

## **Paradiese in der Krise – Ein Überblick**

*Thomas Rixen*\*

In der Finanzkrise erfährt die Problematik sogenannter Steuer- und Regulierungsstaaten eine neue Dringlichkeit und öffentliche Aufmerksamkeit. Die G 20 haben auf ihren Weltfinanzgipfeln erklärt, dass sie eine bessere Aufsicht über Steuer- und Regulierungsstaaten anstreben. Der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück droht der Schweiz mit dem Ausritt der „Kavallerie“ und US-Präsident Barack Obama plant ebenfalls ein schärferes Vorgehen gegen Steuerparadiese. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen lädt die Heinrich-Böll-Stiftung ein zu einer Diskussion zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Es sollen die Funktion der Steuer- und Regulierungsstaaten analysiert, die derzeit vorgeschlagenen Politiken kritisch untersucht und weitergehende Lösungsvorschläge entwickelt werden.

Das vorliegende Papier bietet einen Überblick über die Thematik.<sup>1</sup> Im ersten Teil soll geklärt werden, was man unter einer Steuer- bzw. Regulierungsstätte versteht, wie sie von Steuerzahlern und Finanzinstitutionen genutzt werden können und welche Folgen sie für das internationale Finanzsystem und effiziente und faire Steuersysteme haben können. Der zweite Teil bietet einen Überblick über die bisherigen und aktuellen politischen Bemühungen um eine Regulierung der Steuerstätten. Dabei wird sowohl auf internationale Initiativen wie auch nationale Maßnahmen eingegangen. Auch einige (weitergehende) Forderungen aus Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft werden benannt.

### **1. Wie funktionieren Steuer- und Regulierungsstaaten? Mit welchen Folgen?**

In diesem Teil soll geklärt werden, wie Steuer- und Regulierungsstaaten definiert sind, wie sie entstanden sind, wie sie zur Umgehung von Steuern und regulatorischen Standards genutzt werden und welche Folgen der durch sie verschärfte Steuer- und Regulierungswettbewerb zwischen den Staaten hat.

---

\* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), [rixen@wzb.eu](mailto:rixen@wzb.eu).

<sup>1</sup> Für diejenigen Leserinnen und Leser, die sich eingehender informieren möchten, wird in den Fußnoten, oft frei im Internet verfügbare, Literatur zitiert.

## Definition von Steuer- und Regulierungsstaaten

Die Frage, wie genau man eine Steuer- oder Regulierungsstaaten zu definieren hat, ist umstritten.<sup>2</sup> Trotzdem kann man aus den bestehenden Definitionen herausarbeiten, was gemeint ist, wenn man von Steuer- und Regulierungsstaaten spricht.

*Steuerparadiese* sind definiert durch extrem niedrige oder Nullsteuersätze und ein striktes Bank- und Steuergeheimnis. Sie bieten sich Nichtansässigen an, um ihnen zu ermöglichen Steuern in ihrem Heimatland zu vermeiden oder zu hinterziehen und weigern sich, mit anderen Staaten Informationen über ausländische Steuerzahler auszutauschen oder tun dies nur unter sehr restriktiven Bedingungen. Wichtig ist außerdem, dass sie keine substantielle ökonomische Aktivität verlangen, damit eine Transaktion als in ihrem Rechtsgebiet angesiedelt betrachtet wird.<sup>3</sup> Ein Beispiel für den letztgenannten Aspekt ist die umgangssprachliche Briefkastenfirma.

Eine *Regulierungsstaaten* ist definiert als ein Staat oder Territorium mit nur moderaten bzw. laschen Finanzregulierungen. Es wird also beispielsweise nur eine niedrige Eigenkapitalausstattung oder wenig Transparenz über Eigentümerstrukturen verlangt. Weiterhin ist es für Regulierungsstaaten typisch, dass die dort angesiedelten Finanzinstitutionen unter der Kontrolle von Nichtansässigen stehen und die Mehrheit ihrer Bilanzpositionen auf der Aktiv- und Passivseite auswärtigen Geschäftspartnern zugeordnet sind. Sie dienen also weder der Finanzierung der heimischen Wirtschaft, noch leiten sie heimische Finanzmittel ins Ausland. Sie dienen lediglich als Durchleiter. Im Ergebnis ist der Finanzsektor deutlich größer, als er sein müsste, um die lokale Volkswirtschaft zu finanzieren. Außerdem gilt in diesen Gebieten häufig das Bankgeheimnis.<sup>4</sup>

Analytisch kann man Steuer- und Regulierungsstaaten voneinander unterscheiden. Bei ersteren geht es um die günstigen steuerlichen Bedingungen, bei letzteren um die Regulierung des Finanz- und Bankensektors. In der Realität sind Staaten aber häufig gleichzeitig Steuer- und Regulierungsstaaten. So zielen beispielsweise die Cayman Islands oder die British Virgin Islands sowohl mit ihren steuerlichen als auch ihren finanziellen Regeln darauf ab, ausländische Finanzströme anzulocken. Es gibt aber auch Fälle, in denen nicht beides zu-

---

<sup>2</sup> Vgl. die ausführliche Diskussion der verschiedenen Definitionsangebote bei Murphy (2008) und TJN (2007). Murphy selbst schlägt vor, die Begriffe Steuerparadies und Regulierungsstaaten aufzugeben und durch „secrecy jurisdiction“ zu ersetzen. Er argumentiert, dass der Tatbestand der Intransparenz bzw. Geheimhaltung das entscheidende und eigentlich schädliche Charakteristikum dieser Staaten ist. Ohne die Intransparenz würde die lasche Regulierung oder steuerliche Sonderbehandlung nicht so sehr ins Gewicht fallen, weil sie durch gezielte Eingriffe ausländischer Steuer- oder Regulierungsbehörden in ihren negativen Auswirkungen begrenzt werden könnte. Da sie aber unsichtbar bleibt, gelingt dies oft nicht.

<sup>3</sup> OECD (1998, Absatz 52).

<sup>4</sup> IWF (2000).

sammenfällt. So ist beispielsweise die Schweiz ein Steuerparadies, aber keine Regulierungsoase.<sup>5</sup>

Neben den Begriffen Steuer- und Regulierungsoase wird oft der Begriff *Offshore-Zentrum* oder Offshore-Finanzzentrum verwendet. *Offshore* bedeutet „außerhalb der Küstengewässer liegend“ und bezieht sich so verstanden auf den geographischen Ort vieler Steuer- und Regulierungsoasen. Gleichzeitig bedeutet offshore aber auch, dass es außerhalb derjenigen Rechtsnormen liegt, die *onshore* gelten. So verstanden bezieht sich der Begriff auch auf die fehlende Stringenz von steuerlichen und anderen Regeln.<sup>6</sup>

### **Eine kurze Geschichte der Steuer- und Regulierungsoasen**

Bereits in den 1920er Jahren entstanden in Europa die ersten Steuer- und Regulierungsoasen – Monaco, die Schweiz und Liechtenstein waren hier Vorreiter.<sup>7</sup> In den 1960er Jahren entwickelten sich dann in der Karibik weitere Steuerparadiese. Vorreiter waren hier die Cayman Islands. Bis in die späten 1960er Jahre hinein blieb die Zahl der Steuerparadiese aber begrenzt und ihre Nutzung war noch nicht sehr weit verbreitet.

Seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems und der Kapitalverkehrsliberalisierung wuchsen die Möglichkeiten, sich der Dienste von Steuerparadiesen zu bedienen. Gleichzeitig stiegen in den Industriestaaten im Zuge des Ausbaus der Wohlfahrtsstaaten die Steuer- und Abgabenlasten an. Beide Entwicklungen gemeinsam steigerten das Interesse von Unternehmen und wohlhabenden Individuen, Steuern und Regulierungen zu umgehen. Immer mehr Staaten und Gebiete auf der ganzen Welt positionierten sich bewusst als Offshore-Zentren, um diese Nachfrage zu befriedigen und sich so einen wirtschaftlichen Vorteil zu verschaffen.<sup>8</sup>

Heutzutage gibt es weltweit, je nachdem welcher Informationsquelle man folgt, zwischen 40 und 72 Staaten oder Territorien, die sich als Steuer- und Regulierungsoasen aufgestellt

---

<sup>5</sup> TJN (2008, 25-33).

<sup>6</sup> Die Offshore-Zentren selbst mögen diesen Begriff wegen seiner negativen Konnotation nicht. Sie bezeichnen sich als „financial centers“ – ein Begriff der auch zur Kategorisierung regulärer Finanzplätze (z.B. Frankfurt) verwendet wird.

<sup>7</sup> Es wird immer wieder behauptet, dass die Schweiz ihr Bankgeheimnis in den dreißiger Jahren verschärft habe, um jüdische Konten vor dem Zugriff der Nationalsozialisten zu schützen. Dies war aber nicht das Motiv für die Einführung des Gesetzes. Vielmehr ging es darum, die finanziellen Interessen Schweizer Banken zu befördern (Palan 2003, 116-7).

<sup>8</sup> Vgl. Palan (2003, 83-161) und Picciotto (1992, 97-102). Die vorhandene Evidenz besagt, dass es tatsächlich profitabel ist, sich als Steuerparadies zu positionieren (Hines 2004).

haben (siehe die Auflistung im Anhang).<sup>9</sup> Es handelt sich dabei meist um kleine Staaten, oft sogar Kleinststaaten, die kaum die Bevölkerungszahl deutscher Mittelstädte erreichen.

Das Problem liegt aber nicht alleine bei den Steuerparadiesen. Die großen, so genannten Hochsteuerländer verhielten sich dem Offshorephänomen gegenüber ambivalent. Zwar haben sie prinzipiell ein Interesse daran, Steuerschlupflöcher und regulatorische Nischen möglichst zu schließen, aber sie haben das Offshore-Phänomen auch bewusst genutzt, um ihren international agierenden Firmen bestimmte Wettbewerbsvorteile, wie die Freiheit von Regulierung und Zugang zu günstigem Kapital zu ermöglichen.<sup>10</sup> Außerdem haben manche OECD-Regierungen ebenfalls regulatorische Sonderzonen in ihrem eigenen Hoheitsbereich zugelassen oder sogar befördert. Beispielsweise stehen bestimmte Steuervorteile nur ausländischen Investoren offen („ring fencing“). Im Finanzbereich ist die Rolle Londons und New Yorks exemplarisch, die vom „Tax Justice Network“ (TJN) als Steuerparadies geführt werden.<sup>11</sup> Die Politik ist in vielen Fällen der von Margaret Thatcher 1980 ausgegebenen Devise „If you can't beat them, join them“ gefolgt.<sup>12</sup>

### **Angebot und Nachfrage: Steuer- und Regulierungsosasen als systemisches Problem**

Die vorhergehende Beschreibung macht deutlich, dass die Ausbreitung von Steuer- und Regulierungsosasen durch das Prinzip von Angebot und Nachfrage angetrieben wird. Auf der Nachfrageseite sind Unternehmen und Private auf der Suche nach Möglichkeiten zur Umgehung steuerlicher und regulatorischer Vorschriften. Auf der Angebotsseite haben souveräne Staaten die Möglichkeit, ihnen tatsächlich entsprechende Angebote zu unterbreiten. Im Ergebnis geraten die Staaten in einen *Steuer- und regulatorischen Wettbewerb* miteinander um die Attrahierung von Steuersubstrat und Geschäftstätigkeit im Banken- und Finanzsektor. Die Tatsache, dass die Entstehung und Ausbreitung von Offshore-Finanzzentren durch diesen Wettbewerbsmechanismus vorangetrieben wird, macht deutlich, dass es sich bei Steuer- und Regulierungsosasen um ein *systemisches* Problem handelt. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass es durch moralische Appelle oder Beschimpfungen einzelner Regierungen gelöst werden kann. Vielmehr muss es darum gehen, die strukturellen Bedingungen, sprich die steuerlichen und Finanzmarktregulierungen, so zu verändern, dass es sich nicht mehr lohnt, sich als Steuer- oder Regulierungsparadies aufzustellen.

---

<sup>9</sup> Siehe z.B. Dharmapala und Hines (2006), die die Zahl der Steuerparadies auf 40 schätzen. TJN (2005, 27) zählt dagegen 72. Dies bedeutet, dass sich zwischen 15 und 27 Prozent aller Staaten sich für das Geschäftsmodell Steuerparadies entschieden haben.

<sup>10</sup> Siehe z.B. die Geschichte des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen den USA und den Niederländischen Antillen bei Papke (2000).

<sup>11</sup> TJN (2005, 23).

<sup>12</sup> Zitiert nach Eden (1998, 659).

## **Mechanismen der Nutzung von Steuer- und Regulierungssoasen**

Steuer- und Regulierungssoasen können in unterschiedlicher Art und Weise und zu verschiedenen Zwecken genutzt werden. Hier sollen – den beiden Themen folgend, die am 9. Juni diskutiert werden – steuerliche Aspekte und solche der Umgehung von Finanzmarktregulierungen kurz skizziert werden.

### ***Nutzung aus steuerlichen Gründen***

Unterscheiden muss man hier zunächst einmal zwischen (illegaler) Steuerhinterziehung und (legaler) Steuervermeidung. Steuerparadiese können zur Steuerhinterziehung durch meist wohlhabende Privatpersonen genutzt werden, weil sie über ein striktes Bankgeheimnis verfügen und sich weigern, steuerliche Informationen mit den Heimatstaaten der ausländischen Kapitalanleger auszutauschen. Für derartige Zwecke werden in den Steuerparadiesen häufig besondere Stiftungen (Trusts) oder Fonds angeboten, in denen man sein Geld anlegen kann und die es den Eigentümern erlauben, anonym zu bleiben. Banken bieten ihren Kunden (meist sehr wohlhabende, sogenannte „High Net Worth Individuals“ – HNWI) im Rahmen des sogenannten „Private Wealth Management“ maßgeschneiderte Offshorestrukturen an, bei denen das Geld oft durch mehrere solcher Geschäftseinheiten in verschiedenen Steuerparadiesen fließt, und die so ein besonders hohes Maß an Intransparenz erzeugen.<sup>13</sup>

Steuerparadiese spielen aber auch in der Steuerplanung multinationaler Konzerne eine Rolle. Multinationale Unternehmen bemühen sich im Rahmen ihrer Steuerplanung darum, ihre Steuerzahlungen zu minimieren. Das ist, solange es nicht zu aggressiv betrieben wird<sup>14</sup>, legal. Beispielsweise setzen Unternehmen Finanzierungsgesellschaften ein, die ihren Sitz in Niedrigsteuerländern bzw. Steuerparadiesen haben. Mit Hilfe solcher Gesellschaften kann ein Unternehmen gezielt seinen steuerrechtlichen Sitz manipulieren. So ist es möglich, Gewinne steuerfrei bzw. -günstig in Steuerparadiese zu verlagern. Dies kann beispielsweise durch eine sehr hohe Fremdfinanzierung geschehen. Ein in Deutschland ansässiger Unternehmensteil leiht sich von seiner ausländischen Tochter Geld, und kann so die Zinsaufwendungen steuerlich geltend machen und hat gleichzeitig den Profit ins steuergünstige Ausland verlagert. Oder es werden Lizenzrechte von Töchtern im steuergünstigen Ausland gehalten

---

<sup>13</sup> Vgl. z.B. die Informationen auf <http://www.investoroffshore.com>, aber auch die entsprechenden Seiten der Deutschen Bank (<http://www.pwm.db.com/de>) oder der HSBC (Hongkong and Shanghai Banking Corporation – <http://www.hsbcprivatebank.com>). Siehe auch Faigle/Polke-Majewski (2008).

<sup>14</sup> Aggressive Steuerplanung liegt vor, wenn Steuerzahler artifizielle juristische Konstruktionen für ihre Transaktionen wählen, die steuerminimierend wirken. Sie entsprechen zwar dem Buchstaben, nicht aber dem Geist der Gesetze. Deutschland verfügt über eine Vorschrift zum Gestaltungsmissbrauch (§ 42 Abgabenordnung), die das Ausnutzen von Regelungen ausschließlich zu Steuerminimierungszwecken verbietet. Die Grenzziehung zwischen aggressiver und zulässiger Steuerplanung ist in der Praxis nicht leicht zu ziehen.

und der Gewinn durch die Zahlung von Lizenzgebühren verlagert. Eine weitere Technik der Gewinnverlagerung besteht darin, die Spielräume, die bei der Festlegung von Transferpreisen in verbundenen Unternehmen bestehen, auszunutzen.<sup>15</sup> Alle diese Techniken haben zum Ziel, die steuerliche Situation so zu gestalten, dass Gewinne möglichst in Niedrigsteuermändern, Verluste aber in Hochsteuermändern anfallen. Sie haben gemeinsam, dass es dabei nicht um die Verlagerung realer wirtschaftlicher Aktivität geht, wie z.B. die Tätigung von Direktinvestitionen an einem steuergünstigen Standort, sondern lediglich um ein Verschieben von Buchgewinnen und -verlusten, ohne dass damit reale Produktionsverlagerungen verbunden wären.<sup>16</sup>

### ***Nutzung zur Umgehung von Regulationen***

Außerdem können Regulierungsoasen von Finanzakteuren dazu genutzt werden, heimische Regulierungen zu umgehen. Dazu bedienen sie sich sogenannter Schattenbanken – so werden Finanzmarktakteure bezeichnet, die bankenahnliche Dienste anbieten, aber nicht wie eine Bank reguliert werden, beispielsweise Hedgefonds und Zweckgesellschaften. Schattenbanken in Regulierungsoasen einzurichten, ist für Banken und andere Finanzmarktakteure attraktiv, weil

- (1) dort meist nur minimale Eigenkapitalanforderungen gelten,
- (2) die dortigen Aufsichtsbehörden kein Interesse an einer Regulierung haben,
- (3) und es darüber hinaus den Regulatoren im Heimatland schwer gemacht wird, einzuspringen, da die Eigentümerstruktur nicht transparent gemacht werden muss.

Dies ermöglicht es Investoren überall auf der Welt, riskante, oft außerhalb der Bilanz getätigte, Geschäfte einzugehen, und im Erfolgsfall höhere Renditen zu erzielen, als dies bei Einhaltung der onshore geltenden Standards möglich wäre. Hier zeigt sich auch, dass die steuerlichen und die Finanzmarktaspekte ineinander greifen. Die steuerlich günstigere Behandlung hat einen Anteil daran, dass sich bei Geschäften, die über Offshorezentren abgewickelt werden, höhere Renditen erzielen lassen.

---

<sup>15</sup> Nach den Verrechnungspreisregeln muss der Gewinn eines multinationalen Unternehmens so auf die verschiedenen Teile aufgeteilt werden, als würden sie ihre internen Transaktionen zu Marktpreisen bewerten. Da es aber oft schwierig bis unmöglich ist, für die sehr spezifischen betriebsinternen Transaktionen Marktpreise zu ermitteln, verfügen die Unternehmen über Spielraum bei der (für sie) steueroptimalen Festlegung der Transferpreise.

<sup>16</sup> Genauerer zu den Methoden der Steuerplanung multinationaler Unternehmen findet sich beispielsweise bei Arnold und McIntyre (1995, 8-17).

Wahrscheinlich hat das Schattenbankensystem einen wesentlichen Beitrag zur Verursachung der Finanzkrise geleistet.<sup>17</sup> Die inzwischen gefürchteten Derivate der US-Hypothekenkredite sind oft von Zweckgesellschaften in Offshorezentren zusammengeschnürt und ausgegeben worden. Bei vielen der Banken, die derzeit in akute Nöte geraten sind, zeigen sich Verbindungen in Regulierungsoasen. Beispielsweise hatten sowohl die IKB als auch die Sachsen LB ihre Geschäfte mit den inzwischen gefürchteten verbrieften US-Hypotheken in Zweckgesellschaften nach Irland und Delaware ausgelagert.<sup>18</sup> Die inzwischen zahlungsunfähige und verstaatlichte Kaupthing-Bank aus Island hat Geschäfte mit Credit Default Swaps (CDS) auf Bermuda getätigt.<sup>19</sup> Die HSH Nordbank hat ca. 150 Töchter in Steueroasen, die meist nicht in der Bilanz auftauchen.<sup>20</sup>

Auch wird angeführt, dass die Regulierungsoasen zu einer Beschleunigung der Krise beigetragen haben, weil sie die Anreize zu kreditfinanzierten Investitionen erhöht haben: onshore aufgenommene Kredite können dort steuerlich geltend gemacht werden, die Profite offshore steuerfrei bzw. –günstig angesammelt werden.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die meisten Hedge Fonds, die ihre Geschäfte oft durch eine hohe Aufnahme von Krediten „leveragen“<sup>22</sup>, ihren Firmensitz in Regulierungsoasen haben. Die meisten der weltweit 9000 Hedge Fonds, die oft von großen und vor der Krise sehr angesehenen Investmentbanken betrieben werden, haben ihren Sitz auf den Cayman Islands.<sup>23</sup> Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen, was den Schluss nahe legt, dass die Nutzung von Offshorefinanzzentren für Banken und andere Finanzmarktakteure der Regelfall war.<sup>24</sup>

Allerdings wenden Skeptiker der These, dass die Regulierungsoasen ein Hauptgrund der Finanzkrise und die Mitverursacher finanzieller Instabilität seien, ein, dass die Abwicklung von Finanztransaktionen über Regulierungsoasen noch nicht ausreicht, um finanzielle Insta-

---

<sup>17</sup> Paul Krugman (2009) sieht das Wachstum des Schattenbanksystems als die Kernursache der Krise an und wirft den Regulatoren vor, dass sie es in „böswilliger Unterlassung“ versäumt hätten, die für Banken geltenden Regeln auch auf das Schattenbanksystem anzuwenden.

<sup>18</sup> Vgl. Krieger (2008) und Troost/Liebert (2009).

<sup>19</sup> Weiner (2008).

<sup>20</sup> Liebert (2009a).

<sup>21</sup> Murphy (2009).

<sup>22</sup> Voth (2007, 10-11) liefert hierzu genauere Daten.

<sup>23</sup> Giegold/Schick (2008). Ende 2007 waren über die Hälfte aller Hedge Fonds offshore registriert; 57 % davon auf den Cayman Islands, 16 % auf den British Virgin Islands und 11 % auf Bermuda (IFSL Research 2008).

<sup>24</sup> William Brittain-Catlin (2009) spricht deshalb von „Offshore Capitalism“. Die Daten der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) legen es jedenfalls nahe, dass diese Charakterisierung zutreffend ist. Gemessen an den ausländischen Aktiva finden sich unter den 13 größten Finanzzentren mindestens 6 Steuer- und/oder Regulierungsoasen, nämlich die Cayman Islands, Schweiz, Luxemburg, Hong Kong, Singapur und die Bahamas (Palan 2003, 35).

bilität zu erzeugen. Erstens seien die Offshore-Vehikel nur Durchgangsstationen für Investitionsmittel.<sup>25</sup> Zweitens wäre es ja möglich gewesen, alle Transaktionen mit und innerhalb des Schattenbankensystems dem Regulierungsstandard im Heimatstaat der vom Zusammenbruch gefährdeten Banken zu unterwerfen.<sup>26</sup> Dem lässt sich aber wiederum entgegen, dass die Regulierungsstaaten eben keine neutrale Durchgangsstation sind, sondern die von ihnen bewusst hergestellte Intransparenz einen Anteil daran hat, dass sich die Banken nicht mehr vertrauen und sich untereinander keine Kredite mehr geben. So tragen die Regulierungsstaaten dazu bei, dass sich die Finanzkrise weltweit ausbreitete.<sup>27</sup> Auch wenn es zutreffend ist, dass die heimischen Regulatoren hätten eingreifen können, so gilt auch, dass die Intransparenz in den Regulierungsstaaten genau dies erschwert, weil es schwieriger wird, sich einen Überblick über die finanzielle Situation einzelner Unternehmen zu verschaffen.<sup>28</sup>

Nicht nur zur Steuerhinterziehung und -vermeidung und zur Umgehung finanzieller Regulationen können Steuerparadiese genutzt werden, sondern auch zur *Geldwäsche*. Ziel ist es, illegal erworbenes Geld – beispielsweise durch Drogen- oder Waffenhandel oder durch Korruption – dem legalen Geldkreislauf zuzuführen. Wegen der Anonymität, die Steuerparadiese bieten, sind sie hierzu gut geeignet. Diktatoren rohstoffreicher Länder, die ihren privaten Reichtum korruptem Verhalten verdanken, profitieren von dieser Tatsache und verhindern so eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung an den Rohstoffträgen.<sup>29</sup>

### **Wie groß ist das Problem?**

Gerade wegen der von den Steuerparadiesen bewusst hergestellten Intransparenz gehen die Schätzungen darüber, in welchem Ausmaß sie genutzt werden, auseinander. Jeffrey Owens, der Direktor der OECD Steuerabteilung, schätzt die Summe des Privatvermögens, das in Steuerparadiesen angelegt ist, auf fünf bis sieben Billionen US Dollar.<sup>30</sup> TJN geht von 11,5 Billionen US Dollar aus und errechnet, dass sich bei dieser Kapitalsumme unter der Annahme einer durchschnittlichen Rendite von 7,5 % und einem Steuersatz von 30 % verlorene Steuereinnahmen von jährlich 255 Mrd. US Dollar in den Heimatländern ergeben.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Rahn (2009).

<sup>26</sup> Larosière (2009, 75) FSA (2009).

<sup>27</sup> Murphy/Christensen (2008).

<sup>28</sup> Davies/Green (2008) und Troost/Liebert (2009).

<sup>29</sup> Vgl. die Fallstudien zu Äquatorial Guinea, Kongo, Liberia, Turkmenistan und Angola in Global Witness (2009).

<sup>30</sup> Owens (2007), der als Grundlage für diese Schätzung Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nennt.

<sup>31</sup> TJN (2005, 5, 11).

Diese Schätzungen beziehen sich aber lediglich auf die Steuerhinterziehung durch Privatpersonen und beinhalten noch nicht die Verluste, die durch Gewinnverlagerungen der Unternehmen entstehen. Raymond Baker schätzt die gesamten, also privaten und unternehmerischen, illegitimen, internationalen Finanzströme auf jährlich 1 bis 1,6 Billionen US Dollar, davon 60-65 % zum Zwecke der Steuerhinterziehung und 35-40 % zur Geldwäsche, von denen wiederum 0,005 % für Terrorismusfinanzierung zu veranschlagen seien.<sup>32</sup> Das Bundesministerium der Finanzen schätzt die Steuerausfälle in der Bundesrepublik alleine durch die Gewinnverlagerung von Unternehmen auf 65 Mrd. Euro jährlich.<sup>33</sup>

Aber nicht nur die direkten Einnahmeverluste sind zu berücksichtigen. Darüber hinaus gibt es den indirekten Effekt des internationalen Steuerwettbewerbs, der zu einer Veränderung der Steuersysteme führt. In allen OECD-Ländern sind in den letzten 10 bis 15 Jahren die nominalen Körperschaftsteuersätze – die für die Entscheidung von Unternehmen zur Gewinnverlagerung zentrale Größe – gesenkt worden. Im Gegenzug ist die Bemessungsgrundlage verbreitert worden, um Steuerausfälle zu verhindern. Der wesentliche Effekt des Steuerwettbewerbs liegt deshalb in den Industrieländern weniger in einem Rückgang der Steuereinnahmen, sondern vor allem in Veränderungen der Struktur der Steuereinnahmen. Es kommt zu einer Entlastung von großen, multinational organisierten Firmen und zu einer Belastung von kleinen und mittelständischen Betrieben und zu einer relativ stärkeren Belastung des Faktors Arbeit gegenüber Kapital und eine Umschichtung auf indirekte Steuern.<sup>34</sup>

Noch schlechter sieht es für die Entwicklungsländer aus. Im Wesentlichen lassen sich deren Erfahrungen mit dem Steuerwettbewerb dahingehend zusammenfassen, dass vergleichbare Veränderungen in der Steuerstruktur stattfinden, und zusätzlich die Senkungen des Unternehmensteuersatzes nicht durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage kompensiert werden konnten. Im Gegenteil wurden die Bemessungsgrundlagen in vielen Ländern verkleinert. Insgesamt sind deshalb, anders als in den Industriestaaten, die Steuereinnahmen gesunken.<sup>35</sup> Christian Aid schätzt, dass die Entwicklungsländer alleine durch die

---

<sup>32</sup> Baker (2005, 162-206). Illegitime Finanzströme bezeichnen sowohl illegales als auch legales, aber dem Geist der Gesetze widersprechendes Gebaren, wie z.B. die Manipulation von Transferpreisen.

<sup>33</sup> Bundesregierung (2009). Diese Gewinnverlagerungen erfolgen aber nicht nur in Steuerparadiese.

<sup>34</sup> Näher hierzu Uhl/Rixen (2007) und die dort zitierte Literatur. Außerdem kann der Wettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu einer Unterwanderung der Progression der persönlichen Einkommensteuer führen. Damit es für Steuerzahler nicht attraktiv ist, Arbeitseinkommen in einer Körperschaft zu verstecken, versucht man den Satz der persönlichen Einkommensteuer und den der Körperschaftsteuer möglichst nah beieinander zu halten („backstop function“). So gerät die persönliche Einkommensteuer in den Sog des Wettbewerbsdrucks der Unternehmensteuer. Ganghof/Genschel (2008) zeigen, dass diese Überlegungen auch empirisch relevant sind.

<sup>35</sup> Vgl. z.B. Keen und Simone (2004), Martens (2007).

Manipulation von Transferpreisen jährlich 160 Mrd. US Dollar an Steuereinnahmen verlieren. Ein Grund dafür dürfte sein, dass es an gut ausgestatteten Steuerverwaltungen mangelt, die den Steuerplanungstechniken multinationaler Konzerne gewachsen sind.<sup>36</sup>

Nach Berechnungen von Global Financial Integrity, einer amerikanischen NGO, gehen den Entwicklungsländern jährlich 850 bis 1000 Mrd. US Dollar an Kapital auf illegitime Weise verloren, das, wie oben beschrieben, meist in Steueroasen fließen dürfte. Dies ist ungefähr das Zehnfache der öffentlichen Entwicklungshilfe aller OECD-Staaten.<sup>37</sup>

## **2. Politikmaßnahmen gegen Steuer- und Regulierungssoasen**

In diesen Abschnitt sollen die wichtigsten Bemühungen zur Regulierung von Steuer- und Regulierungssoasen vorgestellt werden. Dabei wird sowohl auf die Entwicklungen in der vergangenen Dekade als auch die aktuellen Bemühungen eingegangen. Zunächst werden global angelegte Initiativen beschrieben. Anschließend geht es um relevante Bemühungen innerhalb der Europäischen Union und es werden verschiedene nationale Maßnahmen vor allem in Deutschland, aber auch in anderen Ländern vorgestellt. Das Papier schließt mit einer Beschreibung von Forderungen, die über die bisherigen Bemühungen der Regierungen hinausgehen.

### **Globale Initiativen**

Eine Reihe internationaler Organisationen hat sich aus verschiedenen Blickwinkeln mit der Thematik der Steueroasen auseinandergesetzt.

#### ***Die FATF und Geldwäsche***

Erstens ging es um den Kampf gegen *Geldwäsche und die Finanzierung des internationalen Terrorismus*. Diese Arbeit ist vor allem innerhalb der 1989 gegründeten „Financial Action Task Force against Money Laundering“ (FATF) ausgeführt worden. Die FATF hat 40 Empfehlungen erarbeitet, die vorsehen, dass Banken verpflichtet werden, die Identität ihrer Kunden festzustellen und bestimmte verdächtige Transaktionen melden müssen. Außerdem wurde eine schwarze Liste veröffentlicht, auf der Staaten und Gebiete genannt wurden, die diese Standards nicht erfüllen. Seit 2001 hat sich die FATF, wie von den USA gefordert, verstärkt mit der Finanzierung des Terrorismus beschäftigt. Hierzu wurden 9 zusätzliche Empfehlungen entwickelt. Im Jahre 2006 wurde allen Jurisdiktionen bescheinigt, dass sie den verlangten Standards entsprechen und sie wurden von der schwarzen Liste entfernt.<sup>38</sup> Aller-

---

<sup>36</sup> Christian Aid (2008).

<sup>37</sup> Global Financial Integrity (2008) und <http://www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).

<sup>38</sup> Davies/Green (2008, 106) und <http://www.fatf-gafi.org>.

dings kommen die meisten Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die neuen Regeln die Geldwäsche für Kriminelle kaum erschwert haben.<sup>39</sup> In der gegenwärtigen Finanzkrise haben die G 20 die FATF beauftragt, erneut die Implementierung der Empfehlungen zu überprüfen.<sup>40</sup>

### **Das FSF und der IWF und Finanzstabilität**

Zweitens kamen die Offshorezentren auch unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der *internationalen Finanzmarktstabilität* ins Visier der internationalen Regulatoren. Auf diesem Gebiet sind die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Internationale Währungsfond (IWF) und das „Financial Stability Forum“ (FSF) tätig.<sup>41</sup> Im Jahre 2000 wurden vom FSF regulatorische Standards entwickelt und es wurde eine Liste mit Offshorezentren benannt, die diese Standards nicht oder nur teilweise erfüllten. Die Offshorezentren wurden deshalb aufgenommen in das sogenannte „Financial Sector Assessment Program (FSAP)“ des IWF, um ihren Fortschritt bei der Implementation der Standards zu beobachten. Allerdings wird kritisiert, dass im Rahmen des FSAP fast nur die Qualität der Aufsicht über heimische Banken bewertet wurde, und nicht berücksichtigt wurde, dass man sich in vielen Regulierungsstaaten für unzuständig erklärt, wenn es um die Aufsicht über die dort ansässigen ausländischen Bankniederlassungen und Zweckgesellschaften geht.<sup>42</sup>

Im Zuge dieses Prozesses zog das FSF dann auch im Jahre 2005 seine schwarze Liste, die in den betroffenen Staaten auf viel Widerspruch getroffen war, zurück. Allerdings stellte das FSF fest, dass einige Regulierungsstaaten zwar Reformen eingeleitet hätten, dass aber nach wie vor große Defizite insbesondere bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Regulierern und dem Informationsaustausch bestünden.<sup>43</sup> Im Sommer 2008 stellte der IWF sein Bewertungsprogramm von Offshorezentren ein; allerdings sehen die Londoner Beschlüsse der G 20 vor, dass unkooperative Jurisdiktionen in Zukunft erneut in das FSAP einbezogen werden sollen.<sup>44</sup>

### **Die OECD und schädlicher Steuerwettbewerb**

Drittens ging es um das Problem *internationaler Steuervermeidung und -hinterziehung*. Dieses ist auf globaler Ebene federführend von der OECD behandelt worden. 1998 startete sie ihr Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb, mit dem die Steueroasen dazu bewegt

---

<sup>39</sup> Vgl. die Übersicht bei Sharman (2008, 641-643).

<sup>40</sup> G 20 (2009)

<sup>41</sup> TJN (2008, 72-85).

<sup>42</sup> Liebert (2009a, 33-34)

<sup>43</sup> Davies/Green (2008, 106-108).

<sup>44</sup> Liebert (2009a, 33) und G 20 (2009).

werden sollten, sogenannte schädliche Steuerpraktiken zu unterlassen.<sup>45</sup> Im Jahre 2000 veröffentlichte die OECD eine schwarze Liste nicht kooperativer Jurisdiktionen.<sup>46</sup> Allerdings war das Projekt aus zwei Gründen nur mäßig erfolgreich. Erstens leisteten die Steuerparadiese Widerstand. Ihre Regierungen brandmarkten die Vorschläge erfolgreich als übertriebene Attacke auf ihre nationale Steuersouveränität. Außerdem warfen sie den großen Industrieländern zu Recht vor, dass sie doppelte Standards anlegen. Einerseits wolle man die Steuerparadiese zwingen, ihre schädlichen Steuerpraktiken aufzugeben, andererseits seien sie aber auch nur widerwillig bereit, die Steuerprivilegien, die sie selber anbieten, abzuschaffen. Zweitens zogen die USA nach dem Regierungswechsel von Bill Clinton zu George W. Bush, und nachdem wirtschaftsnahe Interessenvertreter erfolgreiches Lobbying betrieben hatten, ihre Unterstützung für das OECD-Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb zurück. So kam es, dass die Pläne stark verwässert wurden. In der Folge ging es nur noch darum, einen effektiveren Informationsaustausch mit den Steuerparadiesen zu erwirken.<sup>47</sup> Zu diesem Zweck wurden Standards für Transparenz und Informationsaustausch entwickelt und die nationalen Regeln und internationalen Vereinbarungen in den verschiedenen Jurisdiktionen evaluiert.<sup>48</sup> Allerdings sind die Standards grundsätzlich nicht verbindlich, sondern die Steuerparadiese können selbst entscheiden, welche Änderungen in ihrem eigenen Interesse sind und ob sie diese vornehmen. Aktuell sehen sie sich aber erheblichem politischen Druck ausgesetzt, die Standards anzuerkennen.

Auch wenn von den 41 Jurisdiktionen, die auf der schwarzen Liste von 2000 standen, Anfang 2009 nur noch drei als unkooperativ bezeichnet wurden (Andorra, Liechtenstein und Monaco), sind die tatsächlichen Ergebnisse des bisherigen Prozesses enttäuschend. Es gibt immer noch viele Länder, in denen die Steuerbehörden keinen ausreichenden Zugriff auf Bankinformationen ihrer Bürger haben. In 3 Ländern können die Behörden sich unter keinen Umständen Zugriff verschaffen, in 17 weiteren Ländern, darunter Andorra, Österreich, Luxemburg, und die Schweiz, geht dies nur unter sehr restriktiven Vorgaben, z.B. muss das Vergehen, dessen die Person beschuldigt ist, auch im jeweiligen Land strafbar sein.<sup>49</sup> Da in diesen Ländern häufig eine sehr enge Definition von Steuerhinterziehung gilt, nach der sie beispielsweise nur dann gegeben ist, wenn den Behörden gefälschte Dokumente vorgelegt wurden, stellt dies ein wichtiges Hindernis dar. Außerdem gibt es immer noch viele Länder, die es ermöglichen, Holdings, Anstalten oder Stiftungen („trust“) unter ihrer Jurisdiktion zu

---

<sup>45</sup> (OECD 1998).

<sup>46</sup> OECD (2000).

<sup>47</sup> Näher dazu Rixen (2006).

<sup>48</sup> Vgl. z.B. den aktuellen Report (OECD 2008c).

<sup>49</sup> OECD (2008c, 14-16)

errichten und keinen Zugriff auf Informationen über die natürliche Person, die letztlich Eigentümer des Vehikels ist, haben.<sup>50</sup>

Hinzu kommt, dass der Informationsaustausch, auf den man sich innerhalb des OECD-Projektes einigen konnte, erhebliche Defizite aufweist. Er soll auf der Grundlage bilateraler Informationsaustauschabkommen („Tax Information Exchange Agreements – TIEA“), die einen Informationsaustausch auf spezielle Anfrage vorsehen, erfolgen. Informationen werden nur bereit gestellt, wenn der anfragende Staat einen begründeten Anfangsverdacht und genaue Angaben darüber, wonach gesucht wird, vorweisen kann. Wie aber gelangt man an entsprechendes Material, wenn die Steuerparadiese ansonsten die Vertraulichkeit über ihre Kunden wahren? Außerdem waren bis zum Frühjahr 2009 erst ca. 60 solcher Abkommen abgeschlossen worden. Elf Steuerparadiese hatten keinerlei TIEAs und Deutschland hatte erst vier solcher Verträge abgeschlossen.<sup>51</sup>

Inzwischen hat die OECD begonnen, wie von den G 20 gewünscht, ihre Bemühungen zur Regulierung der Steuerparadiese zu intensivieren. Am 3. April wurde eine neue Liste unkooperativer Staaten veröffentlicht, die sich entweder noch gar nicht zu den OECD-Standards bekannt haben („schwarze Liste“) oder zwar erklärt haben, dass sie die Standards anerkennen würden, aber noch keine konkreten Schritte zu deren Umsetzung unternommen haben („graue Liste“). Allerdings war die schwarze Liste bereits nach wenigen Tagen leer, weil die vier betroffenen Länder (Costa Rica, Malaysia, Philippinen und Uruguay) unmittelbar erklärten, dass sie sich in Zukunft an die Standards halten wollten und somit auf die graue Liste verschoben wurden, auf der 42 Staaten stehen (siehe die Tabelle im Anhang). Anders als auf der ersten schwarzen Liste sind auf dieser neuen Liste auch OECD-Mitglieder wie die Schweiz und Luxemburg vertreten. Derzeit vermeldet die OECD fast täglich den Abschluss eines neuen TIEA. Allerdings gibt es keine Bemühungen, den Standard zu verschärfen und den Informationstausch zu vereinfachen; er soll auch in Zukunft lediglich auf Anfrage erfolgen.

Es kann festgehalten werden, dass diese drei globalen Initiativen bisher kaum Fortschritte erzielt haben. Die G 20 haben im Wesentlichen eine Weiterentwicklung und graduelle Verschärfung der bisherigen Agenda beschlossen. Auch wenn in der öffentlichen Berichterstattung der Eindruck entsteht, als würde nun ernst gemacht mit dem Kampf gegen Steuer- und

---

<sup>50</sup> Owens (2006).

<sup>51</sup> OECD (2008c) und [http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en\\_2649\\_33767\\_38312839\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_33767_38312839_1_1_1_1,00.html) (Stand: 3. März 2009). Die Mehrzahl der TIEAs, nämlich 36, haben die USA abgeschlossen, die bereits seit den 1980er Jahren ähnliche Abkommen mit karibischen Steuerparadiesen hatten.

Regulierungssoasen, scheint dies angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit und der aktuellen Beschlusslage keineswegs sicher.

### ***Internationale Steuerpolitik und Entwicklungspolitik***

Bereits seit den 1970er Jahren haben sich die UN mit internationaler Steuerpolitik beschäftigt. Dies geschah vor allem, um den Interessen der Entwicklungsländer auf diesem Politikfeld mehr Gehör zu verschaffen, das sie bei der OECD und ihren Mitgliedern nicht fanden. Allerdings ist der Einfluss der UN im Vergleich zur OECD immer gering geblieben.<sup>52</sup> Aktuell bearbeitet die UN im Rahmen ihrer Initiative „Financing for Development“ (FfD) neben anderen Aspekten auch die internationale Steuer- und Kapitalflucht.<sup>53</sup> Konkrete Fortschritte im Kampf gegen schädlichen Steuerwettbewerb konnten bisher aber nicht erzielt werden.<sup>54</sup>

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat einen „International Tax Compact“ (ITC) ins Leben gerufen. Ursprünglich war geplant gewesen, eine verstärkte Kooperation zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gegen Steuer- und Kapitalflucht zu implementieren und dies an den FfD-Prozess anzubinden. Da diesem Plan aber von einigen Finanzministern widersprochen wurde, geht es beim ITC nun lediglich darum, technische Hilfestellung bei der Verbesserung nationaler Steuersysteme in den Entwicklungsländern zu leisten.<sup>55</sup>

### **Maßnahmen in der Europäischen Union**

In der EU gibt es ebenfalls politische Initiativen zur Regulierung von Steuerparadiesen und schädlichem Steuerwettbewerb. Auch diese haben erhebliche Defizite, sind aber im Vergleich zu den globalen Initiativen erfolgreicher gewesen. Auf die wichtigsten Initiativen soll hier kurz eingegangen werden.

### ***Verhaltenskodex gegen schädlichen Steuerwettbewerb***

Im Jahr 1997 verabschiedete der Europäische Rat einen Verhaltenskodex gegen schädlichen Steuerwettbewerb. Mit dem Kodex gingen die Mitgliedstaaten eine nicht bindende Selbstverpflichtung ein, auf schädliche Steuerpraktiken wie „ring fencing“ zu verzichten. Obwohl der Kodex nicht bindend ist, entwickelte er eine nicht zu unterschätzende Wirkung, weil seine Einhaltung zur Bedingung für die Aufnahme der Neumitglieder im Jahre 2005 wurde. Außerdem wendete die Kommission die Prinzipien auch im Rahmen der Beihilferichtlinien an und erhöhte somit auch die Bindung innerhalb der EU-15. Die 66 ursprünglich in den alten

---

<sup>52</sup> Vgl. z.B. Rixen (2008, 101-104).

<sup>53</sup> United Nations (2001) und McIntyre (2008).

<sup>54</sup> Gurtner und Picciotto (2006).

<sup>55</sup> Mitteilung von Eurodad vom 5. März, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3450> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).

Mitgliedsländern und die weiteren 30 in den Beitrittsländern identifizierten schädlichen Steuerregime sind inzwischen weitgehend abgeschafft.<sup>56</sup>

### **Zinsbesteuerungsrichtlinie**

Nach 35 Jahren harter Verhandlung trat am 1. Juli 2005 die EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie in Kraft. Diese sieht einen automatischen Informationsaustausch zwischen allen 25 EU-Ländern und 15 weiteren Staaten oder Jurisdiktionen außerhalb der EU über die Zinseinkommen ausländischer Anleger vor. Die meisten Steueroasen waren aber zum Informationsaustausch nicht bereit. Sie erheben stattdessen eine Quellensteuer auf die Einkommen von Ausländern und überweisen drei Viertel der Einnahmen an die jeweiligen Heimatländer.<sup>57</sup> Der Steuersatz betrug zunächst 15 %, beträgt seit 1. Juli 2008 20 % und steigt ab 1. Januar 2011 auf 35 %. Wenige der Steuerparadiese haben sich für den automatischen Informationsaustausch entschieden.<sup>58</sup>

Die Zinsrichtlinie ist bei ihrer Unterzeichnung als ein großer Fortschritt gefeiert worden. Gemessen an den Erwartungen vieler Kommentatoren, die es für unwahrscheinlich hielten, dass Steuerparadiese wie die Schweiz und Lichtenstein einer solchen Vereinbarung zustimmen, ist alleine die Tatsache, dass es die Richtlinie gibt, als Erfolg zu werten.<sup>59</sup> Allerdings hat die Richtlinie Schwächen. Zum einen bezieht sie sich nur auf Zinseinkommen und schließt andere passive Einkommen aus. Sie kann also durch Investition in andere Anlageformen, z.B. Aktien, leicht umgangen werden. Auch sind die oben schon erwähnten Stiftungen (Trusts) nicht eingeschlossen. Schließlich kann sie durch Anlage in Staaten, die nicht von der Richtlinie erfasst sind – beispielsweise Singapur, das inzwischen zu einem ebenso wichtigen Finanzzentrum wie die Schweiz und Liechtenstein geworden ist – umgangen werden.<sup>60</sup> Erste empirische Untersuchungen bestätigen die geringe Effektivität der Richtlinie.<sup>61</sup> Derzeit wird über ihre Verschärfung verhandelt. Ein Entwurf sieht vor, ihre Geltung auf weitere Drittstaaten wie Hongkong, Singapur und Macao auszudehnen. Einige Regierungen, darunter die

---

<sup>56</sup> Vgl. z.B. Genschel, Rixen und Uhl (2007, 308-10). Das hat aber nicht verhindern können, dass manche Länder daraufhin allen Steuerzahlern extrem niedrige Steuersätze angeboten haben. Wahrscheinlich hat die Bekämpfung des präferentiellen Steuerwettbewerbs den generellen Steuerwettbewerb in Europa sogar noch zusätzlich angetrieben (ebd.).

<sup>57</sup> Es handelt sich um Belgien, Österreich, Luxemburg, Liechtenstein, Schweiz, San Marino, Monaco, Andorra, British Virgin Islands, Guernsey, Isle of Man, Jersey, die Niederländischen Antillen und die Turks und Caicos Inseln.

<sup>58</sup> Dies sind Anguilla, Aruba, die Cayman Islands und Montserrat.

<sup>59</sup> Vgl. z.B. Holzinger (2005).

<sup>60</sup> Vgl. Owens (2007).

<sup>61</sup> Klautke und Weichenrieder (2008).

deutsche, setzen sich dafür ein, weitere Arten von Kapitalerträgen einzubeziehen. Und es wird die Ausweitung auf Stiftungen und andere juristische Personen erwogen.<sup>62</sup>

Die EU-Kommission schlägt außerdem vor, dass die EU als Ganzes ein Abkommen zur Amtshilfe bei Steuerbetrug mit Liechtenstein, der Schweiz, Monaco, San Marino und Andorra verhandeln soll, das einen Informationsaustausch vorsehen soll. Sollte tatsächlich ein solches Abkommen geschlossen werden, müssten diejenigen EU-Mitglieder, die derzeit noch eine Quellensteuer erheben, ebenfalls auf den Informationsaustausch umstellen.<sup>63</sup>

### ***Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage***

Seit Jahren wirbt die Europäische Kommission für die Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB). Eine gut ausgestaltete GKKB könnte tatsächlich dazu beitragen, dass die Gewinnverlagerung in Steuerparadiese unmöglich würde. Der Gesamtgewinn des Unternehmens würde über alle Unternehmensteile hinweg nach einheitlichen Regeln ermittelt und anschließend anhand realwirtschaftlicher Faktoren wie Lohnsumme, Umsatz oder Vermögen auf die Sitzländer verteilt (sogenannte Formelallokation). Da in den Steuerparadiesen meist kaum realwirtschaftliche Aktivität stattfindet, könnte den dort ansässigen Geschäftseinheiten kaum Profit zugeteilt werden.<sup>64</sup>

Die Vorlage eines Richtlinienvorschlages durch die Kommission war ursprünglich für den Herbst 2008 vorgesehen. Allerdings wurde das Projekt nach dem Scheitern des irischen Referendums über den Lissabon Vertrag, in dem die vermeintlichen Ambitionen der EU zur Steuerharmonisierung Gegenstand der politischen Debatte waren, selbst von seinen Befürwortern kaum noch vorangetrieben. Auch gab es aus weiteren EU-Mitgliedstaaten, die derzeit vom Steuerwettbewerb profitieren, Widerspruch. Ganz abgesehen davon, dass die Pläne der Kommission einige Schwächen aufwiesen<sup>65</sup>, ist derzeit also nicht klar, ob es überhaupt einen Vorschlag geben wird.

### ***Europäische Finanzaufsicht***

Daneben hat die Kommission erste Vorschläge zur Verbesserung der europäischen Finanzaufsicht vorgelegt, die sich auf die Empfehlungen der sogenannten Larosière-Kommission stützen. Danach soll es in Zukunft je eine europäische Aufsichtsbehörde für Banken, Versicherungen und den Wertpapiersektor geben. Diese sollen dafür Sorge tragen, dass die jeweiligen nationalen Aufsichtsstellen besser zusammenarbeiten. Außerdem soll es einen systemischen Risikorat („European Systemic Risk Council“ – ESRC) geben, der bei

---

<sup>62</sup> Europäische Kommission (2009d) und TJN (2009a).

<sup>63</sup> Europäische Kommission (2009a) und Paulick (2009).

<sup>64</sup> Vgl. z.B. Uhl/Rixen (2007) und Rixen/Schick (2007).

<sup>65</sup> Vgl. die Diskussion bei Uhl/Rixen (2007).

der Europäischen Zentralbank eingerichtet wird und als Frühwarnsystem für systemische Risiken dienen soll. Es ist dem Entwurf nichts Spezifisches zum Thema Steuer- und Regulierungssoasen zu entnehmen.<sup>66</sup> Allerdings sprechen die Aufgabenbeschreibungen auch nicht dagegen, dass die Verflechtungen europäischer Banken mit Offshore-Finanzplätzen Gegenstand der Aufsicht sind. Im Larosière-Report wurde jedenfalls anerkannt, dass Offshorezentren ein systemisches Risiko darstellen können. Auch wenn dieses Risiko durch die nationale Finanzaufsicht hätte reguliert werden können, so sollten doch die internationalen Bemühungen im Rahmen des FSF von europäischer Seite unterstützt werden.<sup>67</sup> Es wird erwartet, dass die weiteren Beratungen über die europäische Finanzaufsicht sehr lange dauern werden, da sich erhebliche Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnen.

Daneben arbeitet die Kommission daran, die Manager von Hedge Fonds und anderen alternativen Investmentfonds einer schärferen Aufsicht zu unterstellen. Von Seiten des Europäischen Parlaments wurde der Entwurf aber gerade deshalb kritisiert, weil es durch den Fokus auf die Manager nicht gut möglich sei, Fonds zu kontrollieren, die ihren Firmensitz in einer Regulierungssoase haben.<sup>68</sup>

### **Nationale Maßnahmen**

Gerade weil es sich bei den Steuer- und Regulierungssoasen um ein systemisches Problem handelt, das dem Gesetz von Angebot und Nachfrage folgt, lässt sich Steuerflucht nur durch internationale, möglichst multilaterale Kooperation effektiv lösen. Allerdings ist es aufgrund des Wettbewerbscharakters besonders schwierig, zu kollektiven Lösungen zu kommen. Es lohnt sich für jede einzelne Regierung, sich einer internationalen Vereinbarung zu entziehen. Wegen dieser Schwierigkeiten, und weil Regierungen der Meinung sind, dass Steuerpolitik eine nationale Angelegenheit ist, bei der man nur ungern internationale Verpflichtungen eingeht, gibt es in sehr vielen Ländern nationale, unilaterale Abwehrmaßnahmen gegen internationale Steuervermeidung und -hinterziehung. Wichtige Beispiele für entsprechende Regeln sind die sogenannte Hinzurechnungsbesteuerung und Regeln, die die steuerlichen Vorteile übermäßiger Fremdfinanzierung von Unternehmen – eine Technik, die zur internationalen Gewinnverlagerung genutzt wird – begrenzen sollen.<sup>69</sup> Aktuell sind in ei-

---

<sup>66</sup> Europäische Kommission (2009c).

<sup>67</sup> Larosière (2009, 75).

<sup>68</sup> Vgl. Europäische Kommission (2009b).

<sup>69</sup> Weite Verbreitung finden entsprechende Regeln spätestens seit den 1960er Jahren, als die USA sogenannte Controlled Foreign Corporation (CFC) Regeln einführen, die vorsehen, dass passive Einkommen, die ein multinationales Unternehmen in einem Steuerparadies ansammelt, zur heimischen Steuerbasis hinzugerechnet werden. In Deutschland sind diese Regeln als Hinzurechnungsbesteue-

nigen Ländern neue unilaterale Abwehrmaßnahmen geplant bzw. verabschiedet worden. Hier soll kurz auf zwei Länder eingegangen werden, nämlich die USA und Deutschland.

### ***US-amerikanische Politik gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung***

In den USA sind derzeit zwei Maßnahmen in der Diskussion. Mit dem „Stop Tax Haven Abuse Act“, der derzeit im Kongress beraten wird, soll die Steuerflucht für Privatanleger erschwert werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass amerikanische Banken dem Fiskus Kunden mit Konten in einem Steuerparadies melden müssen. Diese Kunden sind dann zur Offenlegung ihrer finanziellen Angelegenheiten gegenüber dem Fiskus verpflichtet.<sup>70</sup> Zur Definition, welches Land als Steuerparadies gilt, soll es eine schwarze Liste geben, auf der 34 Länder, darunter die Schweiz und Luxemburg, stehen. Außerdem soll die Möglichkeit geschaffen werden, finanzielle Sanktionen gegen Gebiete einzuführen, die die Durchsetzung der US-Steuergesetze erschweren.<sup>71</sup>

Eine zweite von der Regierung vorgeschlagene Maßnahme zielt auf den Bereich der Unternehmensbesteuerung. Unternehmen, die ihre Gewinne über einen langen Zeitraum im Ausland, oft in Steuerparadiesen, ansammeln, sollen dies zwar weiterhin tun dürfen, können dann allerdings nur geringere Abzüge von ihren inländischen Gewinnen geltend machen.<sup>72</sup> Außerdem soll die Anrechnungsfähigkeit im Ausland bereits bezahlter Steuern auf die inländische Steuer begrenzt werden.

Wirtschaftsverbände lehnen diese Maßnahme mit dem Argument ab, sie gefährde die Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen gegenüber den Mitbewerbern aus anderen Ländern, die nicht entsprechenden Restriktionen unterworfen seien.<sup>73</sup> Damit reagieren in einer Weise, wie es auch in der Vergangenheit und in anderen Ländern immer wieder zu beobachten war. Oft hat dies dazu geführt, dass der Geltungsbereich eingeschränkt wurde und damit die Effektivität entsprechender und ähnlicher Gesetze am Ende zweifelhaft ausfällt.<sup>74</sup> Es bleibt abzuwarten, wie es diesmal ausgeht.

---

rung bekannt. Zur Geschichte unilateraler Abwehrmaßnahmen gegen Steuervermeidung, siehe Rixen (2008, 117-149).

<sup>70</sup> Genau genommen sieht das Gesetz eine Umkehrung der Beweislast vor. Wer Verbindungen in eine Oase unterhält, von dem wird angenommen, dass er Steuerhinterzieher ist, bis er durch Offenlegung seiner finanziellen Situation das Gegenteil bewiesen hat.

<sup>71</sup> Levin (2009). Mit der Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten wird ein Teil des „Patriot Act“, der dies im Falle von Geldwäsche bereits erlaubt, auf den Steuerbereich ausgeweitet. Eine denkbare Sanktion sei es, ausländischen Banken die Ausgabe von Kreditkarten zur Nutzung in den USA zu verbieten.

<sup>72</sup> Es sollen die sogenannten „check the box rules“ wieder abgeschafft werden, die seit 1999 Ausnahmen von den CFC Regeln ermöglicht haben.

<sup>73</sup> Donmoyer (2009).

<sup>74</sup> Vgl. z.B. Engel (2001)

Darüber hinaus ist in den USA ein interessanter Gerichtsfall anhängig. Im Zuge steuerlicher Ermittlungen gegen den Immobilienhändler Igor Olenicoff wurde dem UBS-Manager Bradley Birkenfeld nachgewiesen, dass er in betrügerischer Absicht Anlagefonds und Firmen gegründet hat, um rund 150 Mio. Dollar an Vermögen reicher Klienten zu verbergen. Birkenfeld gestand und arbeitet nun mit den US-Behörden zusammen, um sein Strafmaß zu begrenzen. Auf der Grundlage seiner Kenntnisse hat die US-Steuerbehörde Anklage gegen die UBS wegen der Beihilfe zur Steuerhinterziehung erhoben. Im Februar diesen Jahres beugte sich die Schweizer Bank dem Druck und übermittelte die Daten von 255 amerikanischen Kunden, die des Steuerbetrugs verdächtigt wurden und zahlte zudem eine Strafe von 780 Mio. Dollar. Die US-Behörden legten aber nach und verlangen nun die Herausgabe der Kontodaten von 52.000 weiteren Kunden und wollen sie per amerikanischen Gerichtsbeschluss, der am 13. Juli erfolgen wird, erzwingen lassen. Sowohl die Schweiz als auch die UBS lehnen dies ab und begründen es damit, dass die Herausgabe dieser Informationen das gesetzlich verbürgte Bankgeheimnis verletzen würde und durch das derzeit gültige Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA nicht gedeckt sei. Sollten die Amerikaner erfolgreich sein, wäre das Schweizer Bankgeheimnis sehr deutlich aufgeweicht.<sup>75</sup>

### ***Das deutsche Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz***

Auch in Deutschland hat man sich daran gemacht, die internationale Steuerflucht stärker zu bekämpfen. Das soeben beschlossene Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz sieht vor, dass Steuerzahler mit Geschäftsbeziehungen zu einem Staat, der den OECD-Standard zum Auskunftsaustausch nicht einhält, erhöhte Nachweis- und Mitwirkungspflichten gegenüber den Finanzbehörden erfüllen müssen. Andernfalls können der Betriebsausgabenabzug, eine Entlastung von der Kapitalertrags- oder Abzugssteuer oder die Steuerbefreiung für Dividenden versagt werden.<sup>76</sup> CDU und CSU hatten den ursprünglichen Entwurf des Finanzministers abgelehnt und in der Folge eine Lockerung der Bestimmungen erreicht. Die deutsche Wirtschaft argumentiert wie die amerikanische und warnt davor, dass das Gesetz die deutsche Wettbewerbsfähigkeit beschränke. Außerdem stelle das Gesetz international tätige Steuerzahler unter einen Generalverdacht. Andererseits wird das Gesetz dafür kritisiert, dass es wirkungslos sei, da die Rechtsverordnungen, die zur Benennung unkooperativer Länder erst noch erlassen werden müssen, die rechtliche Geltung hinauszögern. Außerdem sei der OECD-Standard, auf den sich das Gesetz beziehe, ohnehin nicht ausreichend.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Schweizer Bundesversammlung (2009) und Hässig (2009)

<sup>76</sup> Deutscher Bundestag (2009).

<sup>77</sup> Vgl. Afhüppe (2009), Giegold (2009) und Liebert (2009b).

Fast gleichzeitig mit der Verabschiedung dieses Gesetzes setzt die Bundesregierung aber auch ein konträres Signal: nämlich die Lockerung der Zinsschranke, die ihrerseits im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 als unilaterale Abwehrmaßnahme gegen unternehmerische Gewinnverlagerungen beschlossen worden war. Diese Maßnahme soll auf zwei Jahre befristet sein und der Unterstützung der Unternehmen in der Wirtschaftskrise dienen. Man kann gespannt sein, ob sie in zwei Jahren tatsächlich zurückgenommen wird.

Die deutschen und amerikanischen Beispiele zeigen die Schwierigkeiten, unilateral ein konsequentes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung durchzusetzen und durchzuhalten. Trotzdem sind diese Maßnahmen sinnvoll – nicht zuletzt um in internationalen Verhandlungen eine glaubwürdige Entschlossenheit im Kampf gegen internationale Steuerflucht zu signalisieren. Unilaterale Abwehrmaßnahmen können international Drohpotential entfalten.

### **Weitergehende Forderungen**

Neben den regierungsamtlichen internationalen, europäischen und nationalen Bemühungen werden in der Debatte um Steuer- und Regulierungsasien von der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik auch weitergehende Vorschläge eingebracht. Einige davon sollen hier abschließend aufgezählt werden.

#### ***Automatischer Informationsaustausch***

Wie beschrieben wird der Informationsaustausch nach dem OECD-Standard kritisiert, weil er lediglich auf Anfrage erfolgt. Gefordert wird deshalb ein automatischer Informationsaustausch.<sup>78</sup> Dies sollte möglichst in elektronischer Form geschehen.<sup>79</sup> Er sollte multilateral vereinbart werden. Hierzu könnte die bereits seit 1988 bestehende multilaterale Konvention zum Informationsaustausch des Europarates und der OECD ausgebaut werden.<sup>80</sup> Die Zinsbesteuerungsrichtlinie der EU beweist, dass multilateraler, automatischer Informationsaustausch über Ländergrenzen hinweg möglich ist. Sie sollte geographisch ausgedehnt werden.

#### ***International koordinierte Quellensteuer***

Der Steuerrechtler Avi-Yonah hat bereits im Jahr 2000 die international koordinierte Einführung von Quellensteuern vorgeschlagen. Da die Gelder, die in den Steueroasen angelegt werden, dort nicht mit einer ausreichenden Rendite investiert werden können, werden von dort Realinvestitionen in anderen Volkswirtschaften getätigt, zum Großteil in OECD-

---

<sup>78</sup> z.B. TJN (2005, 33 ff.) und Task Force on Financial Integrity and Economic Development (2009).

<sup>79</sup> Hier kann man an die Vorarbeiten der OECD anschließen, die sich seit langem bemüht, einen einheitlichen Standard zum elektronischen Informationsaustausch zu entwickeln (OECD 2008a).

<sup>80</sup> Council of Europe und OECD (2003).

Ländern.<sup>81</sup> Wenn diese Länder eine Quellensteuer einführen, wäre sichergestellt, dass die Investitionseinkommen überhaupt irgendwo besteuert werden. Die Attraktivität der Steueroasen für Anleger wäre dann geschmälert.<sup>82</sup> Wegen der beschriebenen Interessenkonstellation im Steuerwettbewerb ist es aber schwierig, sich innerhalb der OECD auf ein solches gemeinsames Vorgehen zu einigen.

### **GKKB mit Mindeststeuersatz**

Wie oben schon beschrieben, könnte eine GKKB das Verschieben von Buchgewinnen in Niedrigsteuerländer verhindern. Damit der Steuerwettbewerb um die Buchgewinne aber nicht zu einem realen Steuerwettbewerb um Produktionsstätten und Arbeitsplätze wird, muss eine GKKB durch einen Mindeststeuersatz ergänzt werden.<sup>83</sup>

### **Country-by-Country Reporting**

Die Einführung einer GKKB gilt als sehr weitreichende Reform. Einfacher könnte es sein, die Rechnungslegung zu verändern. Multinationale Unternehmen publizieren nur konsolidierte Bilanzen, aus denen nicht ersichtlich ist, in welchen Ländern sie welche Gewinne und Verluste machen. Die firmeninternen Transaktionen sind gewissermaßen aus der Rechnungslegung entfernt. Wenn demgegenüber in der Handelsbilanz die Gewinne und Verluste in den einzelnen Ländern angegeben würden, wäre es möglich, dies mit der steuerlichen Bilanz zu vergleichen, die ja gerade nur das steuerliche Ergebnis in einzelnen Staaten anzeigt. Um dies zu erreichen, haben die „Publish what you pay“-Koalition und TJN Vorschläge zur länderweisen Bilanzierung („Country-by-country reporting“) entwickelt und beim „International Accounting Standards Board“ (IASB) eingereicht.<sup>84</sup>

### **Weltsteuerorganisation**

TJN fordert die Einrichtung einer „Weltsteuerorganisation“, um sicherzustellen, dass die einzelstaatlichen steuerpolitischen Entscheidungen die Interessen aller Menschen und Staaten wahren. Am besten geeignet diese Rolle zu übernehmen sei die UN, der wegen ihrer inklusiven Mitgliedschaft eine besondere Legitimität zugesprochen wird.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Indien berichtet, dass 90 Prozent der ausländischen Investitionen über Mauritius in das Land kommen (Owens 2006).

<sup>82</sup> Avi-Yonah (2000).

<sup>83</sup> Vgl. z.B. Uhl/Rixen (2007) und Rixen/Schick (2007).

<sup>84</sup> TJN (2008a). An der „Publish what you pay (PWYP)“-Koalition sind über 300 NGOs beteiligt. Sie wurde 2002 von George Soros gegründet. Siehe <http://www.publishwhatyoupay.org> (zuletzt aufgerufen am 23. April 2009).

<sup>85</sup> TJN (2005, 29).

### ***Bessere Verzahnung von Steuer- und Finanzregulierung***

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass es in naher Zukunft zu der Gründung einer solchen Organisation kommt. Stattdessen haben sich die G 20 auch in der aktuellen Finanzkrise dazu entschieden, lediglich die bestehenden und bisher nur mäßig erfolgreichen globalen Initiativen weiterzuentwickeln. Nun muss aber zumindest sichergestellt werden, dass diese Initiativen gut miteinander verzahnt werden. Zum einen ist der Tatbestand der Steuerhinterziehung mit in die Kriterien der FATF aufzunehmen. Banken wären dann verpflichtet, Kunden zu melden, die sie der Steuerhinterziehung verdächtigen – so wie sie es jetzt schon im Falle des Verdachts der Geldwäsche tun müssen. Zum anderen sollte das FSF, das zusätzliche Mitgliedsländer aufnehmen sollte, Mindeststandards in Bezug auf die Steuerkooperation festlegen. Auch die Berichte des IWF und der Weltbank zur Evaluierung internationaler Finanzzentren sollten die Einhaltung steuerlicher Standards einbeziehen.<sup>86</sup>

### ***Anmeldepflicht von Steuerplanungsinstrumenten***

Aber auch kleinere Maßnahmen auf nationaler Ebene können eine Verbesserung bringen. Deutschland verfügt über eine Vorschrift zum Gestaltungsmissbrauch (§ 42 Abgabenordnung), die das Ausnutzen von Regelungen ausschließlich zu Steuerminimierungszwecken verbietet. Diese Regel ist sinnvoll, reicht aber nicht aus, weil die Verwaltung eben erst tätig werden kann, nachdem ein Steuerzahler die Gestaltung bereits unternommen hat. Es handelt sich bei der Steuergestaltung um ein Hase-und-Igel-Spiel, bei dem die Steuerverwaltung meistens der Hase ist. Dieser Nachteil der Finanzverwaltung ließe sich durch die Einführung einer Melde- und Genehmigungspflicht für Steuerplanungsmethoden<sup>87</sup> beheben, so wie es sie auch in Kanada, Südafrika, Großbritannien und den USA üblich ist.<sup>88</sup>

### ***Verhaltenskodex: Steuern als Teil der Unternehmensverantwortung***

Ein „Verhaltenskodex zum Verzicht auf aggressive Steuerplanung“<sup>89</sup> kann zu einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Fragen der internationalen Steuerpolitik beitragen. Ziel ist es, die Steuern als einen wichtigen Teil der Unternehmensverantwortung („corporate social responsibility“ - CSR) zu etablieren. Dieser Vorschlag setzt bei der Beobachtung an, dass die sozialen und ökologischen Selbstverpflichtungen, die sich multinationale Unternehmungen geben, fast nie eine Selbstverpflichtung beinhalten, in jedem Land, in dem man operiert einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Güter zu leisten. Da die Unterneh-

---

<sup>86</sup> TJN (2009b).

<sup>87</sup> Vorgeschlagen wird dies z.B. von TJN (2009c).

<sup>88</sup> OECD (2008b).

<sup>89</sup> Murphy (2007).

men sich ihrer CSR-Programme rühmen, bietet die Forderung nach einem Kodex einen Ansatzpunkt, um sie an ihre Verpflichtungen zur Steuerzahlung zu erinnern.<sup>90</sup>

### ***Financial Transparency Index***

TJN arbeitet an der Entwicklung eines „Financial Transparency Index“ (FTI).<sup>91</sup> Ziel des Projektes ist es, einen Index zu erstellen, der die Transparenz des gesamten Finanz- und Steuersystems von Ländern misst, und somit zu einer Rangliste der transparentesten und intransparentesten Länder der Welt führen soll. Die positiven Erfahrungen von Transparency International mit dem Korruptionsindex und der Medienaufmerksamkeit, die sich alljährlich darauf richtet, geben Anlass zu der Hoffnung, dass auch der FTI, der im Herbst 2009 erstmals veröffentlicht werden soll, einen Beitrag zur Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit leisten kann.

---

<sup>90</sup> Allerdings soll damit keineswegs gesagt sein, dass Steuerzahlungen zu einer Angelegenheit werden sollen, zu der sich ein Unternehmen freiwillig verpflichten kann. Die Zahlung von Steuern kann staatlich durchgesetzt werden, und das politische Ziel muss sein, diese Pflicht auch gegenüber multinationalen Unternehmen effektiv durchzusetzen. Idealerweise sollte der Verhaltenskodex deshalb auch verbindlich gelten.

<sup>91</sup> TJN (2008b).

## Literatur

- Afhüppe, Sven (2009): Banken kritisieren Pläne gegen Steuerflucht. Handelsblatt. 26. Mai 2009. <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/banken-kritisieren-plaene-gegen-steuerflucht:2296712> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2009)
- Arnold, Brian J./McIntyre, Michael J. (1995): International Tax Primer. Den Haag: Kluwer Law International.
- Avi-Yonah, Reuven S. (2000): Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State. Harvard Law Review **113**: 1573-1676.
- Baker, Raymond (2005): Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken: Wiley.
- Brittain-Catlin, William (2009): How offshore capitalism ate our economies – and itself. The Guardian. 5. Februar 2009. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/feb/05/offshore-tax-havens> (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2009)
- Bundesregierung (2009): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der Fraktion der FDP. Drucksache 16/12028, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/120/1612028.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Christian Aid (2008): Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging. London: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Council of Europe/OECD (2003): Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/29/2499078.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Davies, Howard/Green, David (2008): Global Financial Regulation. The Essential Guide. Cambridge: Polity.
- Deutscher Bundestag (2009): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung (Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz). Drs. 16/12852. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/128/1612852.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2009).
- Dharmapala, Dhammika/Hines, James R. (2006): Which Countries Become Tax Havens? Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=952721>.
- Donmoyer, Ryan J. (2009): Obama Seeks End of Corporate Tax Break to Raise \$190 Billion. Bloomberg News, 4. Mai 2007. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=a9jSNVDYXQoE> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Eden, Lorraine (1998): Taxing Multinationals: Transfer Pricing and Corporate Income Taxation in North America. Toronto: University of Toronto Press.
- Engel, Keith (2001): Tax Neutrality to the Left, International Competitiveness to the Right, Stuck in the Middle with Subpart F. Texas Law Review **79**(6): 1525-1607.
- Europäische Kommission (2009a): Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich. KOM(2009) 201. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/whats\\_new/COM\(2009\)201\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/COM(2009)201_de.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Europäische Kommission (2009b): Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2004/39/EG und 2009/.../EG.

- [http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/alternative\\_investments\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/alternative_investments_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 15. Mai 2009).
- Europäische Kommission (2009c): Mitteilung zur europäischen Finanzaufsicht. KOM (2009) 252 endgültig. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/committees/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Europäische Kommission (2009d): Überprüfung der Zinsbesteuerungsrichtlinie. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/savings\\_tax/savings\\_directive\\_review/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_de.htm) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Faigle, Philip/Polke-Majewski, Karsten (2008): Paradiesische Zustände. *Die Zeit*. 21. Februar 2008. <http://www.zeit.de/online/2008/08/steueroasen> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009)
- Financial Services Authority (FSA) (2009): *The Turner Review. A Regulatory Response to the Global Banking Crisis*. London. [http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner\\_review.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf) (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2009).
- G 20 (2009): *The Global Plan for Recovery and Reform*. 2 April 2009. <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communique> (zuletzt aufgerufen am 6. April 2009).
- Ganghof, Steffen/Genschel, Philipp (2008): Taxation and Democracy in the EU. *Journal of European Public Policy* **15**(1): 58-77.
- Genschel, Philipp/Rixen, Thomas/Uhl, Susanne (2007): Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs. *Politische Vierteljahresschrift* **SH 40**: 297-320.
- Giegold, Sven/Schick, Gerhard (2008): Oasen trockenlegen - Finanzmarktkrise und Steuerflucht haben eine gemeinsame Wurzel. *Arnoldshainer Akzente. Nachrichten aus der Evangelischen Akademie.*: 3-4. <http://www.evangelische-akademie.de/filedown.php?id=16&filename=Arnoldshainer+Akzente+I%2F2008&end=pdf> (zuletzt aufgerufen am 10. Januar 2009).
- Giegold, Sven (2009): Chance zur Schließung von Steueroasen nicht vergeben! *Frankfurter Rundschau*. 10. März 2009
- Global Financial Integrity (2008): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*. <http://www.gfip.org/storage/gfip/executive%20-%20final%20version%201-5-09.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Global Witness (2009): *Undue Diligence. How Banks do Business with Corrupt Regimes*: [http://www.undue-diligence.org/Pdf/GW\\_DueDilligence\\_FULL\\_lowres.pdf](http://www.undue-diligence.org/Pdf/GW_DueDilligence_FULL_lowres.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Gurtner, Bruno/Picciotto, Sol (2006): UN Tax Experts support the Strengthening of Information Exchange. *Tax Justice Focus. The Quarterly Newsletter from the Tax Justice Network* **2**(4): 11-12. Available at [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=75](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=75) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Hässig, Lukas (2009): Warum die UBS das Bankgeheimnis opfert. *Die Zeit*. 20. Februar 2009. <http://www.zeit.de/online/2009/09/ubs-schweiz-bankgeheimnis> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2009)
- Hines, James R. (2004): *Do Tax Havens Flourish?* *Office of Tax Policy Research, University of Michigan*: <http://www.bus.umich.edu/OTPR/WP2004-11.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Holzinger, Katharina (2005): Tax Competition and Tax Cooperation in the EU. The Case of Savings Taxation. *Rationality and Society* **17**(4): 475-510.

- IFSL Research (2008): Hedge Funds 2008.  
[http://www.ifsl.org.uk/upload/CBS\\_Hedge\\_Funds\\_2008.pdf](http://www.ifsl.org.uk/upload/CBS_Hedge_Funds_2008.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2000): Offshore Financial Centers. IMF Background Paper. <http://imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm> (zuletzt aufgerufen am 18. Mai 2009).
- Keen, Michael/Simone, Alejandro (2004): Is Tax Competition Harming Developing Countries more than Developed? Tax Notes International **34**(28 June): 1317-1325.
- Klautke, Tina/Weichenrieder, Alfons J. (2008): Interest Income Tax Evasion, the EU Savings Directive, and Capital Market Effects. CESifo Working Paper No. 2300.
- Krieger, Alexandra (2008): Wie kam es zur Subprime-Krise, und wie gerieten Banken in Schieflage? Ursachen und Schlussfolgerungen für die Praxis am Beispiel der IKB Deutsche Industriebank AG. Hans-Böckler-Stiftung.  
[http://www.boeckler.de/pdf/mbf\\_finanzinvestoren\\_ikd.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/mbf_finanzinvestoren_ikd.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Krugman, Paul (2009): The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. New York: W.W. Norton.
- Larosière, Jacques de (2009): Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Levin, Carl (2009): Summary of the Stop Tax Haven Abuse Act.  
<http://levin.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=308949> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Liebert, Nicola (2009a): Steueroasen trockenlegen - aber wie? Freiwillig in die Krise – reguliert wieder heraus. Die globale Finanzkrise und die Verantwortung von Unternehmen und Banken. Hrsg. von DGB Bildungswerk/terre des hommes/CoRA - Netzwerk für Unternehmensverantwortung/ver.di und Global Policy Forum Europe. [http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/doku\\_onlineversion.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/doku_onlineversion.pdf) (zuletzt aufgerufen am 20. Mai 2009).
- Liebert, Nicola (2009b): Weich gekocht. Die Union ist die beste Freundin der Steuerhinterzieher. die tageszeitung. 22. April 2009
- Martens, Jens (2007): The Precarious State of Public Finance. Tax evasion, capital flight and the misuse of public money in developing countries – and what can be done about it.  
[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens\\_precarious\\_finance\\_2007.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/martens_precarious_finance_2007.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- McIntyre, Michael (2008): Coming Soon - A UN Code of Conduct on Tax Evasion? Tax Justice Focus. The Quarterly Newsletter from the Tax Justice Network **4**(1): 1-2.  
[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF\\_4-1\\_Doha.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009)
- Murphy, Richard (2007): A Code of Conduct for Taxation. Association of Accountancy and Business Affairs and Tax Justice Network:  
[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AABA-TR-Code\\_long.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AABA-TR-Code_long.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Murphy, Richard (2008): Finding the Secrecy World. Rethinking the Language of "Offshore". Manuscript. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/Finding.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009)
- Murphy, Richard/Christensen, John (2008): The threat lying offshore. Tax havens will sabotage attempts to re-regulate global finance. Democracy demands we tackle them. The Guardian. 10. Oktober 2008.

- <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/oct/10/tax-banking> (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2009)
- Murphy, Richard (2009): What Tax Havens do - 4 - They create Financial Instability. <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2009/03/27/what-tax-havens-do-4-they-create-financial-instability> (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2009).
- OECD (1998): Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue. Paris: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- OECD (2000): Towards Global Tax Co-operation: Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. Paris: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/61/2090192.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009)
- OECD (2008a): OECD Standardized Format for Automatic Exchange of Information for Tax Purposes. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/31/40501987.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009)
- OECD (2008b): Study into the Role of Tax Intermediaries. Paris: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- OECD (2008c): Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation. Paris: OECD.
- OECD (2009): A Progress Report on the Jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard. <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20. Mai 2009).
- Owens, Jeffrey (2006): The Global Forum On Taxation's 2006 Progress Report: An Overview. Tax Notes International **42**(June 5): 869-878.
- Owens, Jeffrey (2007): Written Testimony of Jeffrey Owens, Director, OECD Center for Tax Policy and Administration before Senate Finance Committee on Offshore Tax Evasion, 3 May 2007. <http://finance.senate.gov/hearings/testimony/2007test/050307testjo.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Palan, Ronen (2003): The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires. Ithaca: Cornell University Press.
- Papke, Leslie E. (2000): One-Way Treaty with the World: The U.S. Withholding Tax and the Netherlands Antilles. International Tax and Public Finance **7**(3): 295-313.
- Paulick, Sebastian (2009): Druck auf Steueroasen wird weiter erhöht. Kurier. 5. Mai 2009. <http://kurier.at/geldundwirtschaft/316359.php> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009)
- Picciotto, Sol (1992): International Business Taxation. A Study in the Internationalization of Business Regulation. New York: Quorum.
- Rahn, Richard W. (2009): In Defense of Tax Havens. Wall Street Journal. 17. März 2009. <http://online.wsj.com/article/SB123733986323064857.html> (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2009)
- Rixen, Thomas (2006): Steuern und Kooperation: Internationale Zusammenarbeit gegen schädlichen Steuerwettbewerb. Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven. Hrsg. von Stefan A. Schirm. Baden-Baden: Nomos. S. 77-98.
- Rixen, Thomas/Schick, Gerhard (2007): Europas falscher Steuerwettbewerb. Blätter für deutsche und internationale Politik **52**(2): 144-147.
- Rixen, Thomas (2008): The Political Economy of International Tax Governance. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Schweizer Bundesversammlung (2009): Unser Bankgeheimnis und die Probleme der UBS in den USA - Motion 08.3834.

- [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083834](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083834) (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2009).
- Sharman, Jason C. (2008): Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States. International Studies Quarterly **52**(3): 635–656.
- Task Force on Financial Integrity and Economic Development (2009): Economic Transparency. Curtailing the Shadow Financial System. <http://www.gfip.org/storage/gfip/the%20case%20for%20global%20financial%20transparency2.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2005): Tax Us if You Can. Wie sich Multis und Reiche der Besteuerung entziehen und was dagegen unternommen werden kann. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TaxUsIfYouCan\\_ger\\_at.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TaxUsIfYouCan_ger_at.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2007): Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres. [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying\\_Tax\\_Havens\\_Jul\\_07.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2008a): Country-by-Country Reporting: How to make Multinational Companies more Transparent. Available at: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country\\_reporting\\_-\\_080322.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Country-by-country_reporting_-_080322.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2008b): Measuring Transparency. A Proposal for Research and Development of a Financial Transparency Index. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Financial\\_Transparency\\_Index\\_0801\\_Proposal.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Financial_Transparency_Index_0801_Proposal.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN)/Murphy, Richard (2008): Tax Havens. Creating Turmoil. Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/CreatingTurmoil.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2009a): EU-Zinsrichtlinie und Informationsaustausch [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN2009\\_1InfoStGerecht\\_Zinsrichtlinie.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN2009_1InfoStGerecht_Zinsrichtlinie.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2009b): Ending the Offshore Secrecy System. An Action Programme to Strengthen International Financial and Fiscal Regulatory Cooperation. March 2009, [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_0903\\_Action\\_Plan\\_for\\_G-20.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_0903_Action_Plan_for_G-20.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Tax Justice Network (TJN) (2009c): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zu Anträgen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung am 25.3.2009. <http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a07/anhoerungen/125/Stellungnahmen/22-TJN.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27. Mai 2009).
- Troost, Axel/Liebert, Nicola (2009): Das Billionengrab. Von Steueroasen und Schattenbanken. Blätter für deutsche und internationale Politik(3): 75-84.
- Uhl, Susanne/Rixen, Thomas (2007): Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten - mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/04575.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- United Nations (2001): Report of the High Level Panel on Financing for Development (Zedillo Report): [http://www.un.org/reports/financing/full\\_report.pdf](http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf) (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- Voth, Hans-Joachim (2007): Transparenz und Fairness auf einem einheitlichen europäischen Kapitalmarkt. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.

[http://www.boeckler.de/pdf/gutachten\\_voth\\_2007.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/gutachten_voth_2007.pdf) (zuletzt aufgerufen am 15. Mai 2009).

Weiner, Joann (2008): Icelandic Bank Failure Reveals Tax Haven Links. Tax Notes International: 10 November 2008, 443-452.

## Anhang: Steuer- und Regulierungsstaaten

TJN (2005) klassifiziert die in der Tabelle genannten 72 Länder, Territorien und Städte als Steuer- und Regulierungsstaaten. Die mit „\*“ bzw. „\*\*“ gekennzeichneten Länder sind auf der „grauen Liste“ der OECD (2009) enthalten.<sup>92</sup> Es gibt laut OECD keine Staaten oder Gebiete, die sich noch nicht zum OECD-Standard bekannt haben.<sup>93</sup>

Amerika und Karibik	Afrika	Indischer Ozean, Pazifik	Europa	Asien, Naher Osten
Anguilla*	Liberia*	Cook Islands*	Aland Islands	Bahrain*
Antigua and Barbuda*	Mauritius	Malediven	Alderney	Dubai
Aruba*	Melilla	The Marianas	Andorra*	Hong Kong
Bahamas*	Seychellen	Marshall Islands*	Belgien**	Malaysia (Labuan)*
Barbados	São Tomé e Príncipe	Nauru*	Campione (Italien)	Libanon
Belize*	Somalia	Niue*	City of London	Macau
Bermuda*	Südafrika	Samoa*	Zypern	Singapur**
British Virgin Islands*		Tonga	Gibraltar*	Tel Aviv
Cayman Islands*		Vanuatu*	Guernsey	Taipei
Costa Rica*			Ungarn	
Dominica*			Island	
Grenada*			Irland (Dublin)	
Montserrat*			Inguschetien	
Niederländische Antillen*			Isle of Man	
New York			Jersey	
Panama*			Liechtenstein*	
St Kitts & Nevis*			Luxemburg**	
Saint Lucia*			Madeira	
Saint Vincent and the Grenadines*			Malta	
Turks and Caicos Islands*			Monaco*	
Uruguay*			Niederlande	
			Sark	
			Schweiz**	
			Triest	
			Türkische Re-	

<sup>92</sup> Diejenigen mit einem Stern (\*) haben sich zwar zum OECD-Standard bekannt, ihn bisher aber noch nicht „substanziell“ umgesetzt. Dies gilt auch für die Staaten mit zwei Sternen (\*\*), welche aber in die gesonderte Kategorie „Other Financial Centers“ fallen, da sie im Jahre 2000 noch nicht als Steuerparadiese eingestuft wurden (OECD 2000).

<sup>93</sup> Siehe [http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en\\_2649\\_37427\\_42521280\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_37427_42521280_1_1_1_1,00.html) (zuletzt aufgerufen am 20. Mai 2009).

US Virgin Islands	publik Nordzy- pern
<b>Von der OECD geführt aber nicht auf der TJN-Liste</b> San Marino*, Österreich**, Brunei**, Chile**, Guatemala**, Philippinen*	