



#paradisepapers

Eine Bilanz von Wolfgang Schäuble's Aktionsplan gegen Offshore-Geldwäsche und -Steuerhinterziehung (10. April 2016)

Kurzanalyse von Markus Meinzer und Christoph Trautvetter¹

Stand: 8. November April 2017

Zusammenfassung: Finanzminister Schäuble stellte den [Aktionsplan gegen Briefkastenfirmen](#) als Reaktion auf die Enthüllungen der Panama Papers am 10. April 2016 vor. Mit diesem [kündigte der Finanzminister an](#), „Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche konsequent bekämpfen“ zu wollen. Angekündigt wurden darin „Zehn nächste Schritte für ein faires internationales Steuersystem und ein effektiveres Vorgehen gegen Geldwäsche“. Bereits kurz nach Veröffentlichung des zehn Punkte Plans [analysierte Tax Justice Network](#) jede einzelne der vorgeschlagenen Maßnahmen und kam zu dem Schluss, dass mit einer Ausnahme (Nummer 9, zu Verjährungsfristen) keiner der zehn Punkte geeignet ist, um nennenswerte Erfolge im Kampf gegen Geldwäsche, institutionelle Korruption, oder Briefkastenfirmen zu erzielen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien absehbar zu wenig ambitioniert und schwach. Heute legt Tax Justice Network eine Bilanz zur Umsetzung des Aktionsplans vor. Darin wird deutlich, dass bis heute von den zehn Punkten kein einziger vollständig umgesetzt wurde; bei dreien sind keinerlei Fortschritte erzielt worden; und bei sieben Punkten darf eine durchwachsene Bilanz gezogen werden.

Der 10 Punkte Plan ist ein Paradebeispiel für symbolische Politik, also Effekthascherei, die den Status Quo letztlich gesichert und von der Blockade ambitionierter Reformprojekte durch die Bundesregierung abgelenkt hat. So verhindert das Finanzministerium bis heute auf EU-Ebene die Einführung öffentlicher Register über Firmeneigentümer sowie öffentlicher Konzernbilanzen.

¹ Rückfragen bitte an: markus@taxjustice.net; ctroutvetter@posteo.de.

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
1. Panama muss kooperieren	Hört sich gut an.	<ul style="list-style-type: none"> - Neben Panama gibt es zig andere Schattenfinanzplätze, auf die Geldwäscher und Steuerflüchtlinge ausweichen können. Die USA nehmen ebenfalls nicht am Datenaustausch teil. Gegen einzelne Gebiete vorzugehen, andere aber zu übersehen, führt lediglich zum Ansturm auf verbleibende Megaoasen. - Der notwendige Nachweis wirtschaftlicher Aktivität versagt seit Jahrzehnten dabei, den Unterbietungswettbewerb in der EU zu stoppen (u.a. wegen rechtlichen Einwänden, siehe EuGH Cadbury-Schweppes Urteil 2006) und taugt deshalb nur sehr eingeschränkt als Kern einer Nachweispflicht. - Die vorgeschlagene Unterscheidung in „unschädliche leere Firmenmäntel“ einerseits, und in schädliche „Briefkastenfirmen“ andererseits seitens der OECD erscheint 	<p>- Durchwachsen:</p> <p>Negativ: keinerlei Fortschritt in punkto „substanzlose Gesellschaften – diese gibt es bis heute in Panama genauso wie früher auch. Außerdem verließen hochkarätige Experten eine internationale Beraterkommission aus Protest u.a. gegen die von Panama geforderte Geheimhaltung des Abschlussberichts.</p> <p>Positiv: Panama hat sich zumindest verpflichtet, dem automatischen Austausch ab 2018 beizutreten – bisher nimmt Panama jedoch noch nicht teil. Die Eigentümer von Mossack Fonseca stehen vor Gericht.</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		<p>weltfremd. Seit Jahrzehnten versucht die Staatengemeinschaft erfolglos gemeinsame Kriterien für (un)schädliche Rechtsformen und -praktiken zu definieren. Die Geschichte des Scheiterns reicht mindestens 20 Jahre zurück (Meinzer 2016). Gemeinsame Kriterien für eine Unterscheidung werden – so zeigt es die Erfahrung – nicht konsensfähig sein und würden viele Jahre unnötiger, kostspieliger und vergeblicher Verhandlungen bedeuten.</p> <p>- An Erkenntnis darüber, dass Firmeneigentümer egal welcher Rechtspersonen sich registrieren sollten, mangelt es nicht. Schon 2001 schlug die OECD (OECD 2001: 9-10) vor, zentrale öffentliche Register der Firmeneigentümer aller Rechtspersonen einzurichten, ohne dass diese bislang umgesetzt wären.</p>	

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
2. Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen „schwarzen Listen“	<ul style="list-style-type: none"> - Schönes Ideal, hört sich gut an. - Schiebt die Verantwortung auf die gelisteten Steueroasen - Schiebt die Verantwortung auf die fehlende Vereinheitlichung. 	<p>Seit 20 Jahren versucht sich die OECD auf gemeinsame Steueroasen-Kriterien zu einigen – erfolglos. Die schwarze Liste der OECD 2009 war innerhalb einer Woche leer. Bis heute steht auf der deutschen Liste kein einziger Staat. Die EU hat ihre jüngste Steueroasenliste im Oktober 2015 aus dem Netz genommen, zu groß wurde der Druck der Oasen angesichts der offenbaren Inkonsistenzen und Auslassungen. Kein Staat wird jemals die USA auf eine schwarze Liste setzen. Statt Listen benötigen wir ambitionierte Standards, die für Rechtspersonen aller Staaten gleichermaßen gelten.</p>	<p>- Nicht umgesetzt/negativ:</p> <p>Bisher gibt es keine einheitliche schwarze Liste.</p> <p>Jene der OECD vom Juni 2017 enthielt nur den Namen eines Finanzplatzes: Trinidad und Tobago.</p> <p>Die EU möchte ihre am 5. Dezember 2017 veröffentlichen – darauf werden jedoch von vornherein keine EU-Staaten enthalten sein. Auch die USA dürften fehlen. Staaten mit 0%-Steuersätzen können Liste entgehen, Absichtserklärungen reichen</p>
3. Automatischer Austausch für mehr als 100 Staaten	-	<p>Die Ausweitung des Standards auf immer mehr Staaten ist längst beschlossene Sache. Die USA jedoch werden nicht teilnehmen, das größte Hindernis für die Wirksamkeit des Systems. Einen konkreten Vorschlag, wie die USA zur Teilnahme bewegt werden könnte, wird vom BMF</p>	<p>- Durchwachsen:</p> <p>Während der automatische Austausch begonnen hat, fehlt der weltweit wichtigste Finanzplatz, die USA. Deren FATCA-Regelwerk bringt nur ein Rinnsaal an Daten für Partnerstaaten. Außerdem tauschen die meisten Staaten bisher mit</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		<p>bislang ignoriert (siehe hier). Außerdem verkennt die Zahlenmeierei, dass es diesen hundert Staaten völlig frei steht, mit wie vielen der übrigen 99 sie künftig Daten austauschen. Viele Länder, darunter auch die Schweiz und Deutschland, haben bereits signalisiert, dass sie sehr selektiv vorgehen wollen. Entwicklungsländer, die Hauptleidtragenden bleiben planmäßig außen vor. Deutschland verweigert sich sogar der Teilnahme an einem Pilotprogramm, wo Industrieländer mit einzelnen Entwicklungsländern die Technologie Schritt für Schritt einführen.</p>	<p>weit weniger als 100 Ländern Daten aus. Hohe technische Hürden zum Schutz des auch von Deutschland forcierten Steuergeheimnisses verhindern Ausweitung.</p>
<p>4. Überwachungsmechanismus für automatischen Austausch</p>	<p>Ein Überwachungsmechanismus und wirksame Sanktionen sind notwendig.</p>	<p>Es ist längst beschlossene Sache, dass das Global Forum die Einhaltung des neuen Standards überwachen soll. Der Ruf nach „wirksamen Sanktionen“ aber klingt aus der Feder des Finanzministeriums eher wie Heuchelei, denn dieses hat im Kabinettsentwurf einer Höchststrafe von 5.000€ vorgeschlagen. Auch wenn daraus nach der Debatte im</p>	<p>- Durchwachsen:</p> <p>Der neue Mechanismus ist noch nicht in Kraft, und die inländischen Sanktionen bei vorsätzlichen Falschmeldungen belaufen sich noch immer auf nur 50.000€. Außerdem fehlt bisher die Bereitschaft, mit Statistiken die Wirksamkeit des neuen Standards unabhängig evaluieren zu lassen.</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		<p>Finanzausschuss 50.000€ wurden, offenbart diese Summe selbst bei vorsätzlichen Falschmeldungen die Vorstellungen des deutschen Finanzministeriums, was es unter „wirksamen Sanktionen“ versteht. Also werden große Anreize in Deutschland bestehen bleiben, sehr Vermögende falsch zu melden. Weil detaillierte öffentliche Statistiken nicht vorgesehen sind, droht das ganze System ein Papiertiger und Bürokratiemonster zu bleiben (Details hier). In den Niederlanden sind übrigens Gefängnisstrafen bei vorsätzlichen Falschmeldungen im Gesetz vorgeschrieben.,</p>	
5. Register über Firmeneigentümer	Weltweit nationale Register über wirtschaftliche Eigentümer von Firmen wären – bei ansonsten gleichbleibender	So lange die Register nicht öffentlich sind, kann die fragwürdige Datenqualität keinen nennenswerten Mehrwert garantieren, zumindest keinen, der die Kosten rechtfertigen könnte. Weil heute abertausende Notare, Banken und Makler bereits verpflichtet sind, genau diese	<p>- Nicht umgesetzt/negativ:</p> <p>Jenseits der EU gibt es keinen verbindlichen Standard und nur vereinzelte Abkommen, die zentrale Eigentümerregister vorsehen würde. Selbst Fortschritte bezüglich des FATF-Kriteriums sind nur sehr langsam zu</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
	<p>Rechtslage - ein kleiner Fortschritt.</p>	<p>Informationen zu erheben, dabei aber in aller Regel scheitern, ist es wenig plausibel zu erwarten, dass nationale Behörden in der Lage sein werden, diese zigtausenden Akteure zu ersetzen und einen Mehrwert erzeugen können. Die Integrität der Daten ist nur bei Öffentlichkeit zumindest der Namen und Geburtsdaten der wirtschaftlich Berechtigten zu gewährleisten, da ansonsten Scheineigentümer und – Direktoren sowie andere Umgehungsstrategien nicht entdeckt werden könnten.</p> <p>Außerdem wird bei der vierten Geldwäscherichtlinie just der Gebrauch von Scheindirektoren anstelle der wirtschaftlich Berechtigten im großen Stil legalisiert, was einen Rückschritt gegenüber der heutigen Rechtslage darstellen würde (siehe hier).</p>	<p>verzeichnen. Außerdem blockiert Deutschland federführend die Einführung öffentlich zugänglicher Register auf EU-Ebene und hat ebensolche in Deutschland im Geldwäschegesetz verhindert.</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		<p>Jede Frau und jeder Mann hat ein Recht diese Daten einzusehen, weil alle potentiell Geschädigte des Offshore-Finanzsystems sind, sei es durch Steuerflucht, Marktmissbrauch wie Insiderhandel, Korruption oder andere Straftaten. Nur weil die Opfer des Offshoresystems meist die ganze Gesellschaft betreffen, sind deren Schäden nicht weniger gravierend. Gerade weil das Offshoresystem so viele Teilbereiche berührt, darf der Nutzerkreis der Daten nicht beschränkt werden.</p>	
6. Register vernetzen	<p>Vernetzte Register sind besser als nicht Vernetzte.</p> <p>Der vorgesehene Zugriff auf die Register für „entsprechend spezialisierten Nichtregierungsorganisationen und</p>	<p>Erst wenn der letzte Staat bereit ist, dieser Vernetzung und dem Standard beizutreten, sind Fortschritte zu erwarten. Das langsamste Glied in der Kette bestimmt so den Fortschritt.</p> <p>Einheitliche Prozeduren, wie Informationen verifiziert werden können, sind seit vielen Jahren durch die FATF Standards und die EU-</p>	<p>- Nicht umgesetzt/negativ:</p> <p>Es gibt weder einen weltweiten einheitlichen Standard für nationale Firmenregister bzw. die Verifizierung der Daten geschweige denn zur Vernetzung, noch gibt es einen politischen Prozess in diese Richtung. Den Zugang Journalisten und NGOs zu öffnen, wenn diese ihre Rechercheergebnisse „auch den zuständigen Behörden zur Verfügung</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
	<p>Fachjournalisten“ ist konkreter als ein nicht näher definiertes „berechtigtes Interesse“.</p>	<p>Geldwäscherichtlinie bereits Realität. Deren Einhaltung kann jedoch wenig plausibel überprüft oder erzwungen werden, ohne dass es öffentliche Register gibt. Außerdem laden noch starrere Vorgaben ohne öffentliche Kontrollmöglichkeit zu institutioneller Korruption ein, also dem Austricksen und Umgehen der spezifischen Vorgaben.</p> <p>Es ist ferner fraglich, mit welcher Behörde und mit welchem Budget das BMF die Eignung der „entsprechend spezialisierten Nichtregierungsorganisationen“ etwa aus Honduras, Südafrika oder Indien überprüfen möchte. Deutsche Beamte werden kaum in diese Länder reisen können um deren Eignung zu prüfen. Entwicklungsländer drohen faktisch auch künftig außen vor zu bleiben.</p>	<p>stellen“ stellt eine unzulässige Einschränkung der Pressefreiheit dar und ist im GWG beschlossen worden (Nachweis berechtigten Interesses für Einsicht ins Register).</p>
7. Banken an aggressiver	Offenlegung von Steuersparmodelle	Entgegen der Behauptung des BMF ist bis heute in Deutschland eben	- Durchwachsen:

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
Steuergestaltung hindern	n ist in anderen Ländern schon üblich, und würde auch in Deutschland zu ein klein wenig mehr Transparenz beitragen.	<p>nicht strafbar, wenn Banken ausländischen Kunden bei der Hinterziehung ausländischer Steuern behilflich sind. Diese Gesetzeslücke muss dringend geschlossen werden. Jedoch erscheint diese Absicht fragwürdig, so lange das BMF diesen Sachverhalt leugnet.</p> <p>Es ist außerdem offen, aufgrund welcher Daten das BMF behauptet, dass es sich schon jetzt „immer weniger“ lohne, in Graubereichen Geschäfte zu machen. Bei Abkehr von öffentlichen Berichtspflichten – wie von Deutschland beabsichtigt - droht vielmehr diese Bereitschaft deutlich zu steigen.</p> <p>Deutschland hätte schon längst eine Offenlegungspflicht für Steuersparmodelle wie etwa in Großbritannien oder den USA durchsetzen können. Es ist längst überfällig, dies zu tun.</p>	<p>Das Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz führt eine Meldepflicht für Geschäfte mit bestimmten Briefkastenfirmen ein, das ist aber in seiner Reichweite sehr begrenzt. Nur Briefkastenfirmen außerhalb der EU und EFTA sind meldepflichtig, innerhalb der EU/EFTA jedoch nicht.</p> <p>Darüber hinaus gibt es anders als in vielen anderen Staaten bis heute in Deutschland kein Gesetz zur Meldung von Steuergestaltungsmodellen, lediglich ein Rechtsgutachten liegt vor. Auf EU-Ebene liegt seit Juni 2017 ein Richtlinienentwurf vor.</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
8. Verwaltungssanktionen für Unternehmen	Höhere Strafen bei Verschulden im Finanzsektor sind besser als niedrige.	<p>Banken ändern ihr Verhalten nicht, weil sie Geld bezahlen müssen. Alle Erfahrung zeigt, dass sich erst dann Verhaltensänderungen abzeichnen, wenn entweder Bankenvorständen oder ranghohen Mitarbeitern glaubhaft Gefängnisstrafen drohen, oder aber Details über die Vergehen und Versäumnisse der Banken öffentlich werden, so dass ein unkalkulierbarer Reputationsschaden entsteht. Beides ist nicht im Vorschlag Schäubles vorgesehen. Im Gegenteil, Deutschland verhinderte maßgeblich auf EU-Ebene im November 2014, dass Sanktionen wegen Geldwäscheverstößen ohne Ausnahme öffentlich gemacht werden müssen.</p> <p>Ein Unternehmensstrafrecht, das die Einstellung von Strafverfahren an die vollumfängliche Mitarbeit und persönliche Haftung von Vorständen</p>	<p>- Durchwachsen: Beim Geldwäschegesetz gab es Verschärfungen der verwaltungsseitigen Strafen, die jedoch weit hinter dem aus Zivilgesellschaft und Finanzgewerkschaft geforderten Strafmaßen zurückblieben.</p> <p>Auch ein Unternehmensstrafrecht lässt in Deutschland weiter auf sich warten. Mit Georg Funke (Ex-HRE Chef) wurde vor Kurzem der letzte nach der Finanzkrise angeklagte Bankmanager freigesprochen.</p>

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		knüpft, würde effektivere Abschreckung ermöglichen.	
9. Verjährungsverschärfung	Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine äußerst sinnvolle Maßnahme. Dadurch wird es möglich, den wirtschaftlichen Nutzen aus internationaler Steuerhinterziehung einzuschränken.	Die Strafverjährungsfrist sollte bei internationalen Sachverhalten ergänzend auf 15 Jahre erhöht, und die Verjährungsfrist erst dann anlaufen, wenn aus dem Ausland nach Ersuchen vollständige Rechtshilfe geleistet wurde.	- Durchwachsen: Eine sogenannte „Anlaufhemmung“ für die Verjährung wurde nur Fälle mit Beziehungen zu Gesellschaften beschlossen, die außerhalb der EU/EFTA ihren Sitz haben (weder Malta, Zypern, Schweiz oder Luxemburg sind betroffen von Anlaufhemmung).
10. Maßnahmen gegen Geldwäsche verstärken	Diese Maßnahmen hören sich gut an. Bessere Möglichkeiten für Gewinnabschöpfungen und zum Einfrieren von Vermögen sind dringend geboten.	Es ist völlig schleierhaft, was eine Verlagerung der FIU vom BKA zum Zoll bewirken soll. Hier scheint es um Ressortkleinkriege statt um effektive Lösungen zu gehen. Die angesprochenen gravierenden Missstände im gewerblichen Bereich werden durch weitere Kooperation zwischen den Ländern kaum nachvollziehbar behoben. Die	- Durchwachsen: Während in der GWG-Novelle 2017 die FIU vom BKA zum Zoll verlegt wurde, dürfte die Personalstärke zur Bearbeitung von Geldwäscheverdachtsmeldungen unter dem Strich sinken (Seite 25). Die föderale Neuordnung der Aufsicht über Geldwäscheprävention ist bisher nicht erfolgt. Die Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung wurden verbessert.

Maßnahme des 10-Punkte Plans	Stärken (Stand 11.4.2016)	Probleme (Stand 11.4.2016)	Bilanz (7.11.2017)
		<p>Aufsicht über Geldwäsche gehört unter die Aufsicht des Bundesfinanzministeriums, weil dieses gegenüber Brüssel Verantwortung für die Umsetzung der entsprechenden Richtlinie trägt.</p> <p>Auch im Finanzsektor muss entgegen des erweckten Eindrucks dringend bei der Aufsicht, Transparenz und Strafverfolgung nachgebessert werden.</p> <p>Verbesserte Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögen können ohne ein zentrales, öffentliches Grundbuch (mit Ausnahme einer für den Eigengebrauch genutzten Immobilie) nicht greifen.</p>	