

BAND 4

# Paradiese in der Krise

Transparenz und neue Regeln für Steuer- und  
Regulierungssoasen

Von **Thomas Rixen**





# PARADIESE IN DER KRISE



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES  
BAND 4**

# **Paradiese in der Krise**

Transparenz und neue Regeln für Steuer- und  
Regulierungssoasen

**Von Thomas Rixen**

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

## Über den Autor

Dr. Thomas Rixen, geboren 1974, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und lehrt an Universitäten in Berlin, Potsdam und Luzern. Er hat in Bonn, Hamburg, Paris und Ann Arbor Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre studiert und war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich «Staatlichkeit im Wandel» an der Jacobs University Bremen, wo er 2007 promoviert wurde. In den Jahren 2006/2007 war er Referent bei einer Bundestagsabgeordneten. Sein Forschungsschwerpunkt ist die Internationale und Vergleichende Politische Ökonomie. Aktuelle Buchveröffentlichung: *The Political Economy of International Tax Governance* (Palgrave/Macmillan, 2008). Kontakt: rixen@wzb.eu

Paradiese in der Krise

Transparenz und neue Regeln für Steuer- und Regulierungsoszen

Von Thomas Rixen

Band 4 der Reihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2009

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt, nach einem Entwurf von blotto Design, Berlin

Druck: agit-druck

Titelphoto: tm-tm, flickr

ISBN 978-3-86928-012-7

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
<b>I Wie funktionieren Steuer- und Regulierungssoasen? Mit welchen Folgen?</b>	<b>10</b>
1 Definition	10
2 Eine kurze Geschichte der Steuer- und Regulierungssoasen	11
3 Angebot und Nachfrage: Steuer- und Regulierungssoasen als systemisches Problem	14
4 Mechanismen der Nutzung von Steuer- und Regulierungssoasen	15
Nutzung aus steuerlichen Gründen	15
Nutzung zur Umgehung von Finanzregulierungen	17
5 Wie groß ist das Problem?	19
<b>II Maßnahmen gegen Steuer- und Regulierungssoasen</b>	<b>22</b>
1 Globale Initiativen	22
FATF und Geldwäsche	22
FSB, IWF und Finanzstabilität	23
OECD und schädlicher Steuerwettbewerb	24
Internationale Steuerpolitik und Entwicklungspolitik	27
2 Maßnahmen in der Europäischen Union	28
Verhaltenskodex gegen schädlichen Steuerwettbewerb	28
Zinsbesteuerungsrichtlinie	28
Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage	29
Europäische Finanzaufsicht	30
3 Nationale Maßnahmen	31
US-amerikanische Politik gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung	31
Das deutsche Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz	33

<b>III Was ist zu tun?</b>	35
1 Geheimhaltung effektiv unterbinden: Transparenz als zentrale Anforderung	35
Automatischer Informationsaustausch	35
Country-by-Country Reporting	37
Berücksichtigung von Regulierungsoasen in einer Risikolandkarte	38
Schattenfinanzindex	39
Verhaltenskodex: Steuern als Teil der Unternehmensverantwortung	39
2 Globalisierungsfestes Steuerrecht – partielle Harmonisierung und Koordinierung	40
International koordinierte Quellensteuer	40
GKKB mit Mindeststeuersatz	40
Anmeldepflicht von Steuerplanungsinstrumenten	41
3 Global Governance in der Steuer- und Finanzmarktpolitik	42
Weltsteuerorganisation und eine globale Finanzaufsicht	42
Bessere Verzahnung von Steuer- und Finanzregulierung	43
Verwaltungszusammenarbeit	44
<b>IV Ausblick</b>	45
Literatur	47



# VORWORT

Durch die weltweite Finanzkrise ist in den letzten Monaten der Druck auf Regulierungs- und Steueroasen stark gestiegen, und verschiedene neue Abkommen zeigen, dass die Industrieländer in ihrem Kampf gegen Steuerhinterziehung einen Schritt vorangekommen sind. In den Diskussionen und Auseinandersetzungen um Steuerflucht und die Geschäftsmodelle der Steuer- und Regulierungsasien ist eine selten gesehene Dynamik zu beobachten: Der deutsche Finanzminister drohte im Sommer 2009 der Schweiz, die zeigt sich zu Eingeständnissen bereit; ein weiteres Abkommen mit Liechtenstein ist unterzeichnet; die G 20 streben eine bessere Aufsicht über Steuer- und Regulierungsasien an; und US-Präsident Barack Obama will ein strengeres Vorgehen gegen Steuerparadiese. Es bilden sich neue Allianzen gegen Steueroasen, und es sind tatsächlich erste Erfolge zu verzeichnen.

Die Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung «Paradiese in der Krise – Transparenz und neue Regeln für Regulierungs- und Steueroasen» im Juni 2009 stellte bestehende Vorschläge in den Feldern Finanzmarktregulation und Steuerflucht auf den Prüfstand und entwickelte sie weiter.

Dieser Band dokumentiert die Tagung insofern, als dass er zum einen die Praktiken der riskanten Geldanlagen in den Offshore-Zentren, die die Stabilität des internationalen Finanzsystems gefährden, beschreibt und zum zweiten die verschlungenen Pfade von Anlagevermögen, die am Ende eine gerechte Besteuerung der Erträge im jeweiligen Wohnsitzland des Anlegers verhindern, nachzeichnet. Für beide Felder unterbreitet der Text wirksame Vorschläge, was national, was EU-weit und was global, sprich durch die bestehenden internationalen Institutionen, zur Lösung der Probleme erreicht werden könnte.

Wir sind trotz aller Erfolge noch lange nicht am Ende des Weges. Wir sind weit entfernt von einem weltweiten automatischen Informationsaustausch und konkreten Regeln für den Wettbewerb der Finanzplätze.

Dieser Band kann als Aufforderung und als Grundlage dazu dienen, die aktuelle Aufmerksamkeit zu nutzen und mit Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft weitere Schritte zu entwickeln, wie effektiv gegen die Offshore-Zentren dieser Welt vorgegangen werden kann.

Wir danken Thomas Rixen für die sehr gute Zusammenarbeit anlässlich der Tagung und dieses Bandes.

Berlin, im Oktober 2009

Ute Brümmer  
*Referentin für Wirtschaft und Soziales*  
*Heinrich-Böll-Stiftung*



# EINLEITUNG <sup>1</sup>

In der Finanzkrise erfährt die Problematik der Steuer- und Regulierungsstaaten hohe öffentliche Aufmerksamkeit wie auch neue Dringlichkeit. Den betreffenden Staaten und Gebieten wird vorgeworfen, dass sie eine Mitschuld an der Verursachung der Finanzkrise haben. Daneben geraten sie in diesen Zeiten, in denen die Krisenbewältigung den Staaten erhebliches finanzielles Engagement abverlangt, aufgrund ihrer Rolle als Steuerfluchtburgen verstärkt ins Blickfeld. Die G 20 haben auf ihren Weltfinanzgipfeln erklärt, dass sie eine bessere Aufsicht über Steuer- und Regulierungsstaaten anstreben. Peer Steinbrück drohte der Schweiz mit dem Ausritt der «Kavallerie» im Kampf für einen effektiveren Informationsaustausch, und US-Präsident Barack Obama plant ebenfalls ein schärferes Vorgehen gegen Steuerparadiese und will die Möglichkeiten US-amerikanischer Konzerne zur internationalen Steuerplanung begrenzen. Diese Entwicklungen zeigen, dass sich durch die Finanzkrise ein Gelegenheitsfenster geöffnet hat, um Fortschritte im Kampf gegen Steuer- und Regulierungsstaaten zu erzielen. Dieses Gelegenheitsfenster gilt es zu nutzen!

Im vorliegenden Text werden deshalb politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuer- und Regulierungsstaaten vorgeschlagen. Ich werde zeigen, dass die derzeit beschlossenen oder diskutierten Maßnahmen – auch wenn sie einen Fortschritt gegenüber der Vernachlässigung des Problems in der Vergangenheit darstellen – nicht ausreichen (Teil II). Anschließend werden weitergehende Reformvorschläge unterbreitet, die von der Schaffung echter Kapazitäten für eine Global Governance der Steuer- und Finanzpolitik bis zur Einführung eines automatischen Informationsaustausches, der länderweisen Bilanzierung oder der europäischen Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Unternehmensteuer reichen (Teil III). Zuvor soll aber in Teil I geklärt werden, was man unter einer Steuer- bzw. Regulierungsstaaten versteht, wie sie von Steuerzahlern und Finanzinstitutionen genutzt werden können und welche Folgen sie für das internationale Finanzsystem sowie effiziente und faire Steuersysteme haben.

---

1 Ich danke Jakob Ache, Ute Brümmer, Markus Meinzer, Bernd Rheinberg, Michael Schmitt und Monika Steins für Kommentare, Anregungen und inhaltliche wie organisatorische Unterstützung. Außerdem danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Konferenz «Paradiese in der Krise – Transparenz und neue Regeln für Steuer- und Regulierungsstaaten» am 9. Juni in Berlin für ihre Beiträge. Sie sind ebenfalls in dieses Papier eingeflossen. Verbleibende Fehler sind natürlich meine eigenen.

# I

## Wie funktionieren Steuer- und Regulierungs-oasen? Mit welchen Folgen?

### 1 Definition

Die Frage, wie eine Steuer- oder Regulierungs-oase zu definieren ist, ist umstritten.<sup>2</sup> Trotzdem kann man aus den verschiedenen Definitionen herausarbeiten, was gemeint ist, wenn man von Steuer- und Regulierungs-oasen spricht.

In *Steuer-oasen* (oder *-paradiesen*) gibt es extrem niedrige oder sogar Nullsteuersätze und ein striktes Bank- und Steuergeheimnis. Steuerparadiese ermöglichen Nichtansässigen, in ihrem Herkunftsland Steuern zu vermeiden oder zu hinterziehen. Sie weigern sich, mit anderen Staaten Informationen über ausländische Steuerzahler auszutauschen, oder tun dies nur unter sehr restriktiven Bedingungen. Wichtig ist außerdem, dass sie keine substanzielle ökonomische Aktivität verlangen, damit ein Unternehmen oder eine andere Rechtskonstruktion als in ihrem Rechtsgebiet angesiedelt betrachtet wird.<sup>3</sup> Ein Beispiel ist die umgangssprachliche «Briefkastenfirma».

Eine *Regulierungs-oase* ist definiert als ein Staat oder ein Territorium mit laxen Finanzregulierungen. Es wird beispielsweise nur eine niedrige Eigenkapitalausstattung oder wenig Transparenz über Eigentümerstrukturen verlangt. Weiterhin ist es für Regulierungs-oasen typisch, dass die dort angesiedelten Finanzinstitutionen unter der geschäftlichen 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 meist das Bankgeheimnis.<sup>4</sup>

2 Vgl. z.B. die ausführliche Diskussion der verschiedenen Definitionsangebote bei Murphy (2008), Commission on Capital Flight from Poor Countries (2009, 23-27) und TJN (2007).

3 OECD 1998 (Absatz 52).

4 IWF 2000.

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 mit ihren finanziellen Regeln darauf ab, ausländische Gelder anzulocken. Es gibt aber auch Fälle, in denen nicht beides zusammenfällt. So ist beispielsweise die Schweiz ein Steuerparadies, aber keine Regulierungsstätte.<sup>5</sup>

Neben den Begriffen Steuer- und Regulierungsstätte wird oft der Begriff *Offshore-Zentrum* oder Offshore-Finanzzentrum verwendet. «Offshore» bedeutet «außerhalb der Küstengewässer liegend» und bezieht sich auf den geographischen Ort vieler Steuer- und Regulierungsstätten. Gleichzeitig bedeutet «offshore» aber auch, dass es außerhalb derjenigen Rechtsnormen liegt, die «onshore» gelten. Der Begriff bezieht sich also auch auf die fehlende Stringenz von steuerlichen und anderen Regeln.<sup>6</sup>

Murphy schlägt vor, die bisher genannten Begriffe aufzugeben und durch «*secrecy jurisdiction*» zu ersetzen. Er argumentiert, dass der Tatbestand der Geheimhaltung bzw. Intransparenz das entscheidende und eigentlich schädliche Charakteristikum dieser Staaten ist. Ohne die Geheimhaltung 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 meist nicht.<sup>7</sup> Auch wenn in diesem Papier die etablierte Begrifflichkeit verwendet wird, ist es zutreffend, dass die bewusst hergestellte Intransparenz das entscheidende Problem der Steuer- und Regulierungsstätten und die Schaffung von Transparenz der Schlüssel zu dessen Lösung ist.

## 2 Eine kurze Geschichte der Steuer- und Regulierungsstätten

Bereits in den 1920er Jahren entstanden in Europa mit Monaco, der Schweiz und Liechtenstein die ersten Steuer- und Regulierungsstätten.<sup>8</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 nicht weit verbreitet.

5 TJN/Murphy 2008: 25-33.

6 Die Offshore-Zentren selbst mögen diesen Begriff wegen seiner negativen Konnotation nicht. Sie bezeichnen sich als «*financial centers*» – ein Begriff der auch für reguläre Finanzplätze (z.B. Frankfurt) verwendet wird.

7 Murphy 2008.

8 Es wird immer wieder behauptet, dass die Schweiz ihr Bankgeheimnis in den 1930er 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 der Schweizer Banken zu befördern (Palan 2003, 116-7).

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>9</sup>

Heutzutage gibt es weltweit, je nachdem welcher Informationsquelle man folgt, zwischen 40 und 72 Staaten oder Territorien, die sich als Steuer- und Regulierungsstaaten aufgestellt haben (siehe Tabelle 1).<sup>10</sup> Es handelt sich dabei meist um kleine Staaten, oft sogar Kleinststaaten, die kaum die Bevölkerungszahl deutscher Mittelstädte erreichen.

Das Problem liegt aber keineswegs nur bei den Steuerparadiesen. Die großen, sogenannten Hochsteuerländer verhalten sich dem Offshore-Phänomen gegenüber äußerst ambivalent. Zwar sollten sie ein Interesse daran haben, Steuerschlupflöcher und regulatorische Nischen möglichst zu schließen, da sie die Opfer des Abflusses der Gelder sind. Aber sie sind auch Täter. Erstens haben viele OECD-Regierungen selbst regulatorische Sonderbehandlungen in ihrem Hoheitsbereich ermöglicht. So führen viele Länder gezielte Steuervorteile ein, die nur ausländischen Investoren offenstehen («ring fencing»). Extreme Beispiele sind die Niederlande und der US-Staat Delaware, die es ermöglichen, sogenannte «shell companies» einzurichten, in denen zwar keine reale ökonomische Aktivität stattfindet, die es aber dem Steuerzahler ermöglichen, von dem günstigen Steuersatz zu profitieren.<sup>11</sup> Im Finanzbereich ist die Rolle Londons und New Yorks, die in mancher Hinsicht leichter reguliert sind als andere Finanzplätze, exemplarisch. Diese Länder, Orte und Gebiete werden deshalb vom «Tax Justice Network/Netzwerk Steuergerechtigkeit» (TJN), einem Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Einzelpersonen, als Steuerparadiese geführt (siehe Tabelle 1).

<sup>9</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).

<sup>10</sup> Siehe z.B. Dharmapala/Hines 2006, die die Zahl der Steuerparadiese auf 40 schätzen. TJN (2005: 27) zählt dagegen 72. Dies bedeutet, dass sich zwischen 15 und 27% aller Staaten für das Geschäftsmodell Steuerparadies entschieden haben.

<sup>11</sup> Es wird geschätzt, dass 13% der weltweiten Direktinvestitionen in niederländischen «shell companies» investiert sind (Commission on Capital Flight from Poor Countries 2009, 21).

**Tabelle 1: Steuer- und Regulierungsasen nach TJN und OECD<sup>12</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*	Gibraltar*	Singapur**
British Virgin Islands		Tonga	Guernsey	Tel Aviv
Cayman Islands		Vanuatu*	Island	Taipei
Costa Rica**			Irland (Dublin)	
Dominica*			Inguschetien	
Grenada*			Isle of Man	
Montserrat*			Jersey	
Niederländische Antillen*			Liechtenstein*	
New York			Luxemburg	
Panama*			Madeira	
St Kitts & Nevis*			Malta	
Saint Lucia*			Monaco*	
Saint Vincent and the Grenadines*			Niederlande	
Turks and Caicos Islands*			Sark	
Uruguay*			Schweiz**	
US Virgin Islands			Triest	
			Türkische Republik	
			Nordzypern	
			Ungarn	
			Zypern	

Von der OECD geführt, aber nicht auf der TJN-Liste:  
 San Marino\*, Österreich\*\*, Brunei\*\*, Chile\*\*, Guatemala\*\*, Philippinen\*

Neben der gezielten Schaffung von Steuer- und Regulierungslücken «onshore» haben die großen Industrieländer das Offshore-Phänomen bewusst genutzt, um ihrer heimischen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile, wie die Freiheit von Regulierung und Zugang zu günstigem Kapital, zu ermöglichen. Beispielsweise wickeln viele Finanzinstitute in London Geschäfte über die britischen Kanalinseln ab.

<sup>12</sup> TJN 2005 klassifiziert die in der Tabelle genannten 72 Länder, Territorien und Städte als Steuer- und Regulierungsasen. Die mit \* oder \*\* gekennzeichneten Länder sind auf der «grauen Liste» der OECD (2009a) enthalten. 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). Es gibt laut OECD keine Staaten oder Gebiete, die sich noch nicht zum OECD-Standard bekannt haben.

Meist sitzen die Mitarbeiter selbst in London, und das mittels EDV abgewickelte Geschäft findet lediglich im juristisch-formellen Sinne in dem Oasenstaat statt. Viele bezeichnen die britischen Kanalinseln und andere Steuerparadiese deshalb als Satelliten der City of London, die erheblich zum Wachstum dieses Finanzplatzes beigetragen haben.<sup>13</sup> Dies zeigt, dass die Politik in vielen Fällen der von Margaret Thatcher 1980 ausgegebenen Devise «If you can't beat them, join them» gefolgt ist.<sup>14</sup>

Welche der in Tabelle 1 aufgeführten Steuer- und Regulierungsstaaten sind am wenigsten transparent und verursachen den größten Schaden? Um diese Frage beantworten zu können, hat das TJN den sogenannten Schattenfinanzindex («Financial Transparency Index») entwickelt und Anfang November 2009 erstmals veröffentlicht. Der Index misst die Transparenz des gesamten Finanz- und Steuersystems von Ländern anhand von zwölf Indikatoren (z.B. Existenz von Bankgeheimnis, Bestehen internationaler Informationsaustauschabkommen, besondere Regelungen für Trusts etc.) und gewichtet diese anhand der Größe des Finanzplatzes.<sup>15</sup> Im Ergebnis ergibt sich eine Rangliste der intransparentesten Länder und Gebiete. Der US-Bundesstaat Delaware führt die erste Rangliste der Steuer- und Regulierungsstaaten an, gefolgt von Luxemburg, der Schweiz, den Cayman Islands und der City of London auf den folgenden Plätzen. Auf den Plätzen sechs bis zehn finden sich Irland, Bermuda, Singapur, Belgien und Hong Kong. Der Index soll von nun an alle zwei Jahre erstellt werden.<sup>16</sup>

### **3 Angebot und Nachfrage: Steuer- und Regulierungsstaaten als systemisches Problem**

Diese Beschreibung zeigt, dass die Ausbreitung von Steuer- und Regulierungsstaaten 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 und Gebiete die Möglichkeit, ihnen entsprechende Angebote zu unterbreiten. Im Ergebnis geraten die Staaten in einen Steuer- und regulatorischen Wettbewerb miteinander um die Anziehung von Steuersubstrat (also Steuerbasis) und Geschäftstätigkeit im Banken- und Finanzsektor. Da die Entstehung und Ausbreitung von Offshore-Finanzzentren

13 Vgl. z.B. <http://taxjustice.blogspot.com/2009/02/corporation-of-london-state-within.html> (zuletzt aufgerufen am 3. Juli 2009). Papke (2000) analysiert eines von vielen konkreten Beispielen, die sich anführen ließen: Die USA ließen gezielt ein Steuerschlupfloch im Doppelbesteuerungsabkommen mit den Niederländischen Antillen offen, um «ihren» Unternehmen Zugang zu günstigem Kapital zu ermöglichen.

14 Zitiert nach Eden 1998: 659.

15 Es wird gewichtet mit der Summe der Im- und Exporte ausländischer Finanzdienstleistungen als Anteil am globalen Handel mit Finanzdienstleistungen. Eine Beschreibung der Methodik findet sich unter [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/FSI-Methodik\\_Final.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/FSI-Methodik_Final.pdf) (zuletzt aufgerufen am 4. November 2009).

16 Die vollständige Rangliste und detaillierte Informationen finden sich in TJN 2009c.



durch diesen Wettbewerbsmechanismus vorangetrieben wird, handelt es sich um ein systemisches Problem. 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. Dies wird nur dann effektiv gelingen, wenn alle Regierungen sich kollektiv auf bessere Regeln einigen und für deren effektive Durchsetzung sorgen.

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

Steuer- und Regulierungssoasen können in unterschiedlicher Art und Weise und zu verschiedenen Zwecken genutzt werden. Hier sollen vor allem die beiden Aspekte, die derzeit die politische Debatte bestimmen – Steuerhinterziehung und -vermeidung und die Umgehung von Finanzmarktregulierungen – skizziert werden.

Nutzung aus steuerlichen Gründen

Unterscheiden muss man zunächst 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 Steueroasen häufig Stiftungen (Trusts), besondere Fonds oder andere spezielle Rechtskonstruktionen 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 Offshore-Strukturen an, bei denen das Geld oft durch mehrere solcher Geschäftseinheiten in verschiedenen Steueroasen fließt.<sup>17</sup> So wird eine mehrfache Verschleierung erreicht, die es den Behörden besonders schwer macht, die natürliche Person, die durch die Konstruktion begünstigt wird, ausfindig zu machen.<sup>18</sup> Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat im Auftrag des Bundesfinanzministeriums ermittelt, dass deutsche Banken in diesem Geschäft sehr aktiv sind. Beispielsweise unterhält die Deutsche Bank alleine von der Schweiz aus Geschäftsbeziehungen zu mindestens 566 Trusts in verschiedenen weiteren Steueroasen. Hinzu kommen 204 Tochtergesellschaften in diesen Gebieten. Auch die nur mit Hilfe von Steuer-

<sup>17</sup> Siehe 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>18</sup> Wagner 2009 und Murphy 2008.

geldern am Leben erhaltene Commerzbank ist in vielen Steuerparadiesen präsent.<sup>19</sup>

Steueroasen spielen aber auch eine Rolle bei der Steuervermeidung. Multinationale Unternehmen bemühen sich im Rahmen ihrer Steuerplanung darum, Steuerzahlungen zu minimieren. Das ist, solange es nicht zu aggressiv betrieben wird, legal.<sup>20</sup> Beispielsweise setzen Unternehmen Finanzierungsgesellschaften ein, die ihren Sitz in Niedrigsteuerländern bzw. Steueroasen haben. So ist es möglich, Gewinne steuerfrei bzw. -günstig in Steueroasen zu verlagern. Dies kann z.B. 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 in Niedrigsteuerländern gehalten und der Gewinn durch die Zahlung von Lizenzgebühren von der Mutter an die Tochter verlagert. Eine weitere Technik der Gewinnverlagerung besteht darin, die Spielräume, die bei der Festlegung von Transferpreisen in verbundenen Unternehmen bestehen, auszunutzen.<sup>21</sup> Alle diese Techniken haben zum Ziel, die steuerliche Situation so zu gestalten, dass Gewinne möglichst in Niedrigsteuerländern, Verluste aber in Hochsteuerländern anfallen. Sie haben gemeinsam, dass es dabei nicht um die Verlagerung realer wirtschaftlicher Aktivität geht, wie z.B. die Tätigkeit von Direktinvestitionen an einem steuergünstigen Standort, sondern lediglich um ein Verschieben von Buchgewinnen und -verlusten, ohne dass damit reale Produktionsverlagerungen verbunden sind.<sup>22</sup>

- 
- 19 Wagner 2009. Die genannten Zahlen stellen eine untere Grenze dar, weil die BaFin lediglich nach der Präsenz in der Schweiz, Liechtenstein und 21 weiteren Steueroasen gefragt hat. Außerdem stellt die Behörde fest, dass die Antworten der Banken belegen, dass sie sich vor der Beantwortung der Fragen abgesprochen haben. Die Banken geben außerdem an, dass sie selbst sich nicht um die Gründung von Trusts kümmern. Dies wird von darauf spezialisierten Anwaltskanzleien übernommen. Der Grund dafür dürfte sein, dass die Banken so nicht der Beihilfe zur Steuervermeidung überführt werden können (ebd.).
- 20 Aggressive Steuerplanung liegt vor, wenn Steuerzahler artifizielle juristische Konstruktionen für ihre Transaktionen wählen, die steuermindernd wirken. Sie entsprechen zwar dem Buchstaben, nicht aber dem Geist der Gesetze. Deutschland verfügt über eine Vorschrift zum Gestaltungsmissbrauch (§ 42 Abgabenordnung), die die Ausnutzung von Regelungen ausschließlich zu Steuerminimierungszwecken verbietet. Die Grenzziehung zwischen aggressiver und zulässiger Steuerplanung ist in der Praxis schwer zu ziehen.
- 21 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.
- 22 Genaueres zu den Methoden der Steuerplanung multinationaler Unternehmen findet sich beispielsweise bei Arnold und McIntyre (1995, 8-17).

Außerdem können Regulierungs-oasen von Finanzakteuren dazu genutzt werden, heimische Regulierungen zu umgehen. Dazu bedienen sie sich sogenannter Schattenbanken – so werden Finanzmarktakteure bezeichnet, die bankenähnliche Dienste anbieten, aber nicht wie eine Bank reguliert werden, beispielsweise Hedgefonds und Zweckgesellschaften. Auch wenn diese Schattenbanken grundsätzlich auch «onshore» eingerichtet werden können, befindet sich die Mehrzahl in Regulierungs-oasen. Dies ist für Banken und andere Finanzmarktakteure attraktiv, weil in Regulierungs-oasen

- (1) 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 führt dazu, dass sich bei Geschäften, die über Offshore-Zentren abgewickelt werden, höhere Renditen erzielen lassen, und trägt so dazu bei, dass unregulierte Finanzströme anwachsen.<sup>23</sup>

Das Schattenbankensystem ist eine der Hauptursachen der Finanzkrise. Deshalb wird den Regulierungs-oasen eine Mitschuld an der Instabilität des Finanzsystems gegeben.<sup>24</sup> Die inzwischen gefürchteten Derivate der US-Hypothekenkredite sind oft von Zweckgesellschaften in Offshore-Zentren zusammengeschnürt und ausgegeben worden. Bei vielen der Banken, die derzeit in akute Nöte geraten sind, zeigen sich Verbindungen in Regulierungs-oasen. 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>25</sup> Die inzwischen zahlungsunfähige und verstaatlichte Kaupthing-Bank aus Island hat Geschäfte mit Credit Default Swaps (CDS) auf Bermuda getätigt.<sup>26</sup> Die HSH Nordbank hat ca. 150 Töchter in Steuer-oasen, die meist nicht in der Bilanz auftauchen.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Commission on Capital Flight from Poor Countries 2009: 68.

<sup>24</sup> Es ist in der Literatur unumstritten, dass das Schattenbankensystem eine wesentliche Krisenursache ist, siehe z.B. Issing et al. 2009. Auch Paul Krugman (2009) sieht das Wachstum des Schattenbankensystems 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 Schattenbankensystem anzuwenden. Stärker umstritten ist allerdings, wie im Folgenden dargestellt wird, ob deshalb tatsächlich die Regulierungs-oasen (mit-)verantwortlich gemacht werden können.

<sup>25</sup> Vgl. Krieger 2008 und Troost/Liebert 2009.

<sup>26</sup> Weiner 2008.

<sup>27</sup> Liebert 2009a.

Die Regulierungsstaaten haben zu einer Beschleunigung der Krise beigetragen, weil sie die Anreize zu kreditfinanzierten Investitionen erhöht haben: die Zinszahlungen für Kredite (Fremdkapital) können «onshore» steuerlich geltend gemacht, die Profite «offshore» steuerfrei bzw. -günstig angesammelt werden.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die meisten Hedge Fonds, die ihre Geschäfte oft durch eine hohe Aufnahme von Krediten ermöglichen, also «leveragen»<sup>29</sup>, ihren Firmensitz in Regulierungsstaaten haben. Die meisten der weltweit 11.000 Hedge Fonds, die oft von großen und vor der Krise sehr angesehenen Investmentbanken betrieben wurden, haben ihren Sitz auf den Cayman Islands.<sup>30</sup> Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen, was den Schluss nahe legt, dass die Nutzung von Offshore-Finanzzentren für Banken und andere Finanzmarktakteure der Regelfall ist.<sup>31</sup>

Allerdings wenden Skeptiker der These, dass die Regulierungsstaaten ein Hauptgrund der Finanzkrise und die Mitverursacher finanzieller Instabilität seien, ein, dass die Abwicklung von Finanztransaktionen über Regulierungsstaaten noch nicht ausreicht, um finanzielle Instabilität zu erzeugen. Erstens seien die Offshore-Vehikel nur Durchgangsstationen für Investitionsmittel.<sup>32</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>33</sup> Drittens wird eingewandt, dass die Regulierungsstaaten nicht ursächlich sein könnten für die Krise, da die Ansammlung hoher Risiken in außerbilanziellen Zweckgesellschaften, die die eigentliche Ursache der Krise sei, auch «onshore» stattgefunden habe.<sup>34</sup>

Dem lässt sich aber entgegenstellen, dass die Regulierungsstaaten eben keine neutralen Durchgangsstationen 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. Durch diese Schaf-

28 Murphy 2009b und IWF 2009. Während Zinskosten von der Steuer abgesetzt werden können, gilt dies für die Kosten des Eigenkapitals nicht. Dies setzt Anreize zur erhöhten Kreditaufnahme. Der IWF-Bericht diskutiert ausführlich diese negativen Auswirkungen der steuerlichen Bevorzugung der Fremdkapitalfinanzierung für die Finanzstabilität. Daneben werden noch weitere Mechanismen diskutiert, wie sich (internationale) steuerliche Verzerrungen negativ auf die Finanzstabilität auswirken können.

29 Voth (2007: 10-11) liefert hierzu genauere Daten.

30 Issing et al. 2009 und 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).

31 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 Regulierungsstaaten, nämlich die Cayman Islands, Schweiz, Luxemburg, Hong Kong, Singapur und die Bahamas (Palan 2003: 35).

32 Rahn 2009.

33 Larosière 2009: 75 und FSA 2009.

34 Loomer/Maffini 2009.

fung von Informationsasymmetrien trugen die Regulierungsstaaten dazu bei, dass sich die Finanzkrise weltweit ausbreitete.<sup>35</sup> Auch wenn es zutreffend ist, dass die heimischen Regulatoren hätten eingreifen können, so gilt, dass es durch die in den Regulierungsstaaten bewusst hergestellte Intransparenz für die Regulatoren schwierig ist, sich einen Überblick über die finanzielle Situation einzelner Banken zu verschaffen.<sup>36</sup> Bezüglich der Tatsache, dass entsprechende Regulierungslücken auch «onshore» existierten, muss auf den oben bereits beschriebenen Wettbewerb um niedrige Standards hingewiesen werden, der von den Regulierungsstaaten maßgeblich angeheizt wird. Gerade weil es Steuerparadiese gibt, wird es für wirtschaftliche Interessengruppen und Finanzmarktakteure leichter, die Regulatoren von Onshore-Finanzplätzen zu beeinflussen («regulatory capture»), weil diese sich offener zeigen für das Argument, dass sich sonst ihre Wettbewerbsfähigkeit verschlechtere. Außerdem ist es nun einmal so, dass der größte Teil der außerbilanziellen Geschäfte in Regulierungsstaaten getätigt wurde. Der wahrscheinliche Grund dafür ist, dass so – neben der Auslagerung aus der Bilanz, die tatsächlich auch «onshore» zu erreichen wäre – auch die weiteren oben genannten Vorteile realisiert werden können.

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. Dies nutzen z.B. Diktatoren rohstoffreicher Länder, die ihren privaten Reichtum der Korruption verdanken und so eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung an den Rohstoffträgen verhindern.<sup>37</sup>

## 5 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. Hinzu kommt, dass es kaum zuverlässige Daten gibt, da sich die potentiell zuständigen internationalen Organisationen wie IWF, Weltbank oder die Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) bisher nicht um eine umfassende

<sup>35</sup> Murphy/Christensen 2008.

<sup>36</sup> Davies/Green 2008 und Troost/Liebert 2009.

<sup>37</sup> Vgl. die Fallstudien zu Äquatorial-Guinea, Kongo, Liberia, Turkmenistan und Angola in Global Witness 2009.

Datensammlung bemüht haben. Die meisten Schätzungen stammen deshalb von NGOs oder Einzelpersonen.<sup>38</sup>

Jeffrey Owens, der Direktor der OECD-Steuerabteilung, schätzt die Summe des Privatvermögens, das in Steueroasen angelegt ist, auf fünf bis sieben Billionen US-Dollar.<sup>39</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>40</sup>

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, immerhin 2 bis 3% des Weltbruttosozialprodukts. Etwa 60-65% der Summe sei steuerlich motiviert, 35-40% diene der Geldwäsche, wovon wiederum 0,005% für Terrorismusfinanzierung zu veranschlagen seien.<sup>41</sup> Das Bundesministerium der Finanzen schätzt, dass der Bundesrepublik alleine durch die grenzüberschreitende Gewinnverlagerung von Unternehmen 65 Mrd. Euro jährlich an steuerlicher Bemessungsgrundlage verloren gehen.<sup>42</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,

---

38 Fuest/Riedel (2009) haben einige der hier aufgeführten Schätzungen kürzlich wegen methodischer Schwächen kritisiert, allerdings sind auch sie nicht in der Lage gewesen, bessere Zahlen zu präsentieren. Angesichts der schwierigen Datenlage scheint die Vorgehensweise derjenigen, die die Schätzungen durchgeführt haben, durchaus plausibel. Siehe <http://taxjustice.blogspot.com/2009/06/on-making-strong-assumptions-and-other.html>, <http://taxjustice.blogspot.com/2009/06/oxford-university-centre-for-business.html> und <http://taxjustice.blogspot.com/2009/06/simple-arithmetic.html> (alle zuletzt aufgerufen am 6. Juli 2009).

39 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.

40 TJN 2005: 5, 11.

41 Baker 2005: 162-206.

42 Bundesregierung 2009. Diese Gewinnverlagerungen erfolgen aber nicht nur in Steueroasen.

des Weiteren zu einer relativ stärkeren Belastung des Faktors Arbeit gegenüber Kapital und einer Umschichtung auf indirekte Steuern.<sup>43</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 Unternehmenssteuersatzes nicht durch eine verbreiterte 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>44</sup> Christian Aid schätzt, dass die Entwicklungsländer alleine durch die Manipulation von Transferpreisen jährlich 160 Mrd. US-Dollar an Steuereinnahmen verlieren.<sup>45</sup> Nach Berechnungen von Global Financial Integrity, einer amerikanischen NGO, gehen den Entwicklungsländern jährlich 850 Mrd. bis 1 Billion 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>46</sup>

- 
- 43** 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 Unternehmenssteuer. Ganghof/Genschel (2008) zeigen, dass diese Überlegungen empirisch relevant sind.
- 44** Vgl. z.B. Keen/Simone 2004; Martens 2007.
- 45** Christian Aid 2008. Ein Grund dafür, dass die Entwicklungsländer stärker betroffen sind als die Industriestaaten, dürfte sein, dass es an gut ausgestatteten Steuerverwaltungen mangelt, die den Steuerplanungstechniken multinationaler Konzerne gewachsen sind.
- 46** Global Financial Integrity 2008 und <http://www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).

# II

## Maßnahmen gegen Steuer- und Regulierungsasen

Wie hat die Politik bisher auf das Problem der Steuer- und Regulierungsasen reagiert?

### 1 Globale Initiativen

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

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 zu 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 entsprächen, und sie wurden von der schwarzen Liste entfernt.<sup>47</sup> Allerdings kommen die meisten Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die neuen Regeln die Geldwäsche für Kriminelle kaum erschwert haben.<sup>48</sup> In der gegenwärtigen Finanzkrise haben die G 20 die FATF beauftragt, erneut die Implementierung der Empfehlungen zu überprüfen.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Davies/Green 2008: 16; und <http://www.fatf-gafi.org>.

<sup>48</sup> Vgl. die Übersicht bei Sharman 2008: 641-643.

<sup>49</sup> G 20 2009b.



Zweitens kamen die Offshore-Zentren 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 Währungsfonds (IWF) und das «Financial Stability Forum» (FSF) tätig.<sup>50</sup> Im Jahre 2000 wurden vom FSF regulatorische Standards entwickelt, und es wurde eine schwarze Liste mit Offshore-Zentren benannt, die diese Standards nicht oder nur teilweise erfüllten. Die Offshore-Zentren 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 im Rahmen des FSAP fast nur die Qualität der Aufsicht über heimische Banken bewertet und nicht berücksichtigt, dass man sich in vielen Regulierungsstaaten für unzuständig erklärt, wenn es um die Aufsicht über die dort ansässigen ausländischen Bankniederlassungen und Zweckgesellschaften geht.<sup>51</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>52</sup> Im Sommer 2008 stellte der IWF sein Bewertungsprogramm von Offshore-Zentren ein.<sup>53</sup> Allerdings sehen die Londoner Beschlüsse der G 20 vor, dass unkooperative Jurisdiktionen in Zukunft erneut in das FSAP einbezogen werden sollen. Außerdem wird das FSF umbenannt in ein «Financial Stability Board» (FSB), in das zusätzliche Mitglieder aufgenommen werden. Das FSB soll gemeinsam mit dem IWF ein Frühwarnsystem für Finanzkrisen entwickeln. Dieses Frühwarnsystem soll besser als bisher auch systemische Risiken erkennen können. Auch sollen in Zukunft Hedge Fonds mit in die Aufsicht einbezogen werden.<sup>54</sup> Beim Finanzministertreffen der G 20 Anfang September wurde das FSB außerdem beauftragt, bis November 2009 ein effektives Peer-Review-Verfahren zu entwickeln, um die Einhaltung regulatorischer Standards durch die Regulierungsstaaten bewerten zu können. Außerdem sei man bereit, ab März 2010 Gegenmaßnahmen gegen nicht kooperative Jurisdiktionen zu ergreifen.<sup>55</sup> Die konkrete Umsetzung dieser Beschlüsse soll in Arbeitsgruppen vorgenommen werden. Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen tatsächlich beschlossen werden. Allerdings ist kaum damit zu rechnen, dass am Ende Regeln stehen, die auch gegen den Willen nichtkooperativer Jurisdiktionen durchgesetzt werden

50 TJN/Murphy 2008: 72-85.

51 Liebert 2009a: 33-34.

52 Davies/Green 2008: 106-108.

53 Liebert 2009a: 33.

54 G 20 2009b.

55 G 20 2009a.

können, da das FSB nicht über die Kompetenz zur Durchsetzung seiner Empfehlungen verfügt.<sup>56</sup>

## OECD und schädlicher Steuerwettbewerb

Drittens ging es um das Problem internationaler Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Dieses ist auf globaler Ebene federführend von der OECD behandelt worden. 1998 startete die Organisation ihr Projekt gegen schädlichen Steuerwettbewerb, mit dem die Steueroasen dazu bewegt werden sollten, sogenannte schädliche Steuerpraktiken zu unterlassen.<sup>57</sup> Im Jahre 2000 veröffentlichte die OECD eine schwarze Liste nicht kooperativer Jurisdiktionen.<sup>58</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 Souveränität. Außerdem warfen sie den großen Industrieländern zu Recht vor, dass sie doppelte Standards anlegen. Einerseits wolle man die Steueroasen 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 Steueroasen zu erwirken.<sup>59</sup> Zu diesem Zweck wurden Standards für Transparenz und Informationsaustausch entwickelt und die nationalen Regeln und internationalen Vereinbarungen in den verschiedenen Jurisdiktionen evaluiert.<sup>60</sup> Allerdings sind die Standards grundsätzlich nicht verbindlich, sondern die Steueroasen können selbst entscheiden, welche Änderungen in ihrem eigenen Interesse sind und ob sie diese vornehmen. Aktuell sehen sie sich aber einem erheblichen 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

---

56 Selbst bei den als großen Fortschritt angekündigten «supervisory colleges», die systemrelevante Banken beaufsichtigen sollen, handelt es sich nicht um mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattete internationale Gremien, sondern nur um Foren, in denen sich nationale Bankenaufsichten koordinieren sollen. Das letzte Wort behalten jeweils die nationalen Aufsichtsbehörden.

57 OECD 1998.

58 OECD 2000.

59 Näher dazu Rixen 2006.

60 Vgl. z.B. den aktuellen Report (OECD 2008a).

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>61</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 («trusts») unter ihrer Jurisdiktion zu errichten, und die keinen Zugriff auf Informationen über die natürliche Person, die letztlich Eigentümer des Vehikels ist, haben.<sup>62</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 bereitgestellt, wenn der anfragende Staat einen begründeten Anfangsverdacht und genaue Angaben darüber, wonach gesucht wird, machen kann. Wie aber gelangt man an entsprechendes Material, wenn die Steuerparadiese ansonsten die Vertraulichkeit über ihre Kunden wahren? Nur leicht überspitzt formuliert, muss man über die Information, nach der man fragt, bereits vor der Anfrage verfügen.<sup>63</sup> Diese hohen Hürden können erklären, warum es kaum zu Anfragen auf der Basis von TIEAs kommt.<sup>64</sup> Ganz abgesehen davon, dass die TIEAs kaum effektiv sind, waren bis zum Frühjahr 2009 erst ca. 60 solcher Abkommen abgeschlossen worden. Elf Steueroasen hatten keinerlei TIEAs, und Deutschland hatte erst vier solcher Verträge abgeschlossen.<sup>65</sup>

Inzwischen hat die OECD begonnen, wie von den G 20 gewünscht, ihre Bemühungen zur Regulierung der Steueroasen zu intensivieren. Am 3. April wurde eine neue Liste unkooperativer Staaten veröffentlicht, die sich entweder noch gar nicht zu den OECD-Standards bekannt («schwarze Liste») oder erklärt

<sup>61</sup> OECD 2008a: 14-16.

<sup>62</sup> Owens 2006.

<sup>63</sup> Genau genommen muss der anfragende Staat die folgenden Informationen präsentieren: (a) die Identität der Person, gegen die ein Anfangsverdacht vorliegt, (b) welche Information gesucht wird, (c) die Steuer, die hinterzogen worden sein soll, (d) die Gründe, warum man die gesuchte Information in dem angefragten Land vermutet, und (e) möglichst Name und Anschrift der Person oder Institution, die über die entsprechende Information verfügen könnte. Siehe das Musterabkommen für TIEAs (OECD 2002).

<sup>64</sup> Beispielsweise haben die USA bisher erst 4 Anfragen auf der Basis eines im Jahre 2001 abgeschlossenen TIEAs mit Jersey gestellt (Schick 2009).

<sup>65</sup> OECD 2008a 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.

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 zunächst 42 Staaten standen. Inzwischen – Stand Anfang September 2009 – haben sich sechs weitere Staaten zu den OECD-Standards bekannt, so dass nun 36 Staaten in der grauen Liste geführt werden. Anders als auf der schwarzen Liste aus dem Jahr 2000 sind auf der aktuellen Liste auch OECD-Mitglieder wie die Schweiz und Luxemburg vertreten. Aufgrund dieser neuen Entwicklungen ist die OECD inzwischen der Meinung, dass sich die «tax evasion revolution» nicht mehr aufhalten lasse und schon bald alle Staaten den OECD-Standard für Transparenz und Informationsaustausch anerkennen werden. Zu diesem Zweck hat man auch das sogenannte «OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes», in dessen Rahmen OECD-Staaten und Steuerparadiese über die Transparenzstandards verhandeln und deren Implementierung überprüft werden soll, mit mehr Ressourcen ausgestattet. Allerdings kann es auch in Zukunft lediglich Konsensentscheidungen treffen und keine verpflichtenden Bestimmungen gegen den Willen der Oasen beschließen.<sup>66</sup>

Das Hauptproblem bleibt aber bestehen: Der unzureichende OECD-Standard wird nicht verschärft; der Informationsaustausch soll auch in Zukunft lediglich auf Anfrage erfolgen. Deshalb ist es auch kein Grund zur übertriebenen Freude, dass die OECD derzeit fast täglich den Abschluss eines neuen TIEA vermeldet. Zumal es für diese große Nachfrage nach TIEAs eine sehr einfache Erklärung gibt. Die OECD hat nämlich beschlossen, dass ein Land von der grauen Liste genommen wird, sobald es mindestens 12 TIEAs abgeschlossen hat. Dabei spielt es keine Rolle, mit welchen Staaten man diese Abkommen abschließt. Viele Steuerparadiese gehen deshalb untereinander TIEAs ein und verschaffen sich auf einfache Art ein offizielles Unbedenklichkeitszertifikat.<sup>67</sup> Weil übersehen wird, dass der OECD-Standard nicht ausreichend ist, besteht die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck entsteht, es werde doch sehr viel im Kampf gegen internationale Steuerflucht erreicht. Es ist zu befürchten, dass der öffentliche Druck auf die politischen Entscheidungsträger zu früh nachlässt. Hinzu kommt, dass durch den Fokus auf Transparenz und Informationsaustausch fast ausschließlich Steuerhinterziehung bekämpft wird, während die oben beschrie-

<sup>66</sup> Vgl. OECD (2009b) und [http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en\\_2649\\_33745\\_43601\\_579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_33745_43601_579_1_1_1_1,00.html) (zuletzt aufgerufen am 8. September 2009).

<sup>67</sup> So auch Schick 2009. Inzwischen haben Frankreich und das Vereinigte Königreich vorgeschlagen, dass Kriterium von 12 TIEAs sukzessive zu erhöhen. Wenn sich dies durchsetzen würde, wären Steuerparadiese also gezwungen, kontinuierlich weitere Abkommen abzuschließen, um nicht erneut auf die graue Liste gesetzt zu werden. Siehe <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2009/07/07/12-is-not-enough> (zuletzt aufgerufen am 10. Juli 2009).

benen Möglichkeiten zur legalen Steuervermeidung, die vor allem Unternehmen nutzen, unverändert bestehen bleiben.

Es kann festgehalten werden, dass die drei globalen Initiativen bisher nicht erfolgreich waren. Da sie von den Regierungen nicht mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet wurden, harte Regeln auch gegen den Willen der Steuer- und Regulierungsstaaten durchzusetzen, sind sie darauf angewiesen, alleine durch Überzeugungsarbeit und «naming and shaming» Fortschritte zu erzielen, die dementsprechend sehr klein ausfallen. Die G 20 haben bisher lediglich eine Weiterentwicklung und graduelle Verschärfung der bisherigen Agenda beschlossen, bei den beteiligten Organisationen aber nicht die notwendigen Kompetenzen und institutionellen Kapazitäten ausgebaut. Auch wenn in der öffentlichen Berichterstattung der Eindruck entsteht, es würde nun ernst gemacht mit dem Kampf gegen Steuer- und Regulierungsstaaten, scheint dies angesichts der aktuellen Beschlusslage und der Erfahrungen in der Vergangenheit leider unwahrscheinlich.

## Internationale Steuerpolitik und Entwicklungspolitik

Bereits seit den 1970er Jahren haben sich die Vereinten Nationen (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>68</sup> Aktuell bearbeitet die UN im Rahmen ihrer Initiative «Financing for Development» (FfD) neben anderen Aspekten auch die internationale Steuer- und Kapitalflucht.<sup>69</sup> Konkrete Fortschritte im Kampf gegen schädlichen Steuerwettbewerb konnten bisher aber nicht erzielt werden.<sup>70</sup>

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat einen «International Tax Compact» (ITC) ins Leben gerufen. Ursprünglich war geplant, 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>71</sup> Das britische Entwicklungshilfeministerium plant ebenfalls, ein «International Taxation Centre» zu gründen, das sich mit diesen Themen beschäftigen soll.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Vgl. z.B. Rixen 2008: 101-104.

<sup>69</sup> United Nations 2001 und McIntyre 2008.

<sup>70</sup> Gurtner/Picciotto 2006.

<sup>71</sup> Mitteilung von Eurodad vom 5. März, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3450> (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2009).

<sup>72</sup> DFID 2009.

## 2 Maßnahmen in der Europäischen Union

Auch in der EU gibt es politische Initiativen gegen schädlichen Steuer- und Regulierungswettbewerb. Diese sind zwar erfolgreicher gewesen als die globalen Initiativen, weisen aber ebenfalls erhebliche Defizite auf.

### Verhaltenskodex gegen schädlichen Steuerwettbewerb

Im Jahr 1997 verabschiedete der Europäische Rat einen Verhaltenskodex gegen schädlichen Steuerwettbewerb. Mit dem Kodex gingen die Mitgliedstaaten eine 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 im Rahmen der Beihilferichtlinien an und erhöhte somit auch die Bindung innerhalb der EU-15. Die 66 ursprünglich in den alten Mitgliedsländern und die weiteren 30 in den Beitrittsländern identifizierten schädlichen Steuerregime sind inzwischen weitgehend abgeschafft.<sup>73</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>74</sup> Der Steuersatz betrug zunächst 15%, beträgt seit 1. Juli 2008 20% und steigt ab 1. Januar 2011 auf 35%. Nur die Steuerparadiese Anguilla, Aruba, die Cayman Islands und Montserrat haben sich für den automatischen Informationsaustausch entschieden.

Die Zinsrichtlinie ist bei ihrer Unterzeichnung als großer Fortschritt gefeiert worden. Gemessen an den Erwartungen vieler Kommentatoren, die es für unwahrscheinlich hielten, dass Steuerparadiese wie die Schweiz und Liechtenstein einer solchen Vereinbarung zustimmen, ist alleine die Tatsache, dass es die

<sup>73</sup> Vgl. z.B. Genschel/Rixen/Uhl 2007: 308-310. 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>74</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 Islands.

Richtlinie gibt, tatsächlich als Erfolg zu werten.<sup>75</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>76</sup> Erste empirische Untersuchungen bestätigen die geringe Effektivität der Richtlinie.<sup>77</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 deutsche, setzen sich dafür ein, weitere Arten von Kapitalerträgen einzubeziehen. Schließlich wird auch die Ausweitung auf Stiftungen und andere juristische Personen erwogen.<sup>78</sup>

Die EU-Kommission schlägt außerdem vor, dass die EU als Ganzes ein Abkommen zur Amtshilfe und Informationsaustausch bei Steuerbetrug mit Liechtenstein, der Schweiz, Monaco, San Marino und Andorra aushandeln soll. Sollte tatsächlich ein solches Abkommen geschlossen werden, müssten diejenigen EU-Mitglieder, die derzeit noch eine Quellensteuer erheben, ebenfalls auf den Informationsaustausch umstellen.<sup>79</sup>

#### Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

Seit Jahren wirbt die Europäische Kommission für die Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB). Das derzeitige internationale Steuerrecht beruht auf dem Prinzip des sogenannten «separate entity accounting», d.h. die verschiedenen Teile eines multinationalen Unternehmens werden strikt national getrennt besteuert, so als wären sie vollkommen unabhängige Einheiten. Gerade dieser Ansatz der getrennten steuerlichen Behandlung eröffnet den Unternehmen aber die oben beschriebenen Möglichkeiten zum Verschieben von «paper profits». Demgegenüber wird in einem System mit GKKB der Gesamtgewinn des Unternehmens über alle Unternehmensteile hinweg nach einheitlichen Regeln ermittelt und anschließend anhand realwirtschaftlicher Faktoren wie Lohnsumme, Umsatz oder Vermögen auf die Sitzländer verteilt (sogenannte Formelallokation).<sup>80</sup> Eine einheitliche Bemessungsgrundlage mit Formelallokation kann, wenn sie richtig ausgestaltet wird, das Verschieben von Buchgewinnen stark begrenzen. Es reicht

<sup>75</sup> Vgl. z.B. Holzinger 2005.

<sup>76</sup> Vgl. Owens 2007.

<sup>77</sup> Klautke/Weichenrieder 2008.

<sup>78</sup> Europäische Kommission 2009d und TJN 2009a.

<sup>79</sup> Europäische Kommission 2009a und Paulick 2009.

<sup>80</sup> Ein solches System wird in Abgrenzung zum derzeitigen «separate entity accounting» auch als «unitary taxation» oder «combined reporting» bezeichnet.

dann eben nicht mehr, eine Briefkastenfirma in einem Niedrigsteuerland zu eröffnen, um in den Genuss der dortigen niedrigen Steuern zu gelangen. Solange dort keine realwirtschaftliche Aktivität stattfindet (gemessen an den Faktoren in der Formel), wird dem entsprechenden Unternehmen gar nichts bzw. nur ein minimaler Teil des gesamten Gewinns zugeteilt.<sup>81</sup>

Die Vorlage eines Richtlinienvorschlags durch die Kommission war ursprünglich für den Herbst 2008 vorgesehen. Allerdings wurde das Projekt nach dem Scheitern des irischen Referendums über den Lissaboner 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 erhebliche Schwächen aufwiesen und deshalb nicht geeignet gewesen wären, Steuervermeidung effektiv zu verhindern<sup>82</sup>, ist derzeit also nicht klar, ob es überhaupt einen Vorschlag geben wird.

### Europäische Finanzaufsicht

Daneben hat die Kommission 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 der Europäischen Zentralbank eingerichtet wird und als Frühwarnsystem für systemische Risiken dienen soll. Zwar wurde im Larosière-Report anerkannt, dass Offshore-Zentren ein systemisches Risiko darstellen und die internationalen Bemühungen im Rahmen des FSB von europäischer Seite unterstützt werden sollten.<sup>83</sup> Dem Entwurf ist aber nichts Spezifisches zum Thema Steuer- und Regulierungssoasen zu entnehmen.<sup>84</sup>

Allerdings erscheint eine Dreiteilung der Aufsicht nicht sinnvoll. Da das Bank-, Versicherungs- und Wertpapiergeschäft eng miteinander verflochten sind, bräuchte es eine Allfinanzaufsicht. Auch ist es mit einer reinen Koordinierung der nationalen Aufsichten nicht getan. Notwendig wäre vielmehr eine supranationale Instanz, die den Staaten verbindliche Regulierungsaufgaben machen kann. Auch müsste eine solche Aufsicht bereits vor der Entstehung einer Finanzkrise eine Lastenverteilung für notwendige staatliche Rettungen von europaweit tätigen zahlungsunfähigen Banken verbindlich festlegen. Wenn bereits im Vorfeld klar wäre, dass alle Staaten, in denen eine Bank tätig ist, auch an den Kosten eines

<sup>81</sup> Vgl. z.B. Uhl/Rixen 2007 und Rixen/Schick 2007.

<sup>82</sup> Vgl. die Diskussion bei Uhl/Rixen, ebd.

<sup>83</sup> Larosière 2009: 75.

<sup>84</sup> Europäische Kommission 2009c.



«bailouts» beteiligt sind, würde der Anreiz zum Regulierungsdumping genommen.<sup>85</sup>

Es wird erwartet, dass die weiteren Beratungen über die europäische Finanzaufsicht sehr lange dauern werden, da sich erhebliche Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnen. Insbesondere das Vereinigte Königreich, das eine Schwächung seines Finanzplatzes London fürchtet, wehrt sich dagegen, dass die europäische Finanzaufsicht zu stark wird.

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 Regulierungszone haben.<sup>86</sup>

### 3 Nationale Maßnahmen

Gerade weil es sich bei den Steuer- und Regulierungszoasen um ein systemisches Problem handelt, das dem Gesetz von Angebot und Nachfrage folgt, lässt sich Steuerflucht nur durch internationale, multilaterale Kooperation effektiv lösen. Allerdings ist es aufgrund des Wettbewerbscharakters und der oben beschriebenen Verflechtung mancher großen Finanzplätze mit Steuer- und Regulierungszoasen besonders schwierig, zu kollektiven Lösungen zu kommen. Es lohnt sich für jede einzelne Regierung, sich einer internationalen Vereinbarung zu entziehen. Deshalb, und weil Regierungen der Meinung sind, dass Steuerpolitik eine nationale Angelegenheit ist, bei der man nur ungern internationale Verpflichtungen eingeht, gibt es in 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 begrenzen sollen.<sup>87</sup> Aktuell sind in einigen 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 zwei Maßnahmen in der Diskussion. Mit dem «Stop Tax Haven Abuse Act», der derzeit im Kongress beraten wird, soll die Steuerflucht für Privat-

<sup>85</sup> Vgl. z.B. Giegold 2009a.

<sup>86</sup> Vgl. Europäische Kommission 2009b.

<sup>87</sup> Weite Verbreitung finden entsprechende Regeln spätestens seit den 1960er Jahren, als die USA Regeln für sogenannte Controlled Foreign Corporation (CFC) einführen, die vorsehen, dass passives Einkommen, die ein multinationales Unternehmen in einem Steuerparadies ansammelt, zur heimischen Steuerbasis hinzugerechnet werden. In Deutschland sind diese Regeln als Hinzurechnungsbesteuerung bekannt. Zur Geschichte unilateraler Abwehrmaßnahmen gegen Steuervermeidung siehe Rixen 2008: 117-149.

anleger erschwert werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass amerikanische Banken dem Fiskus Kunden mit Konten in einer Steueroase melden müssen. Diese Kunden sind dann zur Offenlegung ihrer finanziellen Angelegenheiten verpflichtet.<sup>88</sup> Zur Definition, welches Land als Steueroase 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-Steuer Gesetze erschweren.<sup>89</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 Steueroasen, ansammeln, sollen dies zwar weiterhin tun dürfen, können dann allerdings nur geringere Abzüge von ihren inländischen Gewinnen geltend machen.<sup>90</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>91</sup> Entsprechende Beschwerden sind auch in der Vergangenheit und in anderen Ländern immer wieder geäußert worden. Oft hat dies dazu geführt, dass der Geltungsbereich eingeschränkt wurde und damit die Effektivität entsprechender und ähnlicher Gesetze gering bleibt.<sup>92</sup>

Darüber hinaus war 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 dieses 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 verlangten nun die Herausgabe der Kontodaten von 52.000 weiteren

**88** 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.

**89** 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.

**90** Es sollen die sogenannten «check the box rules» wieder abgeschafft werden, die seit 1999 Ausnahmen von den CFC-Regeln ermöglicht haben.

**91** Donmoyer 2009.

**92** Vgl. z.B. Engel 2001.

Kunden und wollen sie per amerikanischen Gerichtsbeschluss erzwingen lassen. Sowohl die Schweiz als auch die UBS lehnen dies ab mit der Begründung, 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.<sup>93</sup> Im August 2009 hat man sich außergerichtlich darauf verständigt, das Verfahren gegen die Herausgabe der Daten von 4.450 UBS-Kunden einzustellen.<sup>94</sup> Wenn damit das Schweizer Bankgeheimnis zwar noch nicht der Vergangenheit angehört, so ist es doch durch das konsequente Vorgehen der amerikanischen Behörden durchlöchert. Hinzu kommt die Abschreckungswirkung: Viele Schweizer Banken kündigen die Konten ihrer amerikanischen Kunden aus Angst, in Zukunft ebenfalls verfolgt zu werden.<sup>95</sup>

### Das deutsche Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz

Auch in Deutschland soll internationale Steuerflucht stärker bekämpft werden. 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>96</sup> CDU und CSU hatten den ursprünglichen Entwurf des Finanzministers abgelehnt und in der Folge eine deutliche 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. Wahrscheinlicher scheint aber, dass das Gesetz wirkungslos bleiben wird, da die neue schwarz-gelbe Regierung die Rechtsverordnungen, die zur Benennung unkooperativer Länder erst noch erlassen werden müssten, vermutlich nicht verabschiedet wird. Außerdem wäre der OECD-Standard, auf den sich das Gesetz bezieht, ohnehin nicht ausreichend.<sup>97</sup>

Gleichzeitig mit der Verabschiedung dieses Gesetzes setzte die Bundesregierung ein konträres Signal: die Lockerung der Zinsschranke, die ihrerseits im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 als unilaterale Abwehrmaßnahme gegen unternehmerische Gewinnverlagerungen beschlossen worden war. Diese Maßnahme sollte auf zwei Jahre befristet sein und der Unterstützung der Unternehmen in der Wirtschaftskrise dienen. Die neue Bundesregierung hat aber angekündigt, die Befristung aufzuheben.

<sup>93</sup> Vgl. Schweizer Bundesversammlung 2009 und Hässig 2009.

<sup>94</sup> Lenz 2009.

<sup>95</sup> Baumann/Teuwsen 2009.

<sup>96</sup> Deutscher Bundestag 2009.

<sup>97</sup> Vgl. Afhüppe 2009, Giegold 2009b und Liebert 2009b.

Die deutschen und amerikanischen Beispiele zeigen die Schwierigkeiten, unilateral ein konsequentes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung durchzusetzen und durchzuhalten. Da andere Staaten nicht gleichzeitig ihre Gesetze verschärfen, lobbyieren Wirtschaftsverbände mit dem Argument der Minderung der Wettbewerbsfähigkeit gegen unilaterale Abwehrmaßnahmen. Trotzdem sind diese Maßnahmen sinnvoll – nicht zuletzt, um in internationalen Verhandlungen eine glaubwürdige Entschlossenheit im Kampf gegen Steuerflucht zu signalisieren und so zu internationalen Regelungen zu kommen.

# III

## Was ist zu tun?

Auch wenn die internationalen, europäischen und nationalen Bemühungen in den letzten Monaten durch die Finanzkrise an Momentum gewonnen haben, so bleibt als Fazit doch festzuhalten, dass die beschlossenen und derzeit diskutierten Maßnahmen nicht ausreichen, um das Problem der Steuer- und Regulierungsflucht effektiv zu bearbeiten. Im Folgenden sollen deshalb weitergehende Maßnahmen vorgeschlagen werden. Es werden zunächst Vorschläge zur Verbesserung der steuerlichen Transparenz zwischen Staaten gemacht. Aber nicht alle Probleme des schädlichen internationalen Steuerwettbewerbs werden sich allein durch Transparenz beheben lassen. Deshalb wird im zweiten Teil auf Möglichkeiten zur Koordinierung und partiellen Harmonisierung des Steuerrechts eingegangen. Schließlich wird im dritten Teil die mögliche institutionelle Umsetzung der Vorschläge diskutiert.

### **1 Geheimhaltung effektiv unterbinden: Transparenz als zentrale Anforderung**

Das Geschäftsmodell der Steuer- und Regulierungssoasen beruht im Kern auf gezielter Geheimhaltung. Aus diesem Grund ist der Schlüssel zur Lösung des Problems die Schaffung von Transparenz.<sup>98</sup>

Automatischer Informationsaustausch

Wie beschrieben ist der Informationsaustausch nach dem OECD-Standard nicht ausreichend, weil er lediglich auf Anfrage erfolgt und für eine Anfrage eine große Menge an Informationen bereits vorhanden sein muss. Damit Informationsaustausch ein effektives Instrument gegen Steuerflucht sein kann, muss er automatisch erfolgen.<sup>99</sup> Dies sollte möglichst in elektronischer Form geschehen.<sup>100</sup> Außerdem sollte er multilateral vereinbart werden. Hierzu könnte die bereits

<sup>98</sup> Vgl. Rixen/Seipp 2009 zur Bedeutung von Transparenz für das Steuersystem.

<sup>99</sup> Z.B. TJN 2005: 33ff. und Task Force on Financial Integrity and Economic Development 2009.

<sup>100</sup> Hier kann man an die Vorarbeiten der OECD anschließen, die sich seit langem bemüht, einen einheitlichen Standard zum elektronischen Informationsaustausch zu entwickeln (OECD 2008b).

seit 1988 bestehende multilaterale Konvention zum Informationsaustausch des Europarates und der OECD ausgebaut werden.<sup>101</sup> Die Zinsbesteuerungsrichtlinie der EU beweist, dass multilateraler, automatischer Informationsaustausch über Ländergrenzen hinweg möglich ist. Die Richtlinie bietet deshalb einen zweiten möglichen Ansatzpunkt für multilateralen automatischen Informationsaustausch. Man sollte ihren Geltungsbereich geographisch auf möglichst viele Staaten außerhalb Europas ausdehnen.

Ein Einwand, der gegen automatischen Informationsaustausch vorgebracht wird, ist, dass Daten über die Einkommen von Unternehmen oder Privatpersonen zu sensibel seien, um sie mit anderen Ländern automatisch auszutauschen.<sup>102</sup> Es ist deshalb mit erheblicher politischer Gegenwehr zu rechnen. Allerdings wäre es, zumindest in einem ersten Schritt, gar nicht notwendig, diese Daten in den automatischen Informationsaustausch mit einzubeziehen. Es ist ausreichend, wenn die Finanzverwaltungen sich automatisch über Konten, Unternehmen, Stiftungen (Trusts) und andere juristische Konstruktionen informierten. Die einzigen Informationen, die ausgetauscht werden müssten, wären: (a) Name der Person, (b) Geburtsdatum, (c) Geschlecht, (d) Passnummer, (e) Adresse, (f) Steueridentifikationsnummer (falls bekannt). Weiterhin sollte (g) der Typ der juristischen Einheit (Bankkonto, Trust, Stiftung, anderes Unternehmen) und dessen Name, Anschrift, Namen der Manager und – sofern bekannt – bestehende Geschäftsverbindungen zu anderen Einheiten automatisch ausgetauscht werden. Wenn diese Informationen den Behörden im Heimatstaat vorlägen, könnten sie den Steuerzahler effektiv überprüfen. Sofern diese Überprüfung dazu führt, dass ein Anfangsverdacht formuliert werden kann, können die Steuerbehörden anschließend eine spezifische Informationsanfrage, z.B. auf der Grundlage bestehender TIEAs oder Doppelbesteuerungsabkommen, stellen. Die oben genannten Informationen müssen in jedem Staat, der die FATF-Prinzipien gegen Geldwäsche umgesetzt hat – und das sind so gut wie alle, inklusive der meisten Offshore-Finanzplätze – bei Kontoeröffnung erhoben werden.<sup>103</sup> Das heißt, es müssten gar nicht zusätzliche Daten erhoben werden, sondern es reicht aus, bestehende Daten den Steuerbehörden zugänglich zu machen.<sup>104</sup>

---

**101** Council of Europe/OECD 2003.

**102** Genau genommen wird dieses Argument auch gegen die Erlangung solcher Daten durch die heimischen Behörden vorgebracht. Man denke nur an die Diskussionen in Deutschland um das Bankgeheimnis.

**103** Murphy 2009a. In vielen Oasen müssen aber beispielsweise Trusts nicht registriert werden (Murphy 2008: 15). Damit automatischer Informationsaustausch wie beschrieben funktionieren kann, müssen hier Fortschritte erzielt werden.

**104** Die Steuerbehörden wiederum müssen natürlich besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen und dürfen die Daten nicht an Dritte weitergeben. Die Daten dürfen einzig zur Steuererhebung genutzt werden.

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. Dies würde es Steuerverwaltungen einfacher machen, Hinweise auf Steuervermeidung und -hinterziehung zu erlangen. Das sogenannte «country-by-country reporting», das von der «Publish What You Pay»-Koalition und TJN entwickelt und propagiert wird<sup>105</sup>, sieht genau dies vor und würde die Veröffentlichung der folgenden Informationen erfordern: (a) die Namen aller Länder, in denen das Unternehmen operiert, und die Namen aller Tochterunternehmen in diesen Ländern; (b) Vorsteuergewinn, Umsatz, Arbeitskosten und Zahl der Mitarbeiter und Finanzierungskosten für jedes Land; (c) die Steuerzahlung für jedes Land (und zwar sowohl die festgelegte zu zahlende Steuer, die tatsächlich gezahlte und etwaig ausstehende Steuerschulden bzw. Steueraufschübe); (d) alle Vermögenswerte in jedem Land. Alle diese Daten werden bereits jetzt veröffentlicht, allerdings, mit Ausnahme der Informationen über die Steuerdaten, nicht nach Ländern unterteilt. Durch eine länderweise Bilanzierung könnten Finanzverwaltungen einen Anfangsverdacht über Steuerflucht oder Gewinnverlagerungen erlangen, auf dessen Grundlage sie dann Untersuchungen einleiten und eine Informationsanfrage an andere Staaten richten können.

Die länderweise Bilanzierung würde aber nicht nur die Durchsetzung des Steuerrechts vereinfachen, sondern auch einer Reihe von weiteren Interessenten wichtige Informationen über das Unternehmen bieten. Erstens könnten sich auch die «stakeholder», das heißt die betroffenen Bürger oder ihre Interessenvertreter, einen Überblick darüber verschaffen, ob die Steuerzahlung eines multinationalen Unternehmens in dem Land in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des dortigen Standortes (beispielsweise gemessen in Mitarbeitern oder Gewinn) steht. So könnte im Fall von aggressiver Steuervermeidung öffentlicher Druck auf das Unternehmen entstehen. Zweitens sind die zusätzlichen Informationen aber auch für die Shareholder des Unternehmens interessant, weil sie so bessere Informationen darüber erhalten, welche Unternehmen in welchem Ausmaß in politisch instabilen Gebieten, Kriegsgebieten oder Steuer- und Regulierungssoasen tätig sind. Dies ermöglicht es (potentiellen) Investoren, zu einer besseren Einschätzung des unternehmerischen Risikos zu gelangen – ganz abgesehen davon, dass es ihnen eine Grundlage für ethisch motivierte Investitionsentscheidungen bietet.

---

**105** TJN 2008 und Murphy 2009c. 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).

TJN und die «Publish What You Pay»-Koalition haben ihre Vorschläge beim International Accounting Standards Board (IASB), dem Gremium, das internationale Bilanzierungsstandards entwickelt, eingereicht.<sup>106</sup> Inzwischen findet die Idee auch bei Regierungen zunehmend Anklang. Beispielsweise wollen das Vereinigte Königreich und Frankreich, dass sich die OECD des Themas annimmt.<sup>107</sup> Auch hat das Europäische Parlament das IASB aufgefordert, die länderweise Rechnungslegung zumindest für den Teilbereich Rohstoff fördernder Unternehmen einzuführen.

### Berücksichtigung von Regulierungsstaaten in einer Risikolandkarte

Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission zur Finanzmarktreform («Issing-Kommission») schlägt vor, dass in der Zukunft eine sogenannte Risikolandkarte erstellt werden soll, die das Netz der Beziehungen der großen Finanzakteure und die damit verbundenen Risiken für die Finanzstabilität sichtbar macht. Es geht darum, dass die Regulatoren nicht nur die finanzielle Position einzelner Institute, die sog. mikroprudentiellen Risiken, sondern auch die makroprudentiellen (systemischen) Risiken bewerten. Die Risikolandkarte soll vom IWF gemeinsam mit anderen Institutionen (FSB, BIZ und Zentralbanken) entwickelt werden.<sup>108</sup> In den G-20-Beschlüssen taucht der Begriff Risikolandkarte zwar nicht auf, die dort skizzierte Aufgabenbeschreibung für IWF und FSB klingt aber vergleichbar.

Das Instrument bietet auch pragmatische Ansatzpunkte für eine schärfere Überwachung der Regulierungsstaaten. Es muss deshalb darauf gedrungen werden, dass die Offshore-Zentren als Risikofaktoren in einer Risikolandkarte berücksichtigt werden. Erstens sollte es eine bessere *direkte* Regulierung geben, indem man z.B. die Registrierung und Offenlegung von Geschäftstätigkeit in Regulierungsstaaten vorschreibt und diese in der Risikolandkarte sichtbar macht. Zweitens eröffnen sich aber auch Möglichkeiten zu einer *indirekten* Regulierung, indem man den «onshore» ansässigen Geschäftspartnern von Finanzinstitutionen in Regulierungsstaaten ein höheres Risiko zuschreibt und von ihnen beispielsweise eine höhere Eigenkapitalquote verlangt – zumindest für jene Transaktionen mit Geschäftspartnern in Regulierungsstaaten.<sup>109</sup> Dies würde Geschäfte mit Regulierungsstaaten weniger attraktiv machen. Damit solche Regeln tatsächlich umgesetzt werden können, ist es aber nötig, dass die zuständigen Behörden mit Kompetenzen zu deren Durchsetzung auch gegen den Willen einzelner Länder

<sup>106</sup> Beim IASB handelt es sich um eine private Organisation, die so reformiert werden müsste, dass eine repräsentative Beteiligung verschiedener Interessen gesichert ist (vgl. z.B. Murphy 2009c: 43-46).

<sup>107</sup> <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2009/07/07/12-is-not-enough> (zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2009)

<sup>108</sup> Issing et al. 2009.

<sup>109</sup> Vgl. Issing et al. 2009: 5, 20-21, die dies allerdings lediglich für Hedge Fonds in Regulierungsstaaten verlangen.



ausgestattet sind. Das ist bisher nicht vorgesehen, und darin liegt die entscheidende Schwäche der bisherigen Bemühungen der G 20.

### Schattenfinanzindex

Transparenz sollte aber nicht nur für die Aufsichtsbehörden geschaffen, sondern auch gegenüber einer breiten Öffentlichkeit hergestellt werden. Deshalb verdient der bereits in Teil I vorgestellte Schattenfinanzindex von TJN breite politische Unterstützung. Die positiven Erfahrungen von Transparency International mit dem Korruptionsindex und der Medienaufmerksamkeit, die sich alljährlich darauf richtet, geben Anlass zu der Hoffnung, dass der FTI einen Beitrag zur Erzeugung von politischem Druck zur besseren Regulierung von Steuer- und Regulierungsaspekten leisten kann. Das Medienecho anlässlich seiner ersten Präsentation im November 2009 war jedenfalls beachtlich.<sup>110</sup>

### Verhaltenskodex: Steuern als Teil der Unternehmensverantwortung

Auch ein «Verhaltenskodex zum Verzicht auf aggressive Steuerplanung»<sup>111</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 Unternehmen geben, fast nie eine Selbstverpflichtung beinhalten, in jedem Land, in dem man operiert, einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Güter zu leisten. Da die Unternehmen sich ihrer CSR-Programme rühmen, bietet die Forderung nach einem Kodex einen Ansatzpunkt, um sie an ihre Verpflichtungen zur Steuerzahlung zu erinnern.<sup>112</sup>

---

**110** Siehe die Übersicht über die Berichterstattung auf <http://steuergerechtigkeit.blogspot.com/2009/11/beachtliches-medienecho-auf.html> (zuletzt aufgerufen am 4. November 2009). Alles über den Index findet sich bei TJN 2009c.

**111** Murphy (2007).

**112** 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.

## 2 Globalisierungsfestes Steuerrecht – partielle Harmonisierung und Koordinierung

Allerdings verhindert keine der bisher genannten Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz Regulierungs- und Steuerarbitrage<sup>113</sup> direkt. Sie machen es lediglich möglich, dass die zuständigen Stellen entsprechendes Verhalten aufdecken und ex post ahnden können. Damit können die Maßnahmen zwar indirekt die Umgehung von Steuer- und Finanzmarktregeln verhindern, da sie eine abschreckende Wirkung entfalten, sie sollten aber ergänzt werden durch Maßnahmen, die Arbitragemöglichkeiten ex ante begrenzen.

### 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- und G 20-Staaten.<sup>114</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>115</sup> Der Vorteil an dieser Maßnahme ist, dass es nicht der Zustimmung der Oasen selbst bedarf. Wegen der beschriebenen Interessenkonstellation im Steuerwettbewerb ist es aber schwierig, sich innerhalb der OECD oder G 20 auf ein solches gemeinsames Vorgehen zu einigen. Da sich inzwischen aber (zumindest rhetorisch) alle OECD- und G 20-Mitglieder zum Kampf gegen Steuerflucht verpflichtet haben, würde es sich lohnen, diesen Vorschlag erneut auf die Agenda zu setzen und so ihre tatsächliche Entschlossenheit zu testen.

### GKKB mit Mindeststeuersatz

Wie oben schon beschrieben, könnte eine GKKB das Verschieben von Buchgewinnen in Niedrigsteuerländer verhindern. Obwohl man in der EU beim ersten Anlauf gescheitert ist, sollte der Systemwechsel erneut auf die politische Tagesordnung gesetzt werden. Allerdings ist es notwendig, insbesondere zwei Schwächen der zuletzt diskutierten Vorschläge zu beheben. Erstens sollte die GKKB lediglich fakultativ eingeführt werden. Demnach hätten die Unternehmen wählen dürfen, ob sie sich auf Grundlage des alten Systems der national getrennten oder

<sup>113</sup> Unter Regulierungs- oder Steuerarbitrage versteht man das Ausnutzen der Regelungsunterschiede zwischen verschiedenen Staaten, um für sich selbst steuerliche oder regulatorische Vorteile zu erlangen.

<sup>114</sup> Indien berichtet, dass 90% der ausländischen Investitionen über Mauritius in das Land kommen (Owens 2006).

<sup>115</sup> Avi-Yonah 2000.

des neuen Systems der gemeinsamen Bemessungsgrundlage besteuern lassen. Diese Wahlfreiheit würde nicht nur bedeuten, dass keine nennenswerte Vereinfachung gelingt, sondern auch das Ziel der Verhinderung von Gewinnverlagerungen verfehlen. Eine GKKB muss deshalb für alle Unternehmen verpflichtend sein.

Zweitens wollte die EU-Kommission den Mitgliedstaaten keine Vorschriften bei der Festlegung der Steuersätze machen. Es ist aber erforderlich, eine GKKB durch die Einführung eines Mindeststeuersatzes zu begleiten. Durch eine gemeinsame Bemessungsgrundlage mit Formelallokation wird zwar das einfache Verschieben von Gewinnen erschwert, das heißt aber nicht, dass der Steuerwettbewerb vollständig zum Erliegen käme. Wenn es den Unternehmen nicht mehr möglich ist, ihre Steuern durch die Verlagerung von Gewinnen zu minimieren, dann erhöht sich bei weiterhin bestehenden Steuersatzdifferenzen der Anreiz zu realen Standortverlagerungen. Gerade weil der Steuerwettbewerb in einem System mit gemeinsamer Bemessungsgrundlage nicht mehr um rein bilanzielle Gewinnverschiebungen geführt wird, wird er zu einem Wettbewerb um reale Investitionen. Um diesem Wettbewerb zumindest einen Boden einzuziehen, ist es notwendig, einen verbindlichen Mindeststeuersatz einzuführen.<sup>116</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 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 Finanzverwaltung meistens der Hase ist. Der Informationsrückstand ließe sich durch die Einführung einer Melde- und Genehmigungspflicht für Steuerplanungsmethoden beheben, so wie es auch in Kanada, Südafrika, Großbritannien und den USA üblich ist.<sup>117</sup> Dieses Verfahren ermöglicht nicht nur eine bessere Regulierung der aggressiven Steuerplanung, sondern es kommt auch den Steuerzahlern zugute, weil frühzeitig Rechtssicherheit hergestellt wird.<sup>118</sup>

---

**116** Eine detaillierte Diskussion des Vorschlags findet sich in Uhl/Rixen 2007. Vgl. auch Rixen/Schick 2007.

**117** Vgl. Rixen/Seipp 2009: 37f. für eine genauere Diskussion dieses Vorschlags. Siehe auch TJN 2009b und OECD 2008c.

**118** Insbesondere Großunternehmen sind nicht nur an niedrigen Steuerzahlungen interessiert, sondern auch daran, so früh wie möglich Klarheit über die Höhe ihrer Steuerlast zu haben und Rechtsunsicherheiten sowie das Image schädigende Auseinandersetzungen mit den Finanzbehörden zu vermeiden.

### 3 Global Governance in der Steuer- und Finanzmarktpolitik

Das Hauptproblem beim Kampf gegen Steuer- und Regulierungsarbitrage ist, dass es sich dabei um ein globales Phänomen handelt, dass es aber kaum effektive politische Handlungskapazitäten auf globaler Ebene gibt. Die Regelungskompetenzen sowohl in der Steuerpolitik als auch bei der Finanzmarktregulierung liegen hauptsächlich auf der nationalen Ebene. Diese Struktur wird der globalisierten Wirtschaft im 21. Jahrhundert nicht mehr gerecht. Es bedarf einer Internationalisierung der Steuerpolitik und der Finanzregulierung. Deshalb werden zunächst Anforderungen an zukünftig zu schaffende internationale Organisationen auf diesen Gebieten formuliert. Da die Einrichtung entsprechender Institutionen aber noch auf starke Ablehnung stößt, werden anschließend pragmatische Wege zur Schaffung von effektiven Handlungskapazitäten diskutiert.

#### Weltsteuerorganisation und eine globale Finanzaufsicht

Wie im Teil I dieses Beitrags beschrieben, handelt es sich beim Problem der Steuer- und Regulierungssoasen um ein Wettbewerbsphänomen. Auch wenn dies zu kollektiv unerwünschten Ergebnissen führt, hat jede Regierung einen individuellen Anreiz, die anderen Staaten durch niedrige Steuern, Geheimhaltung und lasche Regulierung zu unterbieten. Angesichts einer solchen Interessenkonstellation zwischen den Staaten, ist es erstens notwendig, dass man sich auf effektive Standards zur Unterbindung der Steuer- und Regulierungsarbitrage einigt, wozu es eines legitimen Forums zur Aushandlung der Standards bedarf. Zweitens muss es eine unabhängige und von allen Staaten akzeptierte Instanz geben, die mit der Durchsetzung dieser Standards betraut wird. Angesichts der Tatsache, dass die Staaten auch nach der Vereinbarung eines Standards stets einen individuellen Anreiz haben, die Vereinbarung zu brechen, beinhaltet dies einerseits effektive Überwachungsmechanismen, um nicht-regelkonformes Verhalten sichtbar zu machen, und zweitens die Kompetenz, Verstöße zu sanktionieren.<sup>119</sup>

Institutionen, die über entsprechende Kompetenzen und Ressourcen verfügen, fehlen sowohl im Steuer- als auch Finanzbereich. Wie beschrieben, können weder IWF und FSB noch die OECD diesen Anforderungen gerecht werden. Notwendig ist deshalb die Schaffung entsprechender Institutionen, wobei es zunächst zweitrangig ist, ob neue Institutionen geschaffen werden oder die bestehenden zusätzliche Kompetenzen erhalten. Für den Steuerbereich fordert TJN die Einrichtung einer «Weltsteuerorganisation». Am besten geeignet, diese Rolle zu übernehmen, sei die UN, der wegen ihrer inklusiven Mitgliedschaft

<sup>119</sup> Diese Anforderungen lassen sich aus der Standardliteratur zum Design internationaler Institutionen ableiten, vgl. z.B. Koremenos et al. 2001.

eine besondere Legitimität zugesprochen wird.<sup>120</sup> Auch für den Finanzbereich bräuchte es eine Weltfinanzaufsicht.<sup>121</sup>

Der Ruf nach starken internationalen Institutionen in der Steuer- und Finanzpolitik ist weniger utopisch, als es zunächst erscheinen mag. Es geht nämlich nicht um die Einrichtung einer Weltregierung, die über ein eigenes Besteuerungsrecht verfügt, sondern um die Schaffung von legitimen, unabhängigen Instanzen, die gegenüber den Staaten jene Standards, denen sie selbst zugestimmt haben, durchsetzen kann. Solange sie sich an die vereinbarten Standards halten, können die Staaten weiterhin ihre eigene Steuerpolitik formulieren und rein national tätige Finanzinstitute selbst beaufsichtigen. Eine internationale Institution, die eine solche Funktion in einem anderen Politikbereich, nämlich dem internationalen Handel, bereits erfüllt, ist die Welthandelsorganisation (WTO).

Trotzdem dürfte es derzeit schwierig sein, entsprechende Institutionen für eine effektive Global Governance der Steuer- und Finanzpolitik im Weltmaßstab durchzusetzen.<sup>122</sup> Deshalb sollte man zumindest auf regionaler Ebene Fortschritte erzielen. Die EU, als der am weitesten integrierte Wirtschaftsraum der Welt, sollte hier eine Vorreiterrolle einnehmen. Wir brauchen eine europäische Steuerbehörde, die die Mitgliedstaaten zur Einhaltung von Standards zwingen kann. Mittelfristig sollte auch daran gedacht werden, der EU ein eigenes Besteuerungsrecht zuzuweisen. Ähnliches gilt für eine europäische Finanzaufsicht. Auch diese muss die Umsetzung bestimmter Maßnahmen gegenüber nationalen Aufsehern erzwingen können.

### Bessere Verzahnung von Steuer- und Finanzregulierung

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass es in naher Zukunft zur Gründung globaler oder europäischer Institutionen mit den beschriebenen Aufgaben 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 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

---

120 TJN 2005: 29.

121 Anders als für den Bereich der Steuern, wäre an eine Weltfinanz- und Bankenaufsicht weniger das Kriterium der «Input-Legitimität» zu richten als vielmehr – entsprechend dem Modell nationaler Zentralbanken, die oft unabhängig sind und gerade deshalb erfolgreich – dasjenige der «Output-Legitimität» (Enderlein 2009).

122 Immerhin scheint es inzwischen bei einigen Regierungen zumindest ein entsprechendes Problembewusstsein zu geben, was sich darin zeigt, dass man das OECD Global Forum mit weiteren Ressourcen ausgestattet hat. Allerdings hat man es, wie oben beschrieben, nicht mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet.

der Geldwäsche tun müssen. Zum anderen sollte das FSB 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>123</sup>

### Verwaltungszusammenarbeit

Ein weiterer pragmatischer Ansatzpunkt, um Fortschritte in Richtung der notwendigen Internationalisierung der Handlungskapazitäten zu erzielen, besteht darin, die nationalen Finanzverwaltungen stärker international zusammenarbeiten zu lassen. Als erstes sollten weitere Länder im «Joint International Tax Shelter Information Center» (JITSIC) aufgenommen werden, das im Jahr 2004 von den USA, England, Australien und Kanada gegründet wurde. Seit 2007 ist auch Japan Mitglied. Es handelt sich um eine internationale Verwaltungseinheit mit Büros in Washington und London, die es sich zum Ziel gesetzt hat, aggressive Steuerplanung und -gestaltung zu bekämpfen. Die beteiligten Steuerverwaltungen tauschen Informationen und Erfahrungen über Steuerplanungsmethoden und ihre Erfahrungen im Kampf gegen diese aus, zeigen sich wechselseitig mögliche Investoren und Vermarkter der entsprechenden Praktiken an und unterstützen sich bei der Entwicklung neuer Früherkennungstechnologien zur Identifizierung neuer Vermeidungspraktiken.<sup>124</sup> Deutschland und Frankreich arbeiten bereits mit den JITSIC-Ländern im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft zu Steuerparadiesen zusammen.<sup>125</sup> Diese Zusammenarbeit sollte durch einen Beitritt der Bundesrepublik zu JITSIC intensiviert und verbreitert werden. Wenn Deutschland, wie hier vorgeschlagen, Meldepflichten für Steuerplanungsmethoden einführt, würde es ein noch attraktiverer Partner in dieser Gruppe werden.

---

**123** TJN 2009b.

**124** JITSIC 2004.

**125** Außerdem ist Deutschland gemeinsam mit den JITSIC-Ländern und Frankreich, Südkorea, Indien und China in der «Leeds Castle Group» vertreten, die sich ebenfalls um eine intensivere administrative Zusammenarbeit zur Durchsetzung des Steuerrechts bemüht (Watt 2008).

# IV

## Ausblick

Steuer- und Regulierungsoasen sind einerseits Konsequenz und Ausdruck eines «neoliberal» geprägten, deregulierten und globalisierten Kapitalismus, weil sie es interessierten Personen und Unternehmen ermöglichen, sich jeglicher Besteuerung und Regulierung zu entziehen. Andererseits waren sie aber auch Antreiber der Deregulierung, weil sie andere Staaten in einen Wettbewerb gedrängt haben, der sie ebenfalls zur Deregulierung getrieben hat. Wenn nun die gegenwärtige Finanzkrise tatsächlich, wie viele meinen, eine Zäsur für den deregulierten Kapitalismus darstellt, und eine neue Ära des starken regulierenden Staates bevorsteht, dann wäre zu erwarten, dass die Steuer- und Regulierungslücken, die von den Oasen angeboten werden, sehr schnell und effektiv geschlossen werden.

Bisher ist dies aber nicht geschehen – wie es auch grundsätzlich noch nicht zu wesentlichen Verbesserungen der internationalen Finanzmarktregulierung gekommen ist. Stattdessen besteht die vielbeschworene Rückkehr des Staates alleine darin, dass die Regierungen unter Aufwendung von Steuergeldern in Not geratene Finanzmarktakteure vor dem Untergang gerettet haben. Dagegen ist auch nichts einzuwenden, weil es wahrscheinlich in dem Sinne alternativlos war, dass ein Unterlassen dieser Rettungsaktionen wesentlich schlimmere Konsequenzen nach sich gezogen hätte. Allerdings muss die Rettung einhergehen mit der Schaffung eines leistungsfähigen regulatorischen Rahmens für die Finanzmärkte, was bisher unterblieben ist. Nur wenn sie gut reguliert sind, können Märkte die ihnen zugeschriebenen positiven Effekte auch tatsächlich erfüllen – eine Tatsache, die in den vergangenen Jahren des neoliberalen Denkens viele vergessen haben. Zur Aufrechterhaltung einer stabilen Marktordnung braucht es deshalb, erstens, einen starken Staat, der über ausreichende Finanzmittel verfügt. Zweitens muss im Zeitalter globaler Märkte die staatliche Regelsetzung in viel größerem Maße global erfolgen. Man kann keine stabile globale Marktordnung schaffen, solange die Nationalstaaten in der Wirtschaftspolitik einseitig ihre nationalen Interessen verfolgen. Es handelt sich bei der Finanzmarktordnung um ein öffentliches Gut, dessen Erstellung durch effektive internationale Regeln zu sichern ist.

Was folgt daraus für die Bearbeitung des Problems der Steuer- und Regulierungsoasen? Erstens, Steuer- und Regulierungsoasen sind mit einem funktionierenden Markt nicht zu vereinbaren, da sie Intransparenz schaffen und so

das notwendige wechselseitige Vertrauen der Marktteilnehmer unterwandern. Außerdem entziehen sie den Staaten notwendige Mittel, die diese nicht zuletzt zur Sicherstellung einer funktionierenden Marktordnung benötigen. So führt die Nutzung von Steuer- und Regulierungssoasen nicht nur zu Ungerechtigkeiten, sondern sie unterwandert letztlich auch die Effizienz einer globalen Marktwirtschaft. Zweitens lässt sich das Problem nur durch die Schaffung starker internationaler Institutionen lösen, die die internationale Wettbewerbsordnung auch gegen Widerstände einzelner Länder durchsetzen können.

Gemessen an diesen Anforderungen sind die bisherigen politischen Bemühungen unzureichend, und man hat nicht den Eindruck, dass die Regierungen die Notwendigkeit einer Internationalisierung der Steuer- und Finanzpolitik in ausreichendem Maße erkannt haben. Auch in der aktuellen Diskussion um den Schaden, der von Steuerparadiesen verursacht wird, thematisieren die meisten Finanzminister alleine die Einnahmeverluste für ihre Staaten und versuchen, einzelne Oasen an den Pranger zu stellen. Die regierungsamtliche Politik ist kaum bereit, den internationalen und systemischen Charakter des Problems angemessen zu analysieren. Stattdessen bleibt es meist bei einer nationalen Debatte, in der vorrangig nach nationalen Lösungen gesucht wird. So gerät der Bedarf nach mehr Global Governance in der Steuer- und Finanzpolitik – der durch die gegenwärtig auf diesen Feldern agierenden Organisationen nicht angemessen befriedigt werden kann – gar nicht erst in den Blick. Anstatt an der Illusion der nationalen Souveränität festzuhalten, die durch den Wettbewerb faktisch unterwandert wird, gewinnt man echte politische Autonomie unter Globalisierungsbedingungen nur, wenn man seine formale Souveränität mit anderen Regierungen teilt.

Wie dies konkret aussehen kann, dazu sind hier Vorschläge unterbreitet worden. Sie gehören auf die politische Agenda, bevor sich das aktuelle Gelegenheitsfenster zur Regulierung der Steuer- und Regulierungssoasen wieder schließt.



# LITERATUR

- Afhüppe, Sven (2009): Banken kritisieren Pläne gegen Steuerflucht. *Handelsblatt*. 26. 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)
- Baumann, Claude/Teuwsen, Peer (2009): Alles, nur keine Amerikaner! *Die Zeit*. 18. Juni 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).
- Commission on Capital Flight from Poor Countries (2009): *Tax havens and development Status, analyses and measures*. Report Appointed by Royal Decree of 27 June 2008. [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax\\_report.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax_report.pdf) (zuletzt aufgerufen am 19. Juni 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.
- Department for International Development (DFID) (2009): *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*. <http://www.dfid.gov.uk/Documents/whitepaper/building-our-common-future.pdf> (zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2009).
- 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.
- Enderlein, Henrik (2009): Desiderat Weltwirtschaftsregierung. Die Abwesenheit internationaler Handlungskoordination. *Leviathan* 2(37): 211-218.
- 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.
- 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).
- Fuest, Clemens/Riedel, Nadine (2009): Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries. A review of the literature. Report prepared for the UK Department for International Development (DFID). <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/research/oxford-tax-evasion-report.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24. Juni 2009).
- G 20 (2009a): Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, London, 4-5 September 2009: Declaration on further Steps to strengthen the Financial System. [http://www.G20.org/Documents/FM\\_CBG\\_Declaration\\_-\\_Final.pdf](http://www.G20.org/Documents/FM_CBG_Declaration_-_Final.pdf) (zuletzt aufgerufen am 8. September 2009).
- G 20 (2009b): The Global Plan for Recovery and Reform. 2 April 2009. <http://www.london-summit.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 (2009a): Kleinmütige Sachwalter. *Die Zeit*. 15. Oktober 2009, S. 31.
- Giegold, Sven (2009b): 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* 2(4): 11-12. [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.

- 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).
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2009): Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy. Prepared by the Fiscal Affairs Department, 12 June 2009. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf> (zuletzt aufgerufen am 6. Juli 2009).
- Issing, Otmar/Asmussen, Jörg/Krahnen, Jan Pieter/Regling, Klaus/Weidmann, Jens/White, William/Center for Financial Studies/Goethe-Universität (2009): New Financial Order. Recommendations by the Issing Committee. Preparing G-20 – London, April 2, 2009. White Paper No. II. <http://www.ifk-cfs.de/index.php?id=1571> (zuletzt aufgerufen am 3. Juli 2009).
- Joint International Tax Shelter Information Centre (JITSIC) (2004): Memorandum of Understanding. <http://www.ato.gov.au/corporate/content.asp?doc=/content/00144788.htm> (zuletzt aufgerufen am 10. Juli 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.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan (2001): The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55(4): 761-799.
- Krieger, Alexandra (2008): Wie kam es zur Subprime-Krise, und wie gerieten Banken in Schiefelage? 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).
- Lenz, Daniel (2009): UBS: Schluss mit dem Betrug am Genfer See. *Handelsblatt*, 20. August 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.
- Loomer, Geoffrey/Maffini, Giorgia (2009): Tax Havens and the Financial Crisis. <http://www.sbs.ox.ac.uk/tax> (zuletzt aufgerufen am 26. Juni 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* 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». <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 (2009a): Information Exchange: What would help Developing Countries now? <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/InfoEx0609.pdf> (zuletzt aufgerufen am 8. Juli 2009).
- Murphy, Richard (2009b): 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).
- Murphy, Richard (2009c): Country-by-Country Reporting: Holding Multinational Corporations to Account wherever they are. Task Force on Financial Integrity and Economic Development: [http://www.financialtaskforce.org/wp-content/uploads/2009/06/Final\\_CbyC\\_Report\\_Published.pdf](http://www.financialtaskforce.org/wp-content/uploads/2009/06/Final_CbyC_Report_Published.pdf) (zuletzt aufgerufen am 9. Juli 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 (2002): Agreement on Exchange of Information on Tax Matters. Paris: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/2082215.pdf> (zuletzt aufgerufen am 7. Juli 2009).
- OECD (2008a): Tax Co-operation. Towards a Level Playing Field. 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation. Paris: OECD.
- OECD (2008b): 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 (2008c): Study into the Role of Tax Intermediaries. Paris: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2009).
- OECD (2009a): A Progress Report on the Jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard. Progress made as at 3<sup>rd</sup> September 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf> (zuletzt aufgerufen am 04. September 2009).
- OECD (2009b): Summary of Outcomes of the Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Held in Mexico on 1-2 September 2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/39/43610626.pdf> (zuletzt aufgerufen am 8. September 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.
- Rixen, Thomas/Seipp, Klaus (2009): Mit mehr Transparenz zu einem gerechten Steuersystem. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06535.pdf> (zuletzt aufgerufen am 9. Juli 2009).
- Schick, Gerhard (2009): Steinbrücks kurze Sprünge. *Financial Times Deutschland*, 23. Juni 2009.
- Schweizer Bundesversammlung (2009): Unser Bankgeheimnis und die Probleme der UBS in den USA – Motion 08.3834. [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaeft.asp?gesch\\_id=20083834](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaeft.asp?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) (2008): 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)/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): The Financial Secrecy Index. <http://www.financialsecrecy-index.com> (zuletzt aufgerufen am 4. November 2009).
- Troost, Axel/Liebert, Nicola (2009): Das Billionengrab. Von Steueroasen und Schattenbanken. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 54(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).
- Wagner, Joachim (2009): Heiße Spur ins Paradies. *Die Zeit*, 3. September 2009.
- Watt, Andrew (2008): The Global Battle against Serious Tax Fraud. Global Forensics, September 2008. <http://www.gforensics.com> (zuletzt aufgerufen am 20. Februar 2009).
- Weiner, Joann (2008): Icelandic Bank Failure Reveals Tax Haven Links. *Tax Notes International*: 10 November 2008, 443-452.

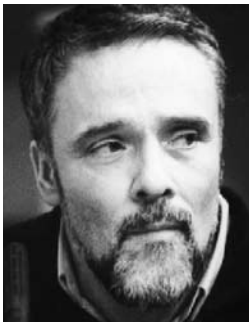
## ■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG FREUNDINNEN + FREUNDE

Die Freundinnen und Freunde der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützen die Werte und Ziele der Stiftung. Sie fühlen sich der politischen und moralischen Haltung Heinrich Bölls verbunden. Menschenrechte, Kunst und Kultur liegen den Freundinnen und Freunden der Heinrich-Böll-Stiftung am Herzen. Mit ihren Mitgliedsbeiträgen fördern sie unbürokratisch und schnell Menschenrechtsaktivisten, Künstler und Kunstprojekte.

### **Angebote an die Freundinnen und Freunde:**

- exklusive Informationen über die Stiftungsarbeit
- spezielles Veranstaltungsangebot
- politische Begegnungsreisen zu den Auslandsbüros
- Vernetzung im grünen Umfeld
- persönliche Einladungen zu besonderen Veranstaltungen wie der Petra-Kelly-Preisverleihung oder dem Sommerfest des Heinrich-Böll-Hauses in Langenbroich
- Verlinkung unserer Homepage mit ihrer Website

**Wir laden Sie ein**, Mitglied zu werden und damit Teil unserer grünen Ideenwerkstatt und unseres internationalen Netzwerkes – ob als Privatperson, als Institution oder als Unternehmen. Als Freund oder Freundin tragen Sie dazu bei, Qualität und Selbstständigkeit der Heinrich-Böll-Stiftung langfristig zu sichern.



*«Die Heinrich-Böll-Stiftung ist ein Stück autonomer und engagierter politischer Kultur in Deutschland – sie verdient Ihre Unterstützung.»*

György Dalos, ungarischer Autor in Berlin

### **Machen Sie mit!**

Ansprechpartnerin:

Dr. Janina Bach

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

**T** 030 28534-112    **F** -119    **E** bach@boell.de

Informieren Sie sich über unser Programm unter: [www.boell.de/freundeskreis](http://www.boell.de/freundeskreis)













Die rund siebzig Steueroasen weltweit sind unter Druck geraten. Der deutsche Finanzminister drohte im Sommer 2009 der Schweiz mit der Kavallerie; ein weiteres Abkommen mit Liechtenstein ist unterzeichnet; die G 20 streben eine bessere Aufsicht über Steuer- und Regulierungsstaaten an; und auch US-Präsident Barack Obama setzt auf ein strengeres Vorgehen gegen diese zweifelhaften „Paradiese“. Der Aktionismus kommt nicht von ungefähr, denn den betreffenden Staaten und Gebieten wird vorgeworfen, dass sie eine Miitschuld an

der internationalen Finanzkrise tragen und der Steuerhinterziehung Vorschub leisten. Doch reichen die vorgesehenen Abkommen und Regelwerke, um diesen dubiosen Finanzmarktplätzen beizukommen und sie zu mehr Transparenz zu zwingen und Steuerflucht zu verhindern? Der Ökonom Thomas Rixen hat im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung die bisherigen Pläne der Regierungen und UN-Institutionen analysiert. Er macht Vorschläge, welche Maßnahmen wirkungsvoll sein könnten in dem Bemühen, Steuerschlupflöcher zu schließen.

**Heinrich-Böll-Stiftung**

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

[www.boell.de](http://www.boell.de)

Telefon 030 2853-40 Fax 030 28534-109 [info@boell.de](mailto:info@boell.de)

ISBN 978-3-86928-012-7