



G20 – Briefing des Netzwerk Steuergerechtigkeit

Schattenfinanzsystem abschalten und Steueroasen schließen!

Ein 13-Punkte Aktionsprogramm zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Finanz- und Steuerregulierung

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 Steuer- und Verdunkelungsoasen und 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 Schattenfinanz- oder Offshore-Systems zusammenarbeiten.

Offshore-Finanzinstitute werden in großem Umfang zum Zweck gezielter Intransparenz genutzt, welche eine wirksame Finanzregulierung im öffentlichen Interesse untergräbt. Die von Steuer- und Verdunkelungsoasen betriebene strenge Geheimhaltung ermöglicht missbräuchliche Steuervermeidung und Steuerflucht bzw. eine Umgehung der Finanzregulierung.

Das Schattenfinanzsystem 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 juristischer Schein-Niederlassungen 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.

I. VERBESSERTE KOORDINATION ZWISCHEN STEUER- UND FINANZBEHÖRDEN

1. Reform des Forum für Finanzstabilität

Die Überführung des Forums für Finanzstabilität (FSF) in das Financial Stability Board (FSB) ist ein erster begrüßenswerter Schritt um dessen Legitimität auszuweiten. Jedoch sollten die Reformanstrengungen weiter gehen um insbesondere Entwicklungsländer stärker zu integrieren, die Blockademöglichkeiten von Steuer- und Verdunkelungsoasen zu beschränken und Möglichkeiten zur Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu schaffen. Zudem sollte das vom FSF zusammengestellte *Handbuch zu Standards und Kodizes* geeignete Standards zur Internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen enthalten (siehe 4.).



2. Transparenz der Arbeit von Weltbank und IWF erhöhen

Die von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (IWF) erstellten *Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC)* durch internationale Finanzzentren sollten transparenter gestaltet werden und es ermöglichen, im Rahmen einer grundlegenden Governance-Reform von IWF und Weltbank für mehr Transparenz und Rechenschaft zivilgesellschaftliche Organisationen 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 Standards gelten, die adäquate und transparente Regelungen zur umfassenden Zusammenarbeit in Steuersachen geschaffen haben. Gegenmaßnahmen bei Nichteinhaltung von Standards in der Zusammenarbeit in Steuersachen werden separat behandelt (siehe 4.).

3. Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und Finanzkontrolle stärken

Innerhalb eines Landes und eines Territoriums sollten geeignete Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und der für die Finanzkontrolle zuständigen Aufsicht eingeführt werden, einschließlich der Stellen, die für die Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption und anderen kriminellen Aktivitäten zuständig sind. National und international 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.

II. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT IN STEUERSACHEN

4. Internationale Zusammenarbeit in Steuersachen verbessern

Um einen umfassenden Informationsaustausch für die Festsetzung und Einforderung von Steuern zu ermöglichen, sollte ein international verbindliches Abkommen für die Zusammenarbeit bei der Besteuerung erarbeitet werden. Dieser Informationsaustausch sollte automatisch, auf Anfrage sowie spontan erfolgen können. Die Standards sollten 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.

5. Reform der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie

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 EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie auf weitere Länder ausgedehnt wird. Ein besonderer Schwerpunkt sollte dabei auf den USA und den wichtigsten nicht teilnehmenden Steueroasen Dubai, Singapur, Hongkong und Panama sowie auf Entwicklungsländern liegen, die womöglich Verluste durch Kapitalflucht erlitten haben.

6. Arbeit der OECD in Steuersachen verbessern

Das Zentrum für Steuerpolitik und -verwaltung der OECD sollte seine langjährige Arbeit an technischen Standards für den automatischen Austausch steuerrelevanter Informationen in elektronischer Form be-

schleunigen. Dabei sollten andere zuständige Institutionen wie die Europäische Kommission, die Steuerabteilung des IWF und die Weltbank mit einbezogen werden. Deren Standards sollten so schnell wie möglich auf internationaler Ebene abgestimmt und umgesetzt werden.

7. Ein internationales Abkommen zur Zusammenarbeit in Steuerfragen schaffen

Ein solches internationales Abkommen sollte Bestimmungen beinhalten, die Informationen sowohl zu einzelnen SteuerbürgerInnen eines Landes, als auch zu juristischen Personen gewährleisten, die auf Grundlage der nationalen Gesetze gegründet wurden bzw. dort ansässig sind. Das Abkommen 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 ein international verbindliches Abkommen für einen multilateralen Informationsaustausch mit anderen Staaten gründen.

8. Unabhängige Überprüfung sicherstellen

Die Einhaltung eines solchen internationalen Abkommens 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 die Vorgaben erfüllt haben, sollten innerhalb ihrer eigenen Gesetzgebung entsprechende Maßnahmen ergreifen, um Finanztransaktionen die Anerkennung zu verweigern, die mit juristischen Personen in Ländern und Territorien geschlossen wurden, welche diese Standards 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.

9. Aufwertung des UN-Expertenkomitee für Steuerfragen

Das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen sollte vorrangig einen einheitlichen Ansatz zur Besteuerung transnationaler Konzerne 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. Zudem sollten die Arbeitskapazitäten des Expertenkomitees gestärkt und eine Umwandlung in ein zwischenstaatliches Gremium vorangetrieben werden.

III. VERBESSERTE FINANZTRANSPARENZ VON UNTERNEHMEN

10. International länderbezogene Rechnungslegung einführen

Das International Accounting Standards Board (IASB), ein international besetztes Gremium von Rechnungslegungsexperten, sollte in seinen Rechnungslegungsvorschriften (International Financial Reporting Standard, IFRS) 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 Steu-



erbehörden 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.

11. International Accounting Standards Board unter öffentliche Kontrolle stellen

Die Satzung des IASB sollte dahingehend reformiert werden, dass diese Organisation nicht länger als Unternehmen in Privatbesitz agiert, dessen Finanzen nur von den großen Rechnungsprüfungsunternehmen und der Finanzdienstleistungsgemeinschaft kontrolliert werden. Stattdessen sollte die IASB als Expertenkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) unter Einbeziehung der jeweiligen Vorgaben von Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einer internationalen Behörde unter öffentlicher Kontrolle 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 privater FinanzinvestorInnen verliehen wurde, einseitig war. Daher sollten die IASB-Standards das jeweilige Unternehmen auch hinsichtlich der sozialen Einbettung der Nutzung seiner wirtschaftlichen Ressourcen bewerten und so zu einer sozial gerechteren und nachhaltigeren Wirtschaft beitragen.

12. Standards zu Unternehmensverantwortung um Steueraspekte erweitern

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 den IASB-Vorschriften beruhen – sofern und sobald geeignete Standards entwickelt worden ist.

13. Verhaltenskodizes für Finanzdienstleistungsbranche schaffen

Die für die Regulierung der Aktivitäten von Finanzdienstleistern zuständigen Landesvertretungen sollten Verhaltenskodizes 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 und der Steuergesetze unterstützen. Sie sollten insbesondere die Förderung finanzieller Verdunkelungsstrategien und missbräuchlicher Steuervermeidung verbieten. Sie könnten auf dem Verhaltenskodex beruhen, den das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen derzeit vorbereitet.

In diesem Zusammenhang bedeutet

- (i) die Einhaltung von Steuervorschriften, 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) die missbräuchliche Steuervermeidung, dass eine Transaktion zum hauptsächlichen oder alleinigen Zweck der Verschaffung eines Steuervorteils durchgeführt wird, der vom Gesetz ursprünglich nicht vorgesehen war.

Aktualisiert September 2009

Das **internationale Tax Justice Network** (www.taxjustice.net) ist ein Zusammenschluss von sozial- und entwicklungspolitischen sowie kirchlichen Organisationen, WissenschaftlerInnen und engagierten Einzelpersonen. Es setzt sich für Reformen gegen Steuerflucht und mißbräuchliche Steuervermeidung ein. In Deutschland wird es vom **Netzwerk Steuergerechtigkeit** (steuergerechtigkeit.blogspot.com/) vertreten.

Kontakt: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de