltung von Normen der Zusammenarbeit in Steuersachen werden separat behandelt (siehe unten).

Innerhalb jedes Landes und jedes Territoriums sollten geeignete Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und der für die Finanzkontrolle zuständigen Aufsicht eingeführt werden, einschließlich der Organe, die für die Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption und anderen kriminellen Aktivitäten zuständig sind. In jedem Land sowie auf internationaler Ebene sollte es – unter Berücksichtigung entsprechender Schutzvorschriften – angemessene Vereinbarungen für den Informationsaustausch zwischen Steuer- und Finanzregulierungsbehörden geben. Hierzu gehört auch der Zugriff von Steuerbehörden auf Transaktionsberichte, die im Rahmen der Geldwäschebekämpfung gesammelt werden.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT IN STEUERSACHEN

Um einen umfassenden Informationsaustausch für die Festsetzung und Einforderung von Steuern zu ermöglichen, sollte eine international geltende Norm für die Zusammenarbeit bei der Besteuerung erarbeitet werden. Dieser Informationsaustausch sollte automatisch, auf Anfrage sowie spontan erfolgen können. Die Norm sollte sich an bereits bestehenden Instrumenten orientieren, wie dem Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen des Europarates und der OECD aus dem Jahr 1988 sowie der Europäischen Zinsbesteuerungsrichtlinie. Das multilaterale Übereinkommen des Europarates und der OECD sollte für den Beitritt aller interessierten Staaten geöffnet werden. Die Mitgliedstaaten des Europarats und der OECD sollten das Abkommen ohne größere Einschränkungen unterzeichnen. Länder mit Vorbehalten sollten diese zurückziehen. Alle teilnehmenden Staaten sollten die Vorkehrungen des Abkommens zum automatischen Informationsaustausch in Kraft setzen. Darüber hinaus sollten sie dessen Bestimmungen auf alle von ihnen abhängigen Gebiete anwenden.

Die Europäische Union sollte die im November 2008 vorgelegte überarbeitete Fassung der Europäischen Zinsbesteuerungsrichtlinie beschließen und die bisher vorhandene Option einiger teilnehmender Länder und Territorien außer Kraft setzen, an Stelle des Informationsaustauschs Quellensteuer auf Einkommen von SteuerausländerInnen einzubehalten. Ziel sollte es sein, den automatischen Informationsaustausch unter allen Umständen zu gewährleisten und Steuerzahlungen, die auf Grundlage der Richtlinie vorgesehen sind, auf Dividenden und andere Kapitalerträge zu erweitern. Die EU sollte mit Nicht-Mitgliedstaaten Verhandlungen aufnehmen, damit der geographische Wirkungsbereich der Europäischen Zinsbesteuerungsrichtlinie auf weitere Länder ausgedehnt wird. Ein besonderer Schwerpunkt sollte dabei auf den USA und den wichtigsten zur Zeit nicht teilnehmenden Steueroasen Dubai, Singapur, Hongkong und Panama sowie auf Entwicklungsländern liegen, die womöglich Verluste durch Kapitalflucht erlitten haben.

Das Zentrum für Steuerpolitik und -verwaltung der OECD sollte seine langjährige Arbeit an technischen Standards für den automatischen Austausch steuerrelevanter Informationen in elektronischer Form beschleunigen. Dabei sollten andere zuständige Institutionen wie die Europäische

Kommission, die Steuerabteilung des IWF und die Weltbank mit einbezogen werden. Diese Standards sollten so schnell wie möglich auf internationaler Ebene abgestimmt und umgesetzt werden.

Die internationale Norm sollte Verfügungen beinhalten, die Informationen sowohl zu einzelnen BürgerInnen und BewohnerInnen, die in diesem Land ansässig sind, als auch zu juristischen Personen gewährleisten, die auf Grundlage der Gesetze dieses Landes oder Territoriums gegründet wurden bzw. dort ansässig sind. Die Norm sollte insbesondere die Auflage enthalten, dass alle Banken und andere Finanz-, Rechts- und Unternehmensdienstleister Informationen zu den wirtschaftlichen EigentümerInnen aller Zahlungen sammeln, die an natürliche oder juristische Personen mit oder ohne Wohnsitz in dem betreffenden Staat oder Territorium geflossen sind. Diese Informationen sollten den entsprechenden Aufsichtsorganen und Behörden (einschließlich der Steuerbehörden) zu Kontrollzwecken zur Verfügung stehen. Rechtskonstruktionen, die eigens für Gebietsfremde geschaffen werden, um ihnen zu ermöglichen, Finanzaktivitäten ausschließlich außerhalb des jeweiligen Territoriums durchzuführen, sollten verboten werden. Die Einhaltung der Bestimmungen sollte statt auf unverbindlichen ‚Selbstverpflichtungen‘ oder bilateralen Abkommen auf zufrieden stellenden Vereinbarungen für einen multilateralen Informationsaustausch mit anderen Staaten gründen.

Der Fortschritt hinsichtlich der Einhaltung dieser Norm sollte von einem entsprechenden Expertengremium überwacht werden. Dies sollte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und nach einem festen Zeitplan mit einer relativ kurzen Übergangsphase geschehen. Staaten, die diese Norm auf zufrieden stellende Weise erfüllt haben, sollten auch innerhalb ihrer eigenen Gesetzgebung entsprechende Schutzmaßnahmen ergreifen, um Finanztransaktionen die Anerkennung zu verweigern, die mit juristischen Personen in Ländern und Territorien geschlossen wurden, welche die benannte Norm nicht erfüllen. Das könnte beispielsweise umfassen: eine besondere Kontrolle für SteuerzahlerInnen mit Verbindungen zu solchen Ländern und Territorien; die Behandlung von Körperschaften in solchen Gebieten als missbräuchliche Rechtsgestaltung; die Verweigerung steuerlicher Absetzbarkeit von Zinsen und anderen Zahlungen an Körperschaften, die von der Geheimhaltung in solchen Hoheitsgebieten profitieren; das Verbot an Banken, in solchen Ländern und Territorien Niederlassungen oder Tochtergesellschaften zu unterhalten. Die Maßnahmen sollten so umfassend wie möglich abgestimmt werden.

Das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen sollte in erster Linie damit beauftragt werden, einen einheitlichen Ansatz zur Besteuerung transnationaler Konzerne zu entwickeln. Hierfür sollte die Arbeit der EU an der Entwicklung einer einheitlichen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für Europa einbezogen werden. Die Erfahrung der Multistate Tax Commission in den USA mit einheitlicher Besteuerung und Verteilungsformel sollte berücksichtigt und die Unterstützung des Komitees für Steuerfragen der OECD herangezogen werden.

VERBESSERTE FINANZTRANSPARENZ VON UNTERNEHMEN

Das International Accounting Standards Board (IASB) sollte in seinen internationalen Rechnungslegungsvorschriften (International Financial Reporting Standard, IFRS) zur Branchenberichterstattung eine Auflage enthalten, nach der multinationale Unternehmensgruppen auf Grundlage einer länderbezogenen Rechnungslegungsvorschrift Bericht erstatten müssen. Dies gilt für all ihre Transaktionen (sowohl an/von Dritte/n als auch konzernintern), Arbeitskosten, Anzahl der Beschäftigten, Finanzkosten (von Dritten als auch konzernintern), Gewinn vor Steuern, Steuerrückstellungen und tatsächlich gezahlte Steuern sowie über Investitionen in Sachanlagen und in

immaterielle Anlagen ohne Ausnahme irgendeines Landes oder Territoriums. Dies würde für InvestorInnen, Anspruchsberechtigte und Steuerbehörden einen umfassenden Überblick über jede Unternehmensgruppe bieten und hätte zudem zum Ziel, die Kapitalkosten zu senken, die effiziente Verteilung von Ressourcen zu gewährleisten, dem Missbrauch konzerninterner Verrechnungspreise ein Ende zu setzen und eine effektivere und transparentere internationale Verteilung des Steueraufkommens zu fördern.

Die Satzung des IASB sollte dahingehend reformiert werden, dass diese Organisation nicht länger als Unternehmen in Privatbesitz agiert, dessen Finanzen von großen Rechnungsprüfungsunternehmen und der Finanzdienstleistungsgemeinschaft kontrolliert werden. Stattdessen sollte die IASB als Expertenkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen unter Einbeziehung der jeweiligen Vorgaben von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einer internationalen Behörde heranwachsen. Der Entwurf des IASB für eine Überarbeitung seines Bezugsrahmens sollte umfassend neu überdacht werden, um die Lehren aus der derzeitigen Krise mit einzubeziehen. Diese zeigen, dass der Ansatz des IASB aufgrund des Vorrangs, die dem Informationsbedürfnis mobiler FinanzinvestorInnen verliehen wurde, einseitig war. Daher sollten die IASB-Normen das jeweilige Unternehmen auch hinsichtlich der sozialen Einbettung seiner Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen einer Gesellschaft bewerten und so zu einer sozial gerechteren und nachhaltigeren Wirtschaft beitragen.

Diejenigen nationalen und internationalen Institutionen, die Standards für die Berichterstattung zu Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) aufstellen, sollten anerkennen, dass die Zahlung der Steuerschuld in angemessener Höhe den größten Beitrag eines jeden Unternehmens zur Unternehmensverantwortung darstellt. Sie sollten deshalb auch eine Vorschrift in ihre Standards aufnehmen, wonach Finanz- und Besteuerungsdaten auf Grundlage länderbezogener Rechnungslegungsvorschriften in der oben erwähnten Form offen zu legen sind. Diese könnten auf der IASB-Norm beruhen – sofern und sobald eine geeignete Norm entwickelt worden ist.

Die für die Regulierung der Aktivitäten von Finanzdienstleistern zuständigen Landesvertretungen sollten ‚Codes of Conduct‘ entwerfen, die ihre Mitglieder als Bedingung für ihre Mitgliedschaft erfüllen müssen. Diese Verhaltenskodizes sollten die Transparenz und Verantwortung in Bezug auf die Einhaltung der geltenden Bestimmungen und Regelungen (Regulatory Compliance) und der Steuergesetze (Tax Compliance) unterstützen. Sie sollten insbesondere die Förderung finanzieller Verdunkelungsstrategien und missbräuchlicher Steuervermeidung verbieten. Sie könnten auf dem ‚Code of Conduct‘ beruhen, den das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen derzeit vorbereitet. In diesem Zusammenhang bedeutet (i) die Einhaltung von Steuervorschriften (Tax Compliance), dass die richtige Steuersumme am richtigen Ort zum richtigen Zeitpunkt bezahlt wird. Dies geschieht auf Grundlage der Tatsache, dass der wirtschaftliche Gehalt von Transaktionen der Form entspricht, in der er zu Besteuerungszwecken angegeben wird. (ii) Missbräuchliche Steuervermeidung wiederum bedeutet, dass eine Transaktion zum hauptsächlichen oder alleinigen Zweck durchgeführt wird, sich einen Steuervorteil zu sichern, der vom Gesetz ursprünglich nicht vorgesehen war.