

Symbolische Politik: Die multilaterale Regulierung der Steuerflucht

Sven Giegold

Die internationale Steuerflucht ist zu einem gravierenden Problem für die Finanzierung von Sozialstaaten geworden. Welche Dimensionen hat das Problem? Welche Möglichkeiten zur wirksamen Bekämpfung der Steuerflucht gibt es? Welche Maßnahmen wurden auf EU- und OECD-Ebene bereits ergriffen, welche werden diskutiert? Wie sind diese Maßnahmen zu beurteilen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des folgenden Beitrags.

1 Das Problem der Steuerflucht

Die immer stärkere Internationalisierung der Wirtschaft betrifft die auf nationaler Ebene gewachsenen Steuersysteme in verschiedenen Bereichen (Giegold 2003). Die Körperschaftsteuersätze sinken international. In 900 so genannten freien Produktionszonen genießen transnationale Unternehmen weitgehende steuerliche Sonderrechte. Viele Länder nutzen Maßnahmen des so genannten „unfairen Steuerwettbewerbs“, bei dem ausländische Steuerzahler gegenüber inländischen bevorzugt werden. Ziel ist die Verlagerung von Steuerbasen wie etwa Unternehmensgewinnen. Schließlich bieten etwa 60-70 Steueroasen mit Niedrigsteuerangeboten in verschiedenen Bereichen ihre Dienste an.

Am weitesten ist die internationale Diskussion um die steuerlichen Konsequenzen der Globalisierung im Bereich der privaten Steuerflucht vorangeschritten. Unter Steuerflucht wird allgemein Steuerhinterziehung durch die Verlagerung von Steuerbasen ins Ausland verstanden. Im Gegensatz zur Steuervermeidung ist sie illegal.

Insbesondere steuerpflichtige Privatpersonen verlagern ihre Vermögensverwaltung ins Ausland und verschweigen dann ihre Kapitaleinkünfte gegenüber den Finanzbehörden im Heimatland. Damit verstoßen sie gegen das Welteinkommensprinzip der Einkommensteuer, nach dem auch Kapitaleinkommen im Land des Wohnsitzes steuerpflichtig sind. Die internationale Konkurrenz hat zum dramatischen Verfall der Quellensteuern auf Zins- und Dividendeneinkünfte von AusländerInnen geführt. Sie waren noch vor

30 Jahren in den meisten Ländern üblich. Inzwischen stellen solche Quellensteuern die Ausnahme dar. Sehr viele Länder (z. B. Österreich und Deutschland) wurden damit den Steueroasen ähnlich (Bundesministerium der Finanzen 2001). So wird auf Zinseinkünfte von Steuerausländern in Deutschland keine Zinsabschlagsteuer erhoben. Die Steuerfreiheit für Kapitaleinkünfte von AusländerInnen ist also keineswegs auf die so genannten Steueroasen beschränkt, sondern findet sich auf praktisch allen internationalen Finanzplätzen. In den Steueroasen wird der Verzicht auf Quellensteuern jedoch zusätzlich durch ein strenges Bankgeheimnis ergänzt. Die meisten Steueroasen sind dabei politisch und ökonomisch direkt von einem der großen Industrieländer abhängig (Großbritannien, Frankreich, USA oder den Niederlanden).

Nutznieser der Steuerflucht sind zum Ersten vermögende Privatpersonen. Nur wer über erhebliche Kapitaleinkommen verfügt, kann effektiv von internationalen Steuergeländen profitieren und zwar ohne das Heimatland verlassen zu müssen. Die in den Medien berichteten Wohnsitzwechsel prominenter Vermögender stellen im Vergleich die Ausnahme dar. Mindestens 7-8 Billionen US \$ haben die Vermögenden der Welt inzwischen in die Banken und Investmentfonds der Steueroasen geschafft (Tanzi 1998). Wenn man schätzt, dass diese Vermögen eine Jahresrendite von 5 % erzielen und die Einkommen mit 35 % zu versteuern wären, so kommt man auf Steuerausfälle von 140 Mrd. US \$. Dies entspricht fast dem Dreifachen der öffentlichen Entwicklungshilfe aller reichen Länder.

Während die großen Industrieländer trotz ihrer zum Teil bedeutenden Finanzplätze Nettoverlierer der Steuerflucht sein dürften, profitieren klassische Steueroasen netto von der internationalen Steuerflucht.

Sie sind die zweite Gruppe der Nutznießer dieses Geschäfts. Zum einen erzielt ihre öffentliche Hand Gebühren und Steuereinnahmen aus dem Finanzsektor, die es ohne das Niedrigsteuerangebot nicht gäbe. Zwar sind diese Einnahmen im Vergleich zu den hohen Steuerausfällen anderswo gering. Für kleine Länder jedoch können sie dennoch erheblich sein. Zum anderen ist es einigen Steueroasen gelungen, eine Finanzindustrie aufzubauen, die einer nennenswerten Zahl von Menschen Arbeit bietet. In Europa ist dies etwa in Luxemburg und der Schweiz besonders deutlich. Allein die Schweiz hat etwa einen Marktanteil von einem Viertel der ausländischen Vermögensverwaltung weltweit. Der Finanzplatz trug im Jahr 2000 direkt 10,9 % zum Schweizer BIP bei (Eidgenössisches Finanzdepartement 2003). Die Mehrheit der Oasen kann jedoch kaum auf einen relevanten Beitrag der Finanzaktivitäten zur inländischen Wertschöpfung verweisen. Die Firmen und Konten werden aus den großen Finanzzentren fernverwaltet.

Offensichtliche Profiteure der internationalen Steuerflucht sind drittens die großen Banken und Versicherungen, andere Finanzdienstleister sowie Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Sie sind die eigentlichen ManagerInnen der Steuerflucht. Über Gebühren und Zinsabschläge erhalten sie einen relevanten Anteil der ersparten Steuern.

Sven Giegold, M.Soc.Sc., *Wirtschaftsentwicklung und -politik*, University of Birmingham, *Arbeitsschwerpunkte: Steuerflucht und ihre Bekämpfung, Entwicklungsökonomie. Sprecher Attac AG Steuerflucht und Steuerpolitik. Mitglied des International Steering Committee des Netzwerk Steuergerechtigkeit*
e-mail: giegold@attac.de

Die Verlierer der Steuerflucht sind dagegen die öffentlichen Haushalte in Industrie- wie Entwicklungsländern. Die Sozialsysteme in den Industrieländern können nur durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Diese sind jedoch gerade von den Leistungsfähigsten immer schwerer zu erheben. Multinationale Konzerne und die Kapitaleinkommen der vermögenden Privatpersonen entziehen sich zunehmend der Besteuerung. Das führt zu Einnahmeausfällen der öffentlichen Hand. Zu diesen direkten Steuerverlusten durch Steuerflucht kommen die indirekten und schwer messbaren Effekte einer Steuerpolitik hinzu, die unter dem Druck des internationalen Steuerwettbewerbs Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen entlastet. Wenn die leistungsfähigsten Steuerzahler nicht mehr entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Steuerzahlung herangezogen werden können, sinkt die Legitimität öffentlicher Ausgaben insgesamt. Die Steuerzahlungsbereitschaft vieler BürgerInnen, die mit Steuerflucht selbst nichts zu tun haben, sinkt, wenn sie sehen, dass andere sie nutzen. Zudem ließen sich ohne internationale Steuerflucht viele der Einschnitte im Sozialsystem bei gleichzeitig wachsendem Reichtum einer Minderheit kaum erklären. Steuerflucht und Steuerkonkurrenz wirken als Hebel für ein umfassenderes neoliberales Programm des Rückzugs der öffentlichen Hand insbesondere aus dem sozialen Bereich.

Auch für die meisten Entwicklungsländer stellt die Steuerflucht ein großes Problem dar. Die internationale Entwicklungsorganisation OXFAM legte deshalb im Jahr 2000 eine viel zitierte Studie vor, die den Zusammenhang zwischen Steuerflucht und Armut nachgewiesen hat.

Steueroasen bieten korrupten Regierungen und Beamten sichere Häfen für ihre fragwürdigen Einkünfte. Das Bankgeheimnis und die mangelnde Kooperationsbereitschaft vieler Oasenländer verhindern die Wiederbeschaffung des Geldes. Es sind die gleichen Mechanismen, die die SteuerhinterzieherInnen schützen und Korruption erleichtern. Auch die Auslandsvermögen der reichen Eliten in den Entwicklungsländern entziehen sich der Besteuerung. Das allein bedeutet nach konservativen Schätzungen (OXFAM 2000) jährlich 15 Mrd. US \$ an nicht realisierten Steuereinnahmen sowie Kapitalmangel in den betroffenen Ländern. Insgesamt fehlen den Entwicklungsländern aufgrund von

Steuerflucht und Steuerwettbewerb jährlich mindestens 50 Mrd. US \$ in ihren Kassen. Dies entspricht der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der Industrieländer.

2 Was muss getan werden?

Um das Problem der Steuerflucht zu lösen, werden seit längerem zwei verschiedene Ansätze diskutiert:

- Informationsaustausch zwischen den ausländischen Finanzdienstleistern und den Steuerbehörden (Realisierung des Wohnsitzprinzips).
- Einführung einer Quellensteuer bei ausländischen Finanzdienstleistern, von der die Steuerbehörden der Wohnsitzländer einen Anteil bekommen.

Das Besteuerungsrecht an Kapitaleinkünften liegt nach dem Welteinkommensprinzip bei den Heimatländern der SteuerbürgerInnen. Die Steuerbehörden können dieses Recht jedoch nicht wahrnehmen, weil die Steuerpflichtigen ihnen Informationen verschweigen und häufig durch ein strenges Bankgeheimnis in den Finanzplätzen vor Nachfragen geschützt sind. Das gleiche Problem existiert auch innerstaatlich bei der Erfassung von Kapitaleinkünften. Zur Verbesserung des internationalen Informationsflusses werden zwei Wege vorgeschlagen: Der automatische Informationsaustausch (Kontrollmitteilungen) und der Informationsaustausch auf Ersuchen.

Beim automatischen Informationsaustausch stellen die Finanzdienstleister routinemäßig Bescheinigungen für die Heimatfinanzämter der AnlegerInnen aus, die die Kapitaleinkünfte ausweisen. Auf diese Weise wurden in den USA mit großem Erfolg die Probleme bei der steuerlichen Erfassung von privaten Kapitaleinkünften zwischen den verschiedenen Bundesstaaten gelöst. Die effektive Besteuerung von Kapitaleinkünften wird so gewährleistet, ohne die Möglichkeit der freien Wahl des Finanzdienstleisters zu beschränken. Vielmehr stellen die Kontrollmitteilungen einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Finanzdienstleistungsstandorten sicher, der nicht mehr durch steuerliche Anreize verfälscht wird. Beim Informationsaustausch auf Ersuchen fließen die

Informationen dagegen nur auf eine konkrete Nachfrage der Finanzbehörden hin. Beide Verfahren bedeuten die Einschränkung des steuerlichen Bankgeheimnisses, das den meisten Ländern allerdings fremd ist.

Besonders von BefürworterInnen eines weitgehenden steuerlichen Bankgeheimnisses wird dagegen die Einführung von Quellensteuern als Alternative zum internationalen Informationsaustausch vorgeschlagen. Diese sollten nach ihrer Vorstellung zumindest auf einem Mindestniveau international harmonisiert werden. Danach erheben die Finanzdienstleister auf Kapitaleinkünfte von AusländerInnen Quellensteuern (wie etwa die innerdeutsche Zinsabschlagsteuer oder Kapitalertragsteuer auf Dividenden). Diese werden dann vollständig oder teilweise an die Steuerbehörden der KapitalbesitzerInnen überwiesen, ohne dass die EigentümerInnen bekannt gemacht werden. Wenn AnlegerInnen ihre Kapitaleinkünfte ordentlich deklarieren, können sie gezahlte Quellensteuern auf ihre Einkommensteuerschuld anrechnen.

Im Vergleich zum automatischen Informationsaustausch weist dieses Verfahren einige Nachteile auf. In der Regel liegen die Quellensteuern deutlich unter den Spitzensteuersätzen der Heimatländer der AnlegerInnen. Es verbleibt also ein steuerlicher Anreiz zur Verlagerung von Anlagekapital ins Ausland. Der Wettbewerb zwischen den Finanzplätzen wird weiterhin steuerlich verzerrt und der öffentlichen Hand gehen Einnahmen verloren. Es steht zu erwarten, dass sich die Besteuerung von Kapitaleinkünften international auf die Höhe der internationalen Mindestsätze einpendelt (Dualisierung des Steuersystems). Theoretisch wäre es allerdings möglich, die Quellensteuern auf das Niveau der Spitzensteuersätze anzuheben. Das löst jedoch nicht das Steuerfluchtproblem im Bereich der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung. Das ist nur auf Basis eines effizienten Informationsaustausches möglich.

3 Aktuelle multilaterale Maßnahmen

Derzeit existieren zwei bedeutende multilaterale Verhandlungsprozesse, um das

Problem der Steuerflucht in den Griff zu bekommen¹.

3.1 DIE OECD-INITIATIVE GEGEN „SCHÄDLICHE STEUERPRAKTIKEN“

Im Jahre 1998 hat die OECD bei zwei Enthaltungen (Schweiz und Luxemburg) im Rahmen ihrer Arbeit zu Steuerfragen eine Initiative gegen schädliche Steuerpraktiken ins Leben gerufen (www.oecd.org/taxation). Im Rahmen dieser Initiative wurde ein umfassender Bericht (OECD 1998) verfasst. Danach ermittelte die OECD in den Mitgliedsländern 47 schädliche steuerliche Praktiken und gab eine Liste der unkooperativen Steueroasen in den Nicht-Mitgliedsländern der OECD heraus. Seit 1998 erscheinen regelmäßig Folgeberichte, die den Fortgang des Projektes dokumentieren. Von den schädlichen Steuerpraktiken in den Mitgliedsländern wurden inzwischen 45 abgewandelt oder abgeschafft. Eine Evaluierung dieser Maßnahmen ist bislang nicht erfolgt, sodass die Effektivität der zum Teil komplexen Maßnahmen im Bereich der Mitgliedsstaaten bislang nicht bewertet werden kann.

Bei der Arbeit gegen Steueroasen in den Nicht-Mitgliedsländern wurde der Fokus stark verändert. Während 1998 ein niedriger Steuersatz auf Kapitaleinkünfte noch als notwendiges Kriterium für Steueroasen galt, wurde dieses Kriterium 2000 fallen gelassen (OECD 2000). Lediglich die Verweigerung des Austausches von Informationen auf Ersuchen eines anderen Staates wurde zum Kriterium für Steueroasen. Auch der Kernbegriff der Steuerinitiative änderte sich, vor allem auf Druck der USA. Sollte zu Beginn noch „schädlicher Steuerwettbewerb“ bekämpft werden, so geht es heute um „schädliche Steuerpraktiken“.

Inzwischen haben sich die meisten der von der OECD als Steueroasen identifizierten Staaten bereit erklärt, den Informationsaustausch in Steuerfragen zu verbessern. Bisher sind dies: Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrain, Belize, Bermuda, Britische Jungferninseln, Cookinseln, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Kaiman Inseln, Malta, Mauritius, Montserrat, Naurum, Niederländische Antillen, Niue, Panama, Samoa, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, San Marino, Seychellen, St. Vincent und die Grenadinen, Turks und Caicosinseln, Amerikanische Jungferninseln, Vanuatu und Zypern. Bei Barbados, den Ma-

lediven und Tonga stellte die OECD fest, dass sie bereits effektiven Informationsaustausch betreiben bzw. die OECD-Steuer-oasenkriterien nicht erfüllen. Lediglich fünf Staaten (Andorra, Liberia, Liechtenstein, Monaco und die Marshall Inseln) gelten noch als „unkooperativ“, während es bei Veröffentlichung des Fortschrittsberichtes 2000 noch 35 Staaten und Territorien waren. Die „kooperativen“ Nicht-Mitgliedsländer der OECD haben dagegen eine Rahmenvereinbarung mit der OECD unterzeichnet, in der sie den Austausch von steuerlichen Informationen zusagen. Diese Rahmenvereinbarungen müssen allerdings durch bilaterale Abkommen zwischen den Oasenländern und Staaten, die Zugang zu Informationen möchten, konkretisiert werden. Das steht in den meisten Fällen bislang noch aus und damit auch der Praxistest der OECD-Arbeiten im Bereich der Steueroasen.

Allerdings kann diese Regelung das Problem der Steuerflucht nicht beseitigen.

Zum einen reicht der Informationsaustausch auf Ersuchen nicht aus. Da die Anfragen sich auf Einzelfälle beziehen und hinreichend detailliert sein müssen, muss den Heimatsteuerbehörden ein Anfangsverdacht vorliegen. Außerdem muss angesichts der Vielzahl möglicher Finanzplätze eine Vorstellung darüber bestehen, wohin Kapital verlagert wurde. Auch die innerdeutschen Erfahrungen mit dem Bankgeheimnis zeigen, dass schon im Inland die große Zahl von Finanzplätzen, Finanzdienstleistern und Verschleierungsmöglichkeiten über komplexe, über mehrere Staaten hinweg konstruierte Firmennetze einen hinreichenden Schutz vor den Kontrollen der Steuerbehörden bieten. Es steht also zu erwarten, dass vielen SteuerhinterzieherInnen diese relative Sicherheit genügt. Daher müssen die „kooperativen“ Staaten und Territorien auch nicht befürchten, dass ihr Markt verloren geht.

Zum anderen gilt die Übereinkunft zum Informationsaustausch auf Ersuchen nur für Nicht-Mitgliedsländer. OECD-Mitgliedsländer wie Luxemburg, Belgien, Österreich und die Schweiz weigern sich dagegen bislang Informationen zu übermitteln (OECD 2004, S.15). Finanzplätze in Nicht-Mitgliedsländern kritisierten die OECD auf dem OECD Global Forum on Taxation Ende Oktober 2002 deshalb wegen ihrer doppelten Maßstäbe. Maßnahmen gegen kleine Nicht-Mitgliedsländer würden unter starkem politischen Druck

durchgesetzt, während Mitgliedsstaaten mit wesentlich größeren Märkten verschont blieben. Die Mitgliedsländer (Schweiz, Luxemburg, Österreich, Belgien) können auch im Rahmen der OECD-Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken am Bankgeheimnis bei einfacher Steuerhinterziehung festhalten. Nicht-Mitgliedsländer müssen dagegen im Rahmen der OECD-Arbeit gegen Steueroasen auch in diesen Fällen Informationen weiterleiten, um nicht auf der schwarzen Liste unkooperativer Staaten zu erscheinen. Die doppelten Maßstäbe zeigen sich auch an den Sanktionsdrohungen, die nur gegenüber Nicht-Mitgliedsländern ausgesprochen wurden, wohingegen bei Mitgliedsländern darauf verzichtet wurde (OECD 2001, S. 13).

Die Banken des Nordens ermöglichen den Eliten der Entwicklungsländer genauso die Steuerflucht wie kleine, südliche Steueroasen den Vermögenden der Industrieländer. Ernsthaft unter Druck gesetzt werden bislang jedoch nur die kleinen, südlichen Steueroasen. Wie auch in anderen Zusammenhängen verstoßen reiche wie arme Länder gegen multilaterale Absprachen, aber die Sanktionen treffen zuvorderst die armen Länder. Gerade für die kleinen Insel-Ökonomien ist jedoch der Abschied vom Dasein als Steueroase besonders schmerzlich. Sie verfügen nur über wenige Entwicklungsalternativen. Die OECD-Mitgliedsländer Schweiz und Luxemburg haben im Vergleich ungleich mehr Möglichkeiten. Das Ziel, ein „level playing field“, also gleiche Voraussetzungen im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Finanzplätzen zu schaffen, wurde durch die OECD-Maßnahmen bislang nicht erreicht. Dahinter steht u. a. das Einstimmigkeitsprinzip innerhalb der OECD, das jedem Mitgliedsland per Veto erlaubt, einen Beschluss zu verhindern. Da Entwicklungsländer in der OECD praktisch

¹ Darüber hinaus arbeitet der IWF an der Verbesserung statistischer Daten der Offshore-Finanzplätze. Die Bekämpfung von Steuerflucht steht nicht auf seinem Arbeitsprogramm. Auch die UN hat mit Arbeiten im Bereich der Steuerflucht begonnen. Im Rahmen der Nachfolge der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey wurde das Thema auf die Tagesordnung gesetzt. Die „Ad Hoc Group of Experts on International Cooperation in Tax Matters“ wurde inzwischen zu einem „Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters“ aufgewertet. Konkrete Ergebnisse gibt es jedoch noch nicht.

nicht vertreten sind und somit ihre Interessen in den Steuergremien nicht direkt vertreten können, ist die Legitimität der OECD als Ort der Politikkoordination zu dem beschränkt.

3.2 DIE EUROPÄISCHE UNION

Innerhalb der EU haben die Verhandlungen zu Steuerfragen bereits eine lange Geschichte. Im Vergleich zu Marktöffnungen und Harmonisierungen in anderen Bereichen sind die Fortschritte bislang gering. Auch die Diskussion um europäische Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerflucht reicht in die 60er Jahre zurück (Genschel 2002). Konkretes Ergebnis in diesem Bereich ist die beschlossene Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (EU 2003).

Der Richtlinienbeschluss hatte zusammen mit den folgenden Verhandlungen zur Umsetzung folgendes Ergebnis: Voraussichtlich ab dem 1.7.2005 werden 12 Mitgliedsländer der EU sich gegenseitig über Zinseinkünfte ihrer BürgerInnen automatisch informieren. Diese Regelung unterscheidet sich damit grundlegend vom OECD Informationsaustausch auf Ersuchen und entspricht etwa dem Verfahren innerhalb der USA. Luxemburg, Österreich und Belgien beteiligen sich daran jedoch nicht. Sie werden nun eine Zinsabschlagsteuer von 15 % erheben, die innerhalb von sieben Jahren (2011) auf 35 % ansteigt. 75 % der so erzielten Steuereinnahmen fließen in die Wohnsitzländer der AnlegerInnen. Das steuerliche Bankgeheimnis bleibt in den genannten Ländern auch gegenüber ausländischen Steuerbehörden bestehen. Andere Steueroasen wie die Schweiz, die Kanalinseln, Gibraltar und San Marino werden ebenso verfahren. Allerdings wurde innerhalb der EU der automatische Informationsaustausch letztlich als Ziel für alle Mitgliedsländer festgelegt. Luxemburg, Österreich und Belgien müssen ihn ebenfalls einführen, wenn:

- die Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra sich dem OECD-Informationsaustausch auf Ersuchen anschließen und eine Quellensteuer einführen, und
- wenn die USA sich ebenfalls am OECD-Informationsaustausch auf Ersuchen beteiligen.

Damit hängt nun der weitere Fortschritt zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs von den weiteren Fortschritten innerhalb der OECD zur Einführung des Informationsaustauschs auf Ersuchen ab.

Die Zinsrichtlinie hat allerdings einen sehr begrenzten Geltungsbereich, die ihre Wirksamkeit stark einschränkt:

- Die Richtlinie erfasst lediglich Privatpersonen, juristische Personen dagegen nicht.
- Die Richtlinie gilt nur in der EU. Nur mit einer begrenzten Zahl von weiteren Staaten wurden bislang entsprechende Vereinbarungen getroffen. Insbesondere die asiatischen Finanzplätze sind nicht erfasst.
- Die Richtlinie erfasst lediglich Zinseinkünfte. Andere Kapitaleinkünfte wie Dividenden und capital gains sind außerhalb der Reichweite der Richtlinie.
- Die Richtlinie erfasst keine Finanzprodukte, bei denen lediglich 40 % oder weniger an zinstragenden Titeln enthalten sind.
- Außerdem wurden schon vor längerem aufgelegte Obligationen herausgenommen.

Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten; zu den offensichtlichsten gehören:

- Die Verlagerung der angelegten Gelder in eine juristische Person, die in den meisten Steueroasen leicht zu gründen ist. Wenn Gewinne dieser juristischen Person nur niedrig zu versteuern sind, können zinstragende Titel steuergünstig oder steuerfrei genutzt werden. So hat Jersey die Körperschaftsteuer auf 0 % abgesenkt, um für europäische AnlegerInnen weiterhin Steuerfreiheit auf Zinseinkommen bieten zu können.
- Die Verlagerung der angelegten Gelder zu Finanzplätzen außerhalb der Reichweite der Richtlinie. So bieten viele Schweizer Banken die Nutzung von Konten in Singapur an.
- Die Verlagerung auf Anlageprodukte, deren Erträge nicht zu mehr als 40 % in Form von Zinsen ausgekehrt werden. Dazu gehören etwa Aktienfonds.

Die zahlreichen und offensichtlichen Umgehungsmöglichkeiten machen die Richtlinie weitgehend unwirksam. Diese Unwirksamkeit ist im politischen Kompromiss selbst angelegt. Er ermöglicht ein Fortbestehen der europäischen Steueroasen und

verankert gleichzeitig das Ziel des automatischen gegenseitigen Informationsaustausches, wenn auch so beschränkt, dass das steuerliche Ergebnis sich in Grenzen halten wird. Wegen der langen Übergangsbestimmungen bis 2011 wird trotzdem der politische Druck für längere Zeit herausgenommen, weil selbst bei niedrigen steuerlichen Effekten argumentiert werden kann, dass die Richtlinie ja noch gar nicht vollständig wirkt.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist problematisch, dass der automatische Informationsaustausch bzw. die Quellensteuerregelung nur innerhalb der EU bzw. zwischen einer Reihe weiterer Finanzplätze und EU-Mitgliedsländer gilt. Entwicklungsländer, die gegenüber Staaten wie der Schweiz oder den Kaiman-Inseln über weniger Druckmöglichkeiten verfügen, gehen weiterhin leer aus. Die Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke verlangt daher das Abkommen mit der EU über die Zinsbesteuerung analog zur Meistbegünstigungsklausel in der Handelspolitik auch auf die Entwicklungsländer auszudehnen. Diese sollten in gleicher Weise am Steuerertrag einer Quellensteuer aus Zinszahlungen beteiligt werden wie die EU-Länder (Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke 2004).

Hintergrund des gesamten Kompromisses ist das Einstimmigkeitsprinzip innerhalb der EU in Steuerfragen, wodurch eine Steueroase wie Luxemburg jeglichen Fortschritt blockieren kann. Frankreich, Deutschland und weitere Mitgliedsländer forderten daher im EU-Verfassungskonvent die Aufhebung des Einstimmigkeitsgebots. Das scheiterte aber vor allem am Widerstand Großbritanniens, das die eigene Souveränität in diesem Kernbereich so wenig wie möglich einschränken will.

Gleichzeitig verschiebt sich der politische Druck im Steuerfluchtbereich damit für die nächsten Jahre auf die OECD-Verhandlungen. Denn Österreich, Belgien und Luxemburg müssten auf das Verfahren zum automatischen Informationsaustausch umstellen, sobald die Schweiz, Andorra, Liechtenstein und Monaco sich dem OECD-Informationsaustausch auf Ersuchen anschließen und wenn die USA darüber hinaus zumindest eine gleichwertige Quellensteuer, wie in der EU-Regelung vorgesehen, einführen.

4

Schlussfolgerungen

Das Grundproblem beider multilateraler Initiativen gegen Steuerflucht ist ihre jeweilige Begrenztheit. Bei der OECD-Initiative ist der Informationsaustausch auf Ersuchen zu schwerfällig. Die globalen Finanzmärkte sind zu komplex, um die Steuerlücken durch einzelne Nachfragen in den Griff bekommen zu können. Bei der EU-Zinsrichtlinie führt die Beschränkung auf natürliche Personen, auf zinstragende Titel und die räumliche Begrenzung aller Voraussicht nach zu geringen steuerlichen Erfolgen. Im Vergleich zum internationalen Ausmaß der Steuerflucht sind beide Initiativen symbolische Politik, die das Problem nicht lösen kann. Es ist jedoch kein Zufall und auch keineswegs böser Wille aller Beteiligten, dass die Ergebnisse dieser multilateralen Prozesse so beschränkt sind. In beiden Prozessen verfügen klassische Steueroasen über Veto-Möglichkeiten, weitere jeweilige Mitgliedsstaaten sind ebenfalls nicht an einer konsequenten Lösung des Steuerfluchtproblems interessiert, weil sie über größere Finanzplätze verfügen.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die bestehenden multilateralen Institutionen der richtige Ort sind, um das Steuerfluchtproblem zu lösen. Die Attac-AG Steuer-

flucht und Steuerpolitik fordert daher, dass Staaten wie Deutschland, Frankreich oder Spanien, die ernsthaft an einer Bekämpfung der Steuerflucht interessiert sind, sich zusammenschließen, um weitergehende Maßnahmen zu koordinieren.

Darüber hinaus sind beide multilateralen Initiativen in einer weiteren Hinsicht beschränkt: Das Prinzip des internationalen Steuerwettbewerbs wird vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung nicht grundlegend infrage gestellt. Weder bei der EU noch in der OECD oder bei einem anderen multilateralen Akteur gibt es ernsthafte Anstrengungen, den internationalen Steuerwettbewerb zu beenden. Vielmehr wird er als wünschenswert zur Begrenzung des Staates angesehen. Exemplarisch etwa der stellvertretende Generalsekretär der OECD *Seiichi Kondo* bei seiner Eröffnungsrede der „High Level Consultations on OECD Harmful Tax Competition“: „Unsere Mitgliedsstaaten haben sicherlich keine Angst vor fairem Steuerwettbewerb. Im Gegenteil, dies ist einer der Grundprinzipien aller OECD-Arbeit. Als OECD waren wir immer an der Spitze wenn es um die Förderung fairen Wettbewerbs ging. Das gilt für die gesamte Wirtschaft, sowohl im Dienstleistungssektor als auch überhaupt. Das gilt für Steuern genauso sehr wie für alles andere.“ (OECD 2001a) Ähnliche in den Medien breit zitierte Äußerungen gibt es von den zustän-

digen EU-Kommissaren. Wie jedoch die obige Analyse der EU-Zinsrichtlinie zeigt, lässt sich der Bereich der Unternehmenssteuern nicht von der privaten Steuerflucht trennen.

Wenn die Unternehmenssteuersätze erheblich unter den Spitzensteuersätzen der Einkommensteuer liegen, gibt es einen erheblichen Anreiz, die private Vermögensverwaltung in juristische Personen zu verlagern. Daran ändert auch die Beseitigung des so genannten unfairen Steuerwettbewerbs nichts, bei dem inländische und ausländische Unternehmen unterschiedlich behandelt werden. Zu groß ist der Anreiz, dass zahlreiche Staaten – wie derzeit bereits in Estland, Jersey und Irland – auch vor allgemeinen Niedrig- oder Nullsteuersätzen auf Unternehmensgewinne nicht zurückschrecken, um Steuerflüchtlinge und Steuerer vermeider weiterhin bedienen zu können. Daher ist die veränderte Ausrichtung der OECD-Initiative auf „Schädliche Steuerpraktiken“ genauso kritisch zu bewerten wie die Tatenlosigkeit der EU im Kernbereich des Unternehmenssteuerwettbewerbs. Auch zur Bekämpfung der Steuerflucht muss die Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs auch durch die internationale Harmonisierung der Unternehmenssteuern auf der Tagesordnung bleiben.

LITERATUR

Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (2004): Die Schweiz und die EU-Zinsrichtlinie, <http://www.swisscoalition.ch/deutsch/pagesnav/T.htm>

Bundesministerium der Finanzen (2001): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, in: Monatsbericht 10, S. 39-66

Eidgenössisches Finanzdepartement (2003): Finanzplatz Schweiz 2003

EU (2003): Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. Amtsblatt Nr. L 157 vom 26/06/2003 S. 0038 – 0048 (http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32003L0048&model=gui-cheti)

Genschel, Ph. (2002): Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union, Berlin

Giegold, S. (2003): Steueroasen trockenlegen! Die verlorenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen, Attac BasisTexte 4, Hamburg

OECD (1998): Harmful tax competition – an emerging global issue, Paris

OECD (2000): Towards Global Tax Co-operation – Report to the 2000 Ministerial Council Meeting, Paris

OECD (2001): The OECD's Project on harmful tax practices – the 2001 progress report

OECD (2001a): High level consultations on OECD Harmful Tax competition, opening speech of Seiichi Kondo am 8. Januar 2001.

OECD (2004): Changes to the model tax convention, approved by the Committee on Fiscal Affairs on 1 June 2004, <http://www.oecd.org/data-oecd/28/4/33614065.pdf>

OXFAM International (2000): Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication, Briefing Paper

Schatzenstaller, M. (2002): Co-ordination of european company tax systems current discussion and an alternative proposal for reform, mimeo, Göttingen

Tanzi, V. (1998): International dimensions of national tax policy, paper presented to United Nations' Experts' Meeting on „International Economic and Social Justice“, November 12-14 1998, New York

Webseiten und Mailinglisten zum Thema Steuerflucht

Webseiten

<http://www.taxjustice.net> - Netzwerk Steuergerechtigkeit (international)

<http://visar.csustan.edu/aaba/aaba.htm> - AABA (UK)

<http://www.ctj.org> - Citizen for Tax Justice (US)

<http://www.oecd.org/taxation> - OECD (Int)

<http://www.verdi.de/wirtschaftspolitik> - Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (D)

Mailinglisten

Steuerflucht-Informationsdienst von Attac Deutschland

abonnierbar über: <http://www.attac.de/maillinglisten>

Informationsliste des internationalen Netzwerks Steuergerechtigkeit

Abonnierbar über: <http://www.taxjustice.net>

Aus dem WSI

Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hrsg.)

Finanzpolitik in der Kontroverse

Metropolis-Verlag, Marburg 2004, 305 Seiten, 29.80 € ISBN 3-89518-481-0

Der Sammelband unterzieht die Finanzpolitik der jüngeren Vergangenheit in Deutschland und Europa einer konstruktiven Kritik und entwickelt Vorschläge für finanzpolitische Alternativen.

Inhalt

<i>Eckhard Hein/Arne Heise/Achim Truger</i>	Einleitung: Finanzpolitik in der Kontroverse
<i>Stephan Schulmeister</i>	Der Finanzkapitalismus, die Wachstumskrise und das Europäische Modell
<i>Gerhard Leithäuser</i>	Wirtschaftspolitik bei deflationärer Stagnation
<i>Philip Arestis/Malcom Sawyer</i>	Reinventing fiscal policy
<i>Arne Heise</i>	Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte
<i>Trevor Evans</i>	The best recovery money can buy? Fiscal policy in the USA
<i>Achim Truger</i>	Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?
<i>Volker Meinhardt</i>	Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen
<i>Sergio Rossi/Bernard Dafflon</i>	Tax competition between subnational governments. Theoretical and regional policy issues with reference to Switzerland
<i>Wolfgang Filc/Michael Holz</i>	Szenarien tragfähiger Staatsverschuldung in der EWWU unter Berücksichtigung geldpolitischer Rahmenbedingungen
<i>Peter Spahn</i>	Zum Policy-Mix in der Europäischen Währungsunion