

Stellungnahme des Netzwerks für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zur Frage der Bekämpfung der Steuerhinterziehung am 7. Juli 2010

1. Die beinahe leeren Schwarzen und Grauen Listen der OECD

Im April 2009 veröffentlichte die OECD auf Aufforderung der G20 hin eine neue Schwarze, eine Graue und eine Weiße Liste überwachter Staaten und Gebiete. Auf der Schwarzen Liste fanden sich zur Überraschung selbst von Kennern der Materie lediglich vier Staaten – Costa Rica, Malaysia, die Philippinen und Uruguay – und das auch nur fünf Tage lang. Dann teilte OECD-Generalsekretär Angel Gurría mit, dass sich alle vier Staaten künftig an den OECD-Standard über den Informationsaustausch mit den Steuerbehörden anderer Länder halten wollten, was ausreichte, um von der Schwarzen Liste genommen zu werden.

Auch die Graue Liste derer, die den OECD-Standard akzeptiert, aber noch nicht in ausreichender Form umgesetzt haben, wird immer kürzer. Sie umfasste am 23.6.2010 noch 14 Länder, darunter Costa Rica, die Philippinen und Uruguay, die von der ursprünglichen schwarzen Liste aufgestiegen waren, sowie im globalen Maßstab unbedeutende Steueroasen wie Montserrat, Nauru, Niue und Vanuatu. Um auf der Weißen Liste geführt zu werden, ist der Abschluss von nur zwölf bilateralen Informationsaustauschabkommen hinreichend. Zu den Ländern, mit denen so zum Beispiel Liechtenstein Abkommen geschlossen hat, gehören neben Deutschland und Großbritannien auch Andorra und Monaco. Insgesamt hat die Zahl der Abkommen zwischen Staaten der Grauen Liste sprunghaft zugenommen, was nichts anderes bedeutet, als dass sich die Steueroasen gegenseitig den Status als „kooperative“ Staaten bzw. Gebiete verschaffen, ohne am tatsächlichen Verhalten gegenüber Drittstaaten viel zu ändern.

Dieses Weißwaschen von Steueroasen durch die OECD ist der Grund dafür, dass das Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz trotz seiner durchaus positiven Ansätze – die Absetzbarkeit von Werbungskosten, die Vermeidung von Doppelbesteuerung oder die Steuerbefreiung von Dividenden einzuschränken bzw. auszusetzen – ins Leere läuft. Schon als das Gesetz im August 2009 in Kraft trat, war es in der Sache obsolet, weil keine Steueroase mehr den Kriterien des Gesetzes entsprach, die sich ausdrücklich auf die OECD-Standards stützen. Laut Gesetz genügt sogar „die Bereitschaft“ zu einer Auskunftserteilung. Da alle Steueroasen ihre Bereitschaft im Prinzip versichert haben, wird das Gesetz gegen kein Land und kein Gebiet angewandt und ist damit de facto eine leere Hülle. Die praktische Umsetzung der Auskunftserteilung ist kein Gegenstand des Gesetzes, weshalb das Tax Justice Network ausdrücklich begrüßt, dass die meisten der vorliegenden Anträge eine Verschärfung der Vorgehensweise fordern.

Das in Steueroasen angelegte Vermögen konnte sich unterdessen laut dem neusten Reich-
tumsbericht der Boston Consulting Group ungehindert vermehren: von 6,8 Billionen 2008 auf
7,4 Billionen US-Dollar im vergangenen Jahr. Dem Schweizer Finanzinformationsdienst Hel-
vea zufolge sollen allein in der Schweiz undeclared Vermögen aus Deutschland in Höhe
von 132 Milliarden Euro angelegt sein. Allein diese wenigen Zahlen sind ein Beleg dafür,
dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerflucht unzureichend sind, insofern sie sich
an den OECD-Listen oder an den von der OECD dafür aufgestellten Kriterien orientieren.

Steueroasen bieten Investoren typischerweise nicht nur ein von keinen oder nur äußerst ge-
ringen Steuern, sondern auch ein von maximaler Geheimhaltung und minimaler Aufsicht
bzw. Regulierung geprägtes Umfeld, weswegen das Tax Justice Network (TJN) den Begriff
„Schattenfinanzzentrum“ für den der Problemlage angemesseneren hält. Die bislang übli-
chen Abkommen über den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden sind nach Auf-
fassung des TJN nicht dazu geeignet, dieser Geheimhaltung bzw. den mangelhaften Offen-
legungspflichten etwas entgegenzusetzen und der Steuerhinterziehung so ein Ende zu set-
zen.

2. Mangelhafte Abkommen über den Informationsaustausch

Bislang ist der Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden verschiedener Staaten
außer in der EU meist durch bilaterale Abkommen geregelt. Zwei Arten von Abkommen
kommen dafür infrage: Doppelbesteuerungsabkommen (DBA), die häufig eine entsprechen-
de Klausel enthalten, und Abkommen über den Informationsaustausch für Steuerzwecke
(TIEAs). Letztere enthalten meistens detailliertere Regeln über Anfragen und Austausch als
die DBA. Für beide hat die OECD Vorlagen ausgearbeitet, das Musterabkommen zur Ver-
meidung von Doppelbesteuerung und das Musterabkommen über Informationsaustausch,
entlang denen die meisten der bilateralen Abkommen formuliert sind. Bei den ebenfalls von
der OECD ausgearbeiteten so genannten multilateralen TIEAs handelt es in Wirklichkeit nur
um Bündel bilateraler Abkommen, d.h. die Verhandlungen über den Informationsaustausch
müssen nach wie vor zwischen allen beteiligten Parteien auf bilateralem Wege stattfinden.

Viele der bilateralen Abkommen enthalten Regelungen über den Informationsaustausch, die
dem Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung ent-
sprechen. Dieser verpflichtet Staaten zum Austausch von Informationen, die für die Umset-
zung eines Steuerabkommens oder für die Veranlagung und Durchsetzung von Steuerges-
etzen in den Vertragsstaaten voraussichtlich von Bedeutung sind. Seit 2005 darf immerhin
die Tatsache, dass die erbetenen Informationen einem Bankgeheimnis unterliegen, nicht
mehr grundsätzlich die Ablehnung der Informationsweitergabe begründen. Der Artikel 26
schließt automatischen Informationsaustausch zwar nicht aus, verbietet jedoch den Erklä-
rungen der OECD zufolge so genannte „*fishing expeditions*“, also Abfragen ohne konkreten
Verdacht.¹ Vielmehr soll der Auskunft ersuchende Staat „die voraussichtliche Relevanz der
erbetenen Information belegen“, nachdem er zuvor schon alle im Inland zur Verfügung ste-
henden Mittel ausgeschöpft hat. Die europäischen Steueroasen Belgien, Luxemburg, Öster-
reich und Schweiz hatten bei der OECD Vorbehalte gegen Artikel 26 angemeldet und diese
erst zurückgezogen, als die OECD ihre Graue Liste von Steueroasen veröffentlicht hatte, auf
der diese Länder anfangs geführt wurden.

Entscheidend ist die Beobachtung, dass die auf dem OECD-Musterabkommen basierenden
bilateralen Informationsabkommen in der Praxis aufgrund der sehr hohen Hürden für die
Auskunft ersuchende Steuerbehörde kaum funktionieren. Ihr größtes Manko ist, dass die
Informationsweitergabe (mit Ausnahme der Staaten, die sich im Rahmen der EU-
Zinsrichtlinie zu einem automatischen Informationsaustausch verpflichtet haben) lediglich auf

¹ Siehe die Erläuterungen der OECD zum Artikel 26 unter [http://www.oecd.org/
document/53/0,3343,en_2649_33767_33614197_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33767_33614197_1_1_1_1,00.html).

eine sehr konkrete Anfrage hin vorgesehen ist. Um zu erkennen, welche Probleme derart gestaltete Abkommen in der Praxis aufwerfen, dürfte ein kurzer Blick auf das im Mai 2010 abgeschlossene Informationsaustauschabkommen zwischen der Bundesrepublik und den Kaimaninseln genügen (abzurufen unter www.bundesfinanzministerium.de):

In Artikel 5 Absatz 1 dieses Abkommens heißt es zum Beispiel: „Die zuständige Behörde der ersuchenden Vertragspartei stellt nur dann ein Auskunftersuchen nach diesem Artikel, wenn sie die erbetenen Informationen nicht durch andere Maßnahmen in ihrem eigenen Gebiet einholen konnte; ausgenommen sind Fälle, in denen der Rückgriff auf derartige Maßnahmen unverhältnismäßig große Schwierigkeiten mit sich bringen würde.“ In Absatz 5 desselben Artikels wird detailliert aufgeführt, welche Angaben ein Auskunftersuchen enthalten muss, darunter die „Gründe für die Annahme, dass die erbetenen Informationen für die Durchführung des Steuerrechts der ersuchenden Vertragspartei (...) voraussichtlich erheblich sind“, „die Gründe für die Annahme, dass die erbetenen Informationen der ersuchten Vertragspartei vorliegen“ und „den Namen und die Anschrift von Personen, soweit bekannt, in deren Besitz sich die erbetenen Informationen vermutlich befinden“. Eine weitere wichtige Einschränkung findet sich in Absatz 3. Demnach „erteilt die zuständige Behörde der ersuchten Vertragspartei in dem nach ihrem Recht zulässigen Umfang Informationen...“. Laut Artikel 7 Absatz 2 ist die ersuchte Vertragspartei auch nicht zur Übermittlung von Angaben verpflichtet, die zur Preisgabe von Wirtschafts- oder Berufsgeheimnissen führen würden. Unklar ist, was das im Zusammenhang mit dem in den meisten Steueroasen bestehenden Bankgeheimnis bedeutet.

De facto müssen die Fahnder also bereits im Voraus wissen, wer welche Gelder wo vor dem Fiskus in Sicherheit gebracht hat, bevor sie aktiv werden können – und selbst dann haben die Behörden der Steueroasen noch verschiedene Möglichkeiten, das Ersuchen abzulehnen. Dass diese Informationen aber üblicherweise nicht zugänglich bzw. geheim sind, ist kein Zufall, sondern liegt ja gerade im Wesen der Steueroasen bzw. Schattenfinanzplätze. Unter diesen Bedingungen werden Steuersünder also auch künftig nur dann die Entdeckung fürchten, wenn ein Insider gestohlene CDs mit den Kundendaten einer Offshore-Bank zum Verkauf anbietet. Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung von Privatpersonen bleibt demnach auch nach dem Abschluss von Informationsabkommen dem Zufall bzw. der kriminellen Energie von Insidern überlassen. Die Steuervermeidung und -hinterziehung von Unternehmen wird auf diese Weise im Übrigen überhaupt nicht berührt.

Die US-amerikanische Steuerrechtsexpertin Lee Sheppard kommt zu dem Urteil: „Das Standardabkommen der OECD über den Informationsaustausch ist eigentlich wertlos. Der Informationsaustausch im Rahmen des Abkommens ist selbst unter bestmöglichen Umständen sporadisch, schwierig und unhandlich für die Steuerbehörden. Ist die angefragte Partei eine Steueroase, dann wird der Informationsaustausch so gut wie unmöglich. Der Artikel über den Informationsaustausch im OECD-Musterabkommen über Doppelbesteuerung leidet unter denselben Einschränkungen.“²

Wie der Informationsaustausch nach OECD-Muster bislang in der Praxis funktionierte oder vielmehr gerade wegen der hohen juristischen Hürden nicht funktionierte, sagte die Direktorin der Währungsbehörde der Kaimaninseln, Cindy Scotland, einem Reporter des Spiegel (2008): „Aus Deutschland kamen in den letzten Jahren genau zwei Anfragen. Es scheint also keinen großen Bedarf an Transparenz zu geben.“ Dabei hatten sich die Kaimaninseln, die schon an der Ausarbeitung des OECD-Musterabkommens beteiligt waren, bereits 2000, lange vor dem jüngst mit der Bundesrepublik abgeschlossenen Abkommen, zu einem Informationsaustausch im Rahmen der OECD-Initiative gegen schädlichen Steuerwettbewerb verpflichtet.

² Sheppard, Lee A.: Don't Ask, Don't Tell, Part 4: Ineffectual Information Sharing, in: Tax Notes International, 23.3.2009, S. 1411-1418, Ü.d.A.

3. Verbesserungsbedarf bei der EU-Zinsrichtlinie

Die EU hat versucht, das große Manko der OECD-Standards, nämlich dass sie keine automatische Informationsweitergabe vorsehen, seit 2005 durch ihre Zinsrichtlinie zu umgehen. Zwar gilt diese auch für zahlreiche nicht zur EU gehörende Steueroasen wie die Schweiz oder Monaco, doch krankt die an sich vorbildhafte Richtlinie daran, dass sich die Problemstaaten inner- und außerhalb der EU wie Luxemburg und die Schweiz eine Quellensteuer als Alternative zur Informationsweitergabe ausbedungen haben, um ihr Bankgeheimnis auf diese Weise zu retten, und dass juristische Personen wie Stiftungen und Versicherungsmäntel gar nicht erfasst werden.

Die von der EU im Prinzip angestrebte Ausdehnung des Geltungsbereichs der Zinsrichtlinie auf weitere Länder und abhängige Gebiete, auf Stiftungen und Versicherungen sowie auf Aktien und andere Wertpapiere ist ein unbedingt begrüßenswerter Schritt. Doch ohne automatischen Informationsaustausch würde auch solch eine erweiterte Richtlinie nicht zu mehr Transparenz und einer stärkeren Transparenz von Finanzgeschäften in Steueroasen führen. Auch dies belegt das Beispiel der Kaimaninseln, die schon jetzt der EU-Zinsrichtlinie unterliegen, was jedoch der Attraktivität der Inseln als Schattenfinanzplatz keinen Abbruch getan hat.

Auf den jetzt von der Schweiz wieder ins Spiel gebrachten Vorschlag einer Abgeltungssteuer anstelle eines automatischen Informationsaustausches sollte die Bundesregierung aus den genannten Gründen unter keinen Umständen eingehen.

4. Die nächsten Schritte

Im Rahmen der angestrebten Überarbeitung der Zinsrichtlinie sollte die Bundesregierung darauf hin wirken, es nicht bei der bloßen geographischen Ausweitung und bei der Erfassung weiterer Anlageform bewenden zu lassen, sondern in erster Linie den automatischen Informationsaustausch auf alle Länder und Gebiete anzuwenden, die von dieser Richtlinie erfasst werden.

Das Tax Justice Network plädiert im Lichte der oben aufgeführten Probleme dafür, sich im Kampf gegen die Steueroasen nicht auf die nutzlosen Listen der OECD und die zugrunde liegenden Standards zu verlassen. Das TJN hat bereits im vergangenen Jahr einen Schattenfinanzindex (*Financial Secrecy Index*)³ vorgelegt, der der Tatsache Rechnung trägt, dass geringe Transparenz – beispielsweise ein undurchlässiges Bankgeheimnis, keine Publizitätspflichten für Unternehmen oder keine Angaben über die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentumsverhältnisse (*beneficial ownership*) – für Steuer- und Regulierungsstaaten inzwischen zu einem ebenso wichtigen Standortfaktor geworden ist wie die geringe Besteuerung. Zur Erstellung des Index hat das Netzwerk zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Verdunkelung untersucht und das Ergebnis anschließend in Bezug zur Größe des Finanzdienstleistungsmarktes gesetzt, denn je größer der Anteil des jeweiligen Landes am internationalen Finanzdienstleistungsmarkt, desto größer auch die davon ausgehenden Risiken. Dieser Index bietet sich als eine Grundlage an für die notwendige Überarbeitung des Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung.

Zur Bekämpfung von Steueroasen bzw. Schattenfinanzzentren sollte im ersten Schritt eine Schwarze Liste entlang eines Kriterienkatalogs erstellt werden, der neben einem sehr breit definierten – nach Möglichkeit automatischen – Informationsaustausch auch die Höhe der Steuersätze und das Niveau von Regulierung bzw. Offenlegungspflichten enthalten sollte. Erst dann macht die Androhung bzw. Anwendung gestaffelter Sanktionen Sinn.

³ www.financialsecrecyindex.com.

Hier sei auf das Beispiel Frankreichs verwiesen, das im Februar eine Liste mit 18 (wenn- gleich nur außereuropäischen) Steueroasen veröffentlichte, auf die u.a. eine 50-prozentige Quellensteuer anzuwenden ist, sowie Brasiliens, das unlängst seine Liste auf 65 Gebiete ausweitete und sogar die Schweiz zumindest zeitweilig darauf setzte. Interessanterweise bezieht Brasilien in seine Definition von Steueroasen niedrige Steuersätze von unter 20 Pro- zent und die Nichtveröffentlichung von wirtschaftlichen Eigentumsverhältnissen ein ebenso wie bestimmte steuerlich begünstigte Unternehmenstypen wie Luxemburgische Holdings oder Malteser International Trading Companies.

Im Folgenden sind einige Maßnahmen aufgeführt, die gegen die auf der Schwarzen Liste aufgeführten Finanzzentren bzw. gegen juristische und natürliche Personen, die mit diesen Geschäftsbeziehungen unterhalten, zur Anwendung kommen können:

- Aussetzen der weitgehenden Steuerbefreiung und Einführen von Abschlagsteuern auf Dividenden-, Zins- und sonstige Gewinnübertragungen aus den gelisteten Ländern oder Gebieten; kein steuerlicher Abzug von Betriebskosten; Erhebung einer Quellensteuer auf alle Überweisungen in besagte Länder und Gebiete; das Verbot von Einlagen und Kredi- ten zugunsten von dort niedergelassenen Firmen, Fonds oder Trusts.
- Rückzug aller Banken, die staatliche Hilfe in Anspruch nehmen, aus den Ländern und Gebieten auf der Liste sowie mittelfristig der Entzug der Banklizenz für alle anderen Ban- ken, die Niederlassungen in Steueroasen bzw. Schattenfinanzzentren auf der Schwarzen Liste betreiben.
- Ergänzung von Doppelbesteuerungsabkommen um einen automatischen Informations- austausch und Kündigung bzw. Nichtabschluss von DBA mit unkooperativen Ländern und Gebieten.

Vonseiten des von der UN-Generalversammlung in Reaktion auf die Finanzkrise ins Leben gerufenen Expertenausschusses für Reformen des Finanzsystems unter Leitung von Nobel- preisträger Joseph Stiglitz kam die interessante Anregung, Finanzinstituten aus Ländern mit starker Regulierung Geschäfte mit Finanzfirmen in Ländern mit ungenügender Regulierung zu untersagen und ggf. solch ein Verbot auf Länder auszudehnen, die ihrerseits solche Ge- schäfte nicht untersagen.⁴

Ergänzt werden müssen derartige Sanktionen durch die bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Finanzbehörden sowie ihre Zentralisierung auf Bundesebene. In der Ent- wicklungszusammenarbeit sollte die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Steuer- erhebung und bei der Bekämpfung der Steuerflucht zudem ausgeweitet werden. Des Weiteren sollte die Bundesregierung ihren Einfluss auf internationaler Ebene geltend machen, um beispielsweise die bisherigen Initiativen zur Regulierung der Steueroasen (von OECD, IWF und Financial Stability Board) in eine mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete inter- nationale Finanzaufsicht zusammenzuführen, die auch den gewachsenen Sektor der Schat- tenbanken wie Hedgefonds und Zweckgesellschaften reguliert. Sie sollte auch die Umset- zung des geplanten UN-Verhaltenskodex über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Steuervermeidung forcieren, der einheitliche Mindeststandards etwa für Of- fenlegungspflichten und Informationsaustausch vorsieht.

Die Offenlegung von steuerrelevanten Informationen spielt, wie erwähnt, nicht nur bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung von Privatpersonen eine wichtige Rolle, sondern auch bei der Steuervermeidung von international tätigen Unternehmen (beispielsweise mithilfe interner Verrechnungspreise) und bei systemgefährdenden Geschäften mancher Finanzinsti- tute (wie z.B. in den außerbilanziellen Vehikeln der IKB im US-Staat Delaware).

⁴ Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, Draft 1.0, 28.11.2008

Um diesen Aspekt mit zu berücksichtigen, der bei der Einschätzung der Gefahren, die Steueroasen und Schattenfinanzplätze für öffentliche Haushalte und die Stabilität des internationalen Finanzsystems hat, eine große Rolle spielt, hat das TJN einen weiteren Vorschlag vorgelegt: Internationale Bilanzierungsstandards wie die IFRS dürfen künftig keine außerbilanziellen Zweckgesellschaften mehr zulassen und müssen 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. So erhalten die Steuerbehörden, deren finanzielle und personelle Ausstattung im Allgemeinen mit denen der Unternehmen nicht mithalten kann, die notwendigen Informationen, um das Steuergebaren der Unternehmen beurteilen zu können.

Da die EU die vom privatrechtlich organisierten *International Accounting Standards Board* (IASB) aufgestellten Rechnungslegungsvorschriften anerkennt und rechtlich verbindlich macht, liegt es an der EU, entsprechende Anforderungen an das IASB zu stellen. Auch hier sollte die Bundesregierung ihren Einfluss geltend zu machen, um eine entsprechende Überarbeitung des Standards IFRS 8, der in höchst lückenhafter Weise die Berichterstattung über geographische Segmente vorsieht, zu erreichen.