

Panama Papers: Steueroasen im Visier – was ist noch legal, welche Mittel wirken gegen Missbrauch?

Im April 2016 veröffentlichte das »International Consortium of Investigative Journalists« die sogenannten »Panama Papers«, die Einblicke in ein System von Steueroasen und Briefkastenfirmen boten. Was ist noch legal, was sind bereits illegale Aktivitäten, und mit welchen Maßnahmen sollte gegen Steuerflucht vorgegangen werden?

Panama & Co: Implikationen für die Steuerpolitik

Steueroase: Das »Serviceangebot«

Steueroasen besitzen drei wichtige Merkmale, die aus der Sicht von Steuerhinterziehern und Steuervermeidern anderer Länder besondere Anziehungskraft haben. Sie bieten niedrige Steuersätze für alle oder für bestimmte Kapitaleinkommen. Sie weisen eine hohe politische Stabilität und funktionierende Institutionen auf (vgl. Dharmapala und Hines 2009). Schließlich verbinden sie dies mit einem hohen Maß an faktischer Intransparenz in den Besitzstrukturen von Briefkastenfirmen (vgl. Sharman 2009) sowie, zumindest in der Vergangenheit, einer ausgeprägten Vertraulichkeit von Bankdaten.

Mit diesen Charakteristika wird unterschiedlichen Problemen Vorschub geleistet. Die wohl am häufigsten in den Medien genannte Problematik ist die Steuerhinterziehung von wohlbetuchten Privatpersonen und Geschäftsleuten aus westlichen Ländern. Im Vordergrund stehen hier Kapitaleinkommen, die auf Bankkonten und in Bankdepots von Steueroasen erzielt werden. Zucman (2015) schätzt, dass etwa 8% des weltweiten Finanzvermögens in Steueroasen gehalten wird. Nicht immer geht es dabei nur um Steuerhinterziehung. Auch für Geldwäsche aus illegalen Geschäften gibt es zahlreiche Hinweise (vgl. Schjelderup 2016, S. 170). Darüber hinaus mag das Verbergen von Privatvermögen angesichts drohender Scheidungsfälle ebenfalls eine Rolle spielen.

Neben den Bankdepots kommt den Briefkastenfirmen in Steueroasen eine herausragende Bedeutung zu. In den so-

genannten Panama Papers wurden 11,5 Mio. Dokumente einer einzigen Anwaltskanzlei (Mossack Fonseca) enthüllt und Journalisten der *Süddeutschen Zeitung* zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich vornehmlich um Informationen zu Briefkastenfirmen auf den Britischen Jungferninseln, in Panama, auf den Bahamas und den Seychellen. Die Zahl von 214 000 lässt erahnen, welche wichtige Rolle Briefkastenfirmen bei der Vertuschung von Geschäftsstrukturen spielen.

Insbesondere in Zusammenhang mit Investitionen in großen Schwellenländern scheint diese Vertuschung von erheblicher Bedeutung zu sein. Das Land mit den größten Direktinvestitionen in Indien ist die Steueroase Mauritius. Nach Hongkong fungieren die Britischen Jungferninseln formell als der größte Direktinvestor in China (vgl. UNCTAD 2014; Weichenrieder und Xu 2015). Eine umfangreiche Literatur (vgl. z.B. World Bank 2002) geht davon aus, dass sich hinter vielen dieser angeblichen Direktinvestitionen, die über Steueroasen laufen, nur verschleierte inländische Investitionen verstecken. Man spricht von »Round-tripping«: Inländische Investoren erhalten auf diese Weise Steuervergünstigungen, die eigentlich nur für ausländische Investoren bestimmt sind. Aus theoretischer Sicht schränkt die Praxis des »Round-tripping« die Steuerpolitik von Schwellenländern ein, weil diese aufgrund der Informationsproblematik weniger stark differenzieren kann (vgl. Weichenrieder und Xu 2015). Interessanterweise hat China in seiner Steuerreform 2008 in der Tat den speziellen Steuersatz für ausländische Unternehmen aufgegeben. Auch eine neue Studie von drei IMF-Mitarbeitern legt nahe, dass Steueroasen für Entwicklungs- und Schwellenländer schädlichere Effekte haben dürften als für OECD-Staaten (vgl. Crivelli et al. 2016).

Angemerkt sei zudem, dass umfangreiche anekdotische Evidenz auf eine wich-



Alfons J. Weichenrieder*

* Prof. Dr. Alfons J. Weichenrieder ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Goethe-Universität Frankfurt/SAFE, Gastprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien und CESifo Research Fellow.

tige Rolle von Steueroasen für multinationale Unternehmen hindeutet, etwa bei der Bestechung von Amtsträgern (vgl. Sharman 2010; Gordon 2009). Dies korrespondiert mit der empirischen Beobachtung, dass Investoren, die in korrupteren Ländern investieren, eher Tochterunternehmen in Steueroasen besitzen (vgl. Hebous 2014). In einigen Fällen dürfte die Nutzung von Steueroasen auch dazu dienen, dass formal legale Steuervermeidungsmodelle multinationaler Unternehmen weniger schnell von den Finanzbehörden entdeckt werden und damit rechtliche Gegenmaßnahmen nur mit großer Verspätung in Angriff genommen werden. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass die bilateralen Verträge zum Informationsaustausch zwischen verschiedenen Steueroasen und Deutschland dazu geführt haben, dass sich die Zahl der Auslandstöchter in bislang nicht-kooperierenden Steueroasen, also in Staaten, die bislang kein solches Informationsaustauschabkommen mit Deutschland haben, vergleichsweise dynamischer entwickelt hat als in solchen mit Abkommen (vgl. Braun und Weichenrieder 2015). Auch eine neue Studie von O'Donovan et al. (2016), speziell durch Panama Leaks motiviert, legt nahe, dass selbst große, börsennotierte Unternehmen von der Heimlichkeit von Steueroasen profitieren.¹

Bilateraler und multilateraler Informationsaustausch

Unter Führung der OECD hat sich in den letzten Jahren, befeuert durch den verstärkten Bedarf an Steuereinnahmen nach der Finanzkrise, der politische Druck auf die internationalen Steueroasen erhöht. Im Vordergrund stehen dabei bilaterale und multilaterale Abkommen zum Informationsaustausch.

Um der Erwähnung auf einer schwarzen Liste nicht-kooperativer Steueroasen zu entkommen, wurde von den Steueroasen verlangt, mindestens zwölf bilaterale Abkommen mit anderen Ländern zu schließen. Inzwischen existieren auf Basis dieser Initiative bereits mehr als 800 solcher bilateraler Abkommen (vgl. OECD 2013b). Sie sehen vor, dass die Steuerbehörden eines Vertragsstaates in begründeten Verdachtsfällen bei den Steuerbehörden der Steueroase Unterstützung erbitten können. Die angefragte Behörde muss daraufhin helfend tätig werden und darf sich nicht darauf berufen, dass nach dem lokalen Recht die entsprechende Information nicht vorgehalten werden muss.

Ein weiteres, multilaterales Abkommen über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen, welches

im Oktober 2014 zwischen derzeit 82 Unterzeichnerstaaten vereinbart wurde, geht über die bilateral vereinbarten Abkommen zum Informationsaustausch deutlich hinaus. Die unterzeichnenden Länder sind danach ab 2017/2018 den Partnerländern in standardisierter Form berichtspflichtig, wenn ausländische Personen direkt oder indirekt über passive Zwischengesellschaften Konten in ihrem Territorium besitzen.

Grenzen der vereinbarten Abkommen

Die neuen Abkommen könnten prinzipiell die Attraktivität von internationalen Steueroasen für Steuerhinterzieher mindern. Positiv ist, dass – anders als bei der seit Mitte 2005 anwendbaren EU-Zinsrichtlinie² – auch Dividendeneinkommen der Meldepflicht unterliegen.

Faktisch scheinen die bisherigen Maßnahmen jedoch die Gesamtanlagen in den Steueroasen im Aggregat nur in sehr geringem Umfang zu reduzieren. Ein Grund dafür ist, dass weder die bilateralen Verträge noch der neue multilaterale Vertrag alle Steueroasen umfasst. Damit besteht die Möglichkeit, Anlagen in derzeit noch sichere Staaten umzulenken, was offensichtlich passiert (vgl. Johannesen und Zucman 2014). Dabei wächst mit der Zahl der kooperativen Steueroasen für die verbliebenen Staaten das Geschäft und somit der Anreiz, beim Informationsaustausch nicht mitzumachen. Ein flächendeckender Austausch wird u.U. gerade durch den sequentiellen Verhandlungsprozess erschwert (vgl. Elsayyad und Konrad 2011).

Grenzen der Wirksamkeit der Abkommen ergeben sich aber auch aus der Omnipräsenz von intransparenten Briefkastenfirmen, deren Bedeutung die Panama Papers nochmals nachdrücklich in Erinnerung gerufen haben. Solange Bank-einlagen und -depots über solche Scheinfirmen laufen, können Berichtspflichten ins Leere laufen. Zwar sind die Finanzinstitutionen nach den »Know-your-customer«-Prinzipien zur Bekämpfung der Geldwäsche verpflichtet, nur Gelder anzunehmen, deren tatsächlichen Besitzer sie identifizieren können. Faktisch klafft hier indes eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit (vgl. Sharman 2010). Dabei ist diese Lücke keineswegs nur in den klassischen Steueroasen vorhanden, sondern auch in einigen US-Bundesstaaten.

Steuerpolitische Implikationen

Von Seiten der Steuerpolitik werden die internationalen Abkommen der letzten Jahre als Erfolg verbucht. Vor diesem Hintergrund haben sie die Diskussion um die 2009 eingeführte Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge in Höhe von 25% plus Solidaritätszuschlag neu belebt. Da die Einfüh-

¹ Die Autoren vergleichen weltweit börsengehandelte Unternehmen in Abhängigkeit davon, ob diese Unternehmen Tochtergesellschaften in den vier wichtigsten Steueroasen besitzen, in denen die Anwaltskanzlei Mossack Fonseca Briefkastenfirmen vermittelte. Solche Unternehmen, die zumindest eine solche Tochter hatten, wiesen um den Enthüllungzeitpunkt Anfang April 2016 eine statistisch signifikante Minderrendite auf.

² Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

zung der Abgeltungssteuer unter Finanzminister Peer Steinbrück mit den Schwierigkeiten der Besteuerung von Kapitalerträgen im internationalen Kontext begründet worden war, könnte eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit im Informationsaustausch nun wieder für eine stärker progressive Besteuerung von Kapitaleinkünften sprechen. Entsprechende Überlegungen sind in der deutschen Politik auf verschiedenen Seiten des politischen Spektrums laut geworden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem internationalen Informationsaustausch ist indes Vorsicht angebracht. Es ist anzuraten, die tatsächliche Wirksamkeit der bislang getroffenen Maßnahmen empirisch zu analysieren, bevor der Steuergesetzgeber erneut tätig wird.

Zum einen ist unwahrscheinlich, dass sich alle relevanten Steueroasen und Kapitalanlageländer dem multilateralen Abkommen anschließen werden. Fraglich ist dies beispielsweise im Falle der USA, die zwar über die sogenannte FATCA Gesetzgebung (Foreign Account Tax Compliance Act) von ausländischen Banken umfangreiche Informationen über Kontoinhaber mit US-Nationalität einfordern, aber andererseits dem multilateralen Abkommen zum Informationsaustausch nicht beigetreten sind. Zwar bieten die USA ihren FATCA Partnerländern ebenfalls Informationen an. Diese fallen jedoch in der Qualität gegenüber den selbst eingeforderten Informationen zurück. Beispielsweise hat Deutschland keinen Anspruch darauf, von den USA Depotinformationen zu erhalten, sobald deutsche Anleger in den USA über eine Zwischengesellschaft anlegen (vgl. Tax Justice Network 2015).

Zum anderen bleibt abzuwarten, ob die ausgetauschten Informationen tatsächlich verwertbar sein werden oder ob nicht der strategische Gebrauch von Briefkastenfirmen in Steueroasen die neuen rechtlichen Möglichkeiten faktisch weiter durchlöchert.

Für den Fall, dass weiterhin ein Teil der einschlägigen Steueroasen dem automatischen Informationsaustausch fernbleibt, bietet es sich an, auf bilateralem Wege Verhandlungen aufzunehmen oder den Druck über multilaterale Verfahren zu erhöhen. Sanktionen gegen nicht-kooperierende Steueroasen könnten höhere deutsche und europäische Quellensteuern auf Lizenzgebühren, Managementdienstleistungen und Beratungsdienstleistungen sein, die in die betreffenden Territorien fließen. Dies erscheint sachgerecht, weil zahlreiche anekdotische und empirische Evidenz darauf hindeutet (vgl. Hebous und Johannesen 2015), dass solche Gebühren, die in den Steueroasen üblicherweise steuerfrei vereinnahmt werden können, ein wichtiges Puzzleteil der internationalen Steuervermeidung darstellen (vgl. Gordon 2009). Die Maßnahme würde damit eng an dem Geschäftsmodell der Steueroasen ansetzen.

Literatur

Braun, J. und A.J. Weichenrieder (2015), »Does Exchange of Information between Tax Authorities Influence Multinationals' Use of Tax Havens?«, SAFE Working Paper 89.

Crivelli, E., R.A. De Mooij und M. Keen (2016), »Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries«, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, im Erscheinen.

Gordon, R.K. (2009), »Laundering the Proceeds of Public Sector Corruption«, Case Research Paper Series in Legal Studies, Working Paper 09-10 (updated April, 2011).

Hebous, S. (2014), »Money at the Docks of Tax Havens. A Guide«, *FinanzArchiv/ Public Finance Analysis* 70, 458–485.

Hebous, S. und N. Johannesen (2015), »At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services«, CESifo Working Paper 5414.

O'Donovan, J., H. Wagner und S. Zeume (2016), »The Value of Offshore Secrets – Evidence from the Panama Papers«, SSRN Working Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2771095.

Schjelderup, G. (2016), »Secrecy Jurisdictions«, *International Tax Public Finance* 23, 168–189.

Sharman, J.C. (2010), »Shopping for Anonymous Shell Companies. An Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System«, *Journal of Economic Perspectives* 24, 127–140.

Tax Justice Network (2015), »Narrative Report on USA«, verfügbar unter: <http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/USA.pdf>.

Unctad (2014), Bilateral FDI Statistics, verfügbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx>.

Weichenrieder, A. und F. Xu (2015), »Are Tax Havens Good? Implications of the Crackdown on Secrecy«, SAFE Working Paper No. 111.

Zucman, G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press, Chicago.



Friedrich Schneider*

Panama Papers: Was wissen wir (nicht)?

Durch die Enthüllungen zu einer großen Agentur (Mossack Fonseca) in Panama, die über 200 000 Briefkastenfirmen betreut hat, sind Briefkastenfirmen wieder einmal Gegenstand einer kontroversen Diskussion geworden. Im folgenden kurzen Beitrag wird zunächst im Abschnitt 1 die Funktionsweise einer Briefkastenfirma diskutiert. Im Abschnitt 2 wird kurz erörtert, wie viele Briefkastenfirmen es gibt. Im Abschnitt 3 erfolgt eine kurze Abhandlung darüber, wer Briefkastenfirmen nützt und welche Geschäfte mit ihnen gemacht werden. Im Abschnitt 4 wird abschließend diskutiert, was man gegen Briefkastenfirmen tun kann, die für kriminelle Zwecke genutzt werden.

1. Wie funktioniert eine Briefkastenfirma?

Briefkastenfirmen existieren nur auf dem Papier. Sie haben kein wirtschaftliches Geschäft, nur eine Bankverbindung. In der Regel wird eine Briefkastenfirma in einem Steuerparadies wie Panama, den Britischen Jungferninseln oder den Kaimaninseln in der Karibik mit Hilfe von Anwälten oder Finanzdienstleistern vor Ort gegründet. Es gibt pro forma einen Geschäftsführer oder eine Geschäftsführerin, dessen/deren Aufgabe besteht aber nur darin, einmal im Jahr pünktlich die Registergebühr zu zahlen und Überweisungen auf andere Konten zur Verschleierung der eingegangenen Gelder zu tätigen. Um Finanzströme zu tarnen, wird Geld oft über verschiedene Konten in verschiedenen Ländern an die Briefkastenfirma überwiesen. Damit ist kaum mehr festzustellen, wer hinter der Gesellschaft steckt bzw. wer welche Überweisung getätigt hat.

Ist die Gründung einer Briefkastenfirma legal? Grundsätzlich ja, aber Briefkastenfirmen werden häufig dazu benutzt, um Steuerbetrug, Korruption oder Geldwäsche aus kriminellen Machenschaften, z.B. dem Drogenhandel, zu verschleiern.

* Prof. Dr. Friedrich Schneider lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes Kepler Universität Linz.

Aber natürlich werden sie auch verwendet, um ganz legal versteuerte und/oder nicht kriminelle Gelder zu tarnen (vgl. Jäger 2015; Schneider 2015; Levi 2011).

2. Wie viele Briefkastenfirmen gibt es?

Die exakte Anzahl der Briefkastenfirmen festzustellen, ist auf seriöse Weise nicht möglich, da die allerwenigsten ein Interesse daran haben, dies der Öffentlichkeit bekannt zu geben. Durch die Enthüllungen über Mossack Fonseca, die ca. 200 000 Briefkastenfirmen betreut hat, kann man aber davon ausgehen, dass es sicherlich weit über 1 Mio. Briefkastenfirmen geben wird, die für ganz legale Zwecke, aber in den allermeisten Fällen auch für illegale bzw. kriminelle Zwecke, genützt werden.

3. Wer eröffnet Briefkastenfirmen und welche Geschäfte werden mit ihnen gemacht?

Eine Briefkastenfirma in Südamerika offshore aufzumachen, ist nicht illegal, und jeder kann es mit Hilfe einer Bank oder einem entsprechenden Finanzdienstleister tun. Entscheidend ist, welche legalen oder illegalen Geschäfte mit dieser Briefkastenfirma abgewickelt werden. Es gibt sicherlich einige wenige Personen, die Briefkastenfirmen in Panama oder woanders eröffnen, dort ihr legal erworbenes Vermögen verstecken bzw. verschleiern, weil sie nicht wollen, dass außer ihnen oder einigen Vertrauten jemand weiß, wie viel Vermögen sie besitzen. Darüber hinaus eröffnen Bürger und Geschäftsleute, die in Diktaturen leben, Briefkastenfirmen, da sie Angst um ihr Vermögen haben und jederzeit befürchten müssen, im Inland enteignet und verhaftet zu werden. Für diese Personen, die häufig keine Kriminellen, sondern Unternehmer sind, sind Briefkastenfirmen sehr nützlich und sichern ihnen eine Existenz, wenn sie ihr Land Hals über Kopf verlassen müssen. Beide Gruppen gemeinsam machen 5–10% aller Briefkastenfirmen aus. Diese beiden Gruppen von Personen sollten sich aber darüber im Klaren sein, in welcher Gesellschaft sie sind, wenn sie eine Briefkastenfirma eröffnen.

45–55% der Briefkastenfirmen werden von internationalen oder nationalen kriminellen Organisationen eröffnet, um beispielsweise ihre Einnahmen aus dem Drogen-, Menschen- und Waffenhandel dort zu verschleiern, mittels anderer Scheinfirmen reinzuwaschen und diese gewaschenen Gelder nach Europa, Asien oder Nordamerika zum Investieren oder Konsumieren zurückfließen zu lassen.

Weitere 10–15% sind Mittelsmänner aus Diktaturen (Nordkorea, Syrien und andere), die über Briefkastenfirmen Scheingeschäfte abwickeln, um zum einen Luxusgüter für die herrschende Klasse in diesen Diktaturen zu bezahlen, aber um zum anderen auch Waffenhandel zu finanzieren und

anderen illegalen Geschäften nachzugehen. Dazu zählen natürlich auch Diktatoren/Dispoten, die Briefkastenfirmen haben, um noch eine finanzielle Basis zu haben, falls sie aus dem Land vertrieben werden.

Die restlichen 20–30% derjenigen, die Briefkastenfirmen besitzen, sind Steuerhinterzieher oder Finanzbetrüger, die meistens in Europa oder Nordamerika Steuern hinterzogen oder Finanzbetrug begangen haben, diese Gelder in Briefkastenfirmen parken und verschleiern, um sie nach einer gewissen Frist abzuheben oder wiederum über Scheinfirmen weiß zu waschen, um sie dann ganz legal im Heimatland zu konsumieren oder zu investieren. Somit ist offensichtlich, dass die Geschäfte von Briefkastenfirmen vielseitig sind und sie natürlich im überwiegenden Ausmaß kriminellen Zwecken dienen (vgl. Schneider und Linsbauer 2016; Unger et al. 2013; Schneider 2013; UNODC 2011).

4. Was kann man gegen Briefkastenfirmen tun?

Briefkastenfirmen profitieren vom freien Kapitalverkehr, der für eine globalisierte Weltwirtschaft unerlässlich ist. Entscheidend wäre es aber, dass Länder wie Panama den internationalen Standard zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Common Reporting Standard) und die Geldwäscherichtlinie, die in Europa von der FATF entwickelt wurde, gesetzlich verabschieden. Darüber hinaus könnte eine generelle Auskunftspflicht über verdächtige Transaktionen, wie sie innerhalb der EU und zwischen der EU und den USA herrscht, auch auf diese Länder angewendet werden. Würde dies geschehen, könnten die Behörden in Europa Auskunft über Zahlungen in Briefkastenfirmen verlangen, und kriminelle oder hinterzogene Finanzmittel könnten dort nicht mehr so leicht versteckt, verschleiert und rein-gewaschen werden.

Ebenso wichtig wäre auch eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen »schwarzen Listen«. Hierzu wären einheitliche Kriterien, die Steuer- und Geldwäschesaspekte berücksichtigen, ganz entscheidend. Diverse internationale schwarze Listen, z.B. das »Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes«, die Geldwäschebekämpfungseinheit »Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)« sowie auch die zukünftige EU-Liste nach der 4. EU-Geldwäscherichtlinie, bestehen nebeneinander und sind heutzutage nicht mehr zweckmäßig und sollten möglichst bald in einer durchschlagskräftigen und möglichst lückenlosen Liste vereinheitlicht werden (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016, S. 8).

Man könnte auch noch einen Schritt weiter gehen: Wenn sich bestimmte Offshore-Steuerparadiese nicht an diese Regeln halten, wird für diese das Swift-System außer Kraft gesetzt und damit wäre es nicht mehr so ohne weiteres möglich,

Gelder aus den Briefkastenfirmen wieder nach Europa oder Nordamerika zu überweisen. Dies ist sicherlich eine drastische Maßnahme, aber aufgrund der Enthüllungen, wer sich alles an Briefkastenfirmen beteiligt, eine überlegenswerte. Dies setzt aber die Einigkeit der G 7 und G 20 voraus, so dass bei dieser letzten Maßnahme alle 20 führenden Industrienationen der Welt mitmachen.

5. Appendix: Das Hawala-Bankensystem

Gerade zum Verschleiern und Tarnen wird auch das Hawala-Bankensystem sehr häufig von kriminellen Organisationen genutzt. Da dieses sehr häufig in engem Zusammenhang mit Briefkastenfirmen steht, erfolgen hier abschließend noch einige Bemerkungen. Hawala-Banker sind Finanzdienstleister, die finanzielle Transaktionen ohne staatliche Lizenz und ohne jegliche staatliche Kontrolle ausführen. Im Gegensatz zu den offiziellen Banken benötigen Hawala-Banker keine legalen Nachweise über die Identität ihrer Kunden. Sie führen auch nicht Buch über deren Aktivitäten, sondern führen Transaktionen nach dem System »Vertrauen« aus. Dadurch ist das Hawala-Bankensystem für kriminelle Transaktionen anfällig. Das Hawala-Bankensystem ist somit ein integraler Bestandteil einer informellen Marktwirtschaft und des Bankensystems, welches im Untergrund arbeitet und das Geld an jeden beliebigen Ort der Welt transferiert. Dieses Zahlungssystem hinterlässt keine schriftlichen oder elektronischen Spuren und kann somit von staatlichen Behörden nicht entdeckt oder nachvollzogen werden. Zum Hawala-Bankensystem (vgl. Van de Bunt 2008) gibt es zwei grund- gegensätzliche Sichtweisen:

1. Die erste ist, dass auf der einen Seite das Hawala-Bankensystem ein jahrhundertealtes bewährtes Bankensystem ist, in dem nur mit Vertrauen Geldsummen bewegt werden. Insbesondere Gastarbeiter und Migranten nutzen dieses System, da sie zu offiziellen Banken kein Vertrauen haben. Somit kommt das Hawala-Bankensystem einem total freien Bankensystem ohne jegliche staatliche Regulierung am nächsten und hat über Jahrhunderte gut funktioniert.
2. Die zweite ist, dass das Hawala-Bankensystem ein Untergrundbankensystem ist, das sich jeglicher staatlichen Kontrolle hinsichtlich der Finanztransaktionen entzieht. Daher können diese Hawala-Untergrundbanken eine Bedrohung in vielerlei Hinsicht darstellen, da sie zur Geldwäsche und zur Übertragung von Finanzströmen für terroristische Zwecke benutzt werden können.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (2016), *Monatsbericht*, April.

Jäger, T.C. (Hrsg.) (2015), *Handbuch für Sicherheitsgefahren*, Springer, Wiesbaden.

Levi, M. (2011), »Social reactions to white-collar crimes and their relationship to economic crises«, in: M. Deffem (Hrsg.), *Economic crisis and crime*, The JAI Press, Emerald, London, Bingley, 87–105.

Schneider, F. (2013), »The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: What Do We (Not) Know?«. *Public Finance Review/Special Issue: The Shadow economy, Tax Evasion and Money Laundering* 41/5, 677–707.

Schneider, F. (2015), »Zahlungsströme der transnationalen organisierten Kriminalität (TOK) und Steuerbetrug in OECD Ländern«, in: T.C. Jäger (Hrsg.), *Handbuch für Sicherheitsgefahren*, Springer, Wiesbaden, 147–172.

Schneider, F. und K. Linsbauer (2016), »The financial flows of transnational crime and tax fraud: How much cash is used and what do we (not) know?«, in: C. Beer, E. Gnan und U.W. Birchler (Hrsg.), *Cash on Trial*, SUERF Conference Proceedings 2016/1, Wien und Zürich.

Unger, B., H. Addink, J. Walker, J Ferwerda, M. van den Broek und I. Deleanu (2013), Project ‚ECOLEF‘, *The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy*, Utrecht University, Utrecht.

UNODC (2011), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Research Report, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wien.

Van de Bunt, H.G. (2008), »The Role of Hawala Bankers in the Transfer of Proceeds from Organized Crime«, in: D. Siegel und H. Nelen (Hrsg.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Springer, New York, 113–126.



Norbert Walter-Borjans*

Panama Papers: Steueroasen im Visier – das Zauberwort heißt Transparenz

Durch Veröffentlichungen des International Consortium of Investigative Journalists ist am 3. April 2016 ein Land in den Mittelpunkt des weltweiten Interesses gerückt, in dem ansonsten – zumindest soweit es um Themen wie Steuern und Transparenz geht – das Licht der Öffentlichkeit bisher eher gescheut wird: Panama. Panama ist jedoch kein Einzelfall, es steht stellvertretend für eine ganze Reihe von Staaten und Offshore-Gebieten, deren Wirtschafts- und Steuerrechtssysteme eine bestimmte Klientel anzieht. Die Panama Papers haben den Scheinwerfer auf die Parallelgesellschaft derer gerichtet, die die staatlichen Rahmenbedingungen, die öffentliche Infrastruktur und das Bildungssystem mit gut qualifizierten Arbeitskräften dazu nutzen, mit ihren Unternehmungen hier in Deutschland Gewinne und persönlichen Wohlstand zu erzielen, ohne sich fair an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen.

Anteile an einer Briefkastenfirma sind nicht grundsätzlich illegal. Solange die einschlägigen Anzeigepflichten erfüllt und die Einkünfte gegenüber der Finanzverwaltung erklärt werden, sofern nicht die Verlagerung von Gewinnen aus höher besteuerten Staaten in Niedrigsteuerländer beabsichtigt ist und wenn die Offshore-Gesellschaft nicht der Geldwäsche oder der Korruption dient, ist eine solche Beteiligung nicht zu beanstanden. Die Erfahrung zeigt aber leider, dass es oft unlautere Absichten sind, die zur Gründung einer Offshore-Gesellschaft führen.

Nicht selten dient eine Briefkastenfirma zur Verschleierung der tatsächlichen Eigentums- und Besitzverhältnisse. Illegal erworbene Vermögenswerte sollen versteckt und dem Zugriff durch den Fiskus entzogen werden. Das Vermögen kann aus verschiedenen außersteuerlichen Straftaten (wie beispielsweise Geldwäsche oder Betrug), aus Korruption oder auch aus Steuerhinterziehung stammen. In der Brief-

* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

kastenfirma lässt es sich verwahren, ohne dass der Eigentümer mit unangenehmen Nachfragen rechnen muss. Denn aufgrund nur zum Schein eingesetzter Direktoren und namenloser Inhaberaktien lässt sich nicht ermitteln, welcher Person die Briefkastenfirma tatsächlich zuzurechnen ist. Erwirbt die Offshore-Gesellschaft zum Beispiel einen Bürokomplex in bester Lage einer deutschen Großstadt, so wird die Finanzierung des Kaufpreises nicht hinterfragt werden. Würde der in Deutschland ansässige Gesellschafter der Briefkastenfirma die Immobilie unmittelbar erwerben, hätte er zu befürchten, dass die Finanzverwaltung Auskunft über die Herkunft der Geldmittel verlangt.

Diese Schattenwelt kann nur durch mehr Transparenz ausgeleuchtet werden. Es darf kein Rechtssystem geben, in dem es möglich ist, anonym Firmen zu gründen. Vielmehr muss dafür Sorge getragen werden, dass die Eigentümer und die wahren Berechtigten ermittelt und in das Firmenregister eingetragen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Klarheit herrscht und illegale Gestaltungen unterbunden werden. Deshalb ist im Zuge der Veröffentlichung der Panama Papers die Forderung nach Transparenzregistern aufgekommen. Nationale Alleingänge oder auf Europa beschränkte Initiativen können aber allenfalls ein erster Schritt sein. Solange es Gebiete und Rechtsordnungen gibt, in denen die Transparenzoffensive nicht umgesetzt wird, existieren Rückzugsorte für die Parallelgesellschaft. Und immer da, wo sich Möglichkeiten eröffnen, werden sie auch genutzt. Deshalb ist es auch kein Wunder, dass jene, die gern ungestört weiter zwielichtige Geschäfte betreiben wollen, mit den Begriffen »Generalverdacht« und »Recht auf Unschuldsumutung« argumentieren. So soll die Mehrheit der ehrlichen Steuerzahler in Sorge versetzt werden, dass ein handlungsfähiger Staat am Ende auch die ehrlichen trifft – eine perfide Strategie, die allerdings erkennbar weniger Wirkung zeigt als noch vor wenigen Jahren.

Es gilt, international für einen Transparenzstandard einzutreten und die Verhandlungspartner, bei denen noch Vorbehalte bestehen oder die die Notwendigkeit von Veränderungen bislang nicht erkannt haben, zu überzeugen und notfalls unter Druck zu setzen. Wenn überall vergleichbare Regelungen gelten, dann lohnen sich weder das Ausweichen in exotische Territorien noch der Aufbau komplexer internationaler Gesellschaftsstrukturen zum Zwecke der Steuergestaltung.

Abzulehnen sind jedenfalls aktuelle Pläne der EU, mit der SUP (Societas Unius Personae) eine europäische, voll rechts- und handlungsfähige Einpersonengesellschaft zu gründen, bei der die Haftung – vergleichbar mit einer GmbH – auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt ist. Deren Gründung soll bereits mit einem Mindeststammkapital von einem Euro sowie per Internet und ohne Notar möglich sein. Per Knopfdruck könnten diese europaweit agierenden, kos-

tengünstigen Gesellschaften in allen denkbaren europäischen Steueroasen angesiedelt werden. Wir würden damit nur noch eine weitere Möglichkeit von »europäischen Briefkastenfirmen« schaffen.

Bei international tätigen Konzernen muss dafür Sorge getragen werden, dass Gewinne dort versteuert werden, wo sie erzielt werden. Das von der OECD vorgeschlagene Country-by-country-Reporting geht in die richtige Richtung. Es muss verhindert werden, dass Gewinne aus höher besteuerten Ländern abgesaugt und über Lizenzgebühren oder Zinszahlungen an Niederlassungen in Steueroasen umgeleitet werden.

Zudem müssen die Anzeige- und Meldepflichten bei Eingehen einer Auslandsbeteiligung ausgeweitet werden. Zusätzlich zur jetzigen Regelung, die auf die Beteiligung ausgerichtet ist, soll jeder, der eine Gesellschaft im Ausland wirtschaftlich beherrscht, das der Finanzverwaltung anzeigen müssen. Verstöße gegen die Anzeigepflicht müssen stärker sanktioniert werden. Bislang ist hierfür nur ein Bußgeld von höchstens 5 000 Euro vorgesehen. Das ist lächerlich.

Das sogenannte Bankgeheimnis verhindert bislang eine effektive Prüfung von Geldflüssen und Geschäftsbeziehungen der Bankkunden. Anlässlich einer Betriebsprüfung bei einem Kreditinstitut dürfen Guthabekonten oder Depots, bei deren Errichtung eine Legitimationsprüfung vorgenommen worden ist, nicht zwecks Nachprüfung der ordnungsgemäßen Besteuerung festgestellt oder abgeschrieben werden. Auch darf die Finanzverwaltung von den Kreditinstituten zum Zwecke der allgemeinen Überwachung keine einmalige oder periodisch wiederkehrende Auskunft über Konten bestimmter Art und Höhe verlangen. Schließlich berechtigt allein die mediale Berichterstattung über Banken und die von diesen verkauften oder vermittelten Vehikel für Steuersparmodelle die Finanzverwaltung mangels Anfangsverdachts nicht ohne weiteres zur Durchführung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen. Das muss geändert werden. Bei einem Verdacht müssen die Steuerbehörden umfangreiche Ermittlungsbefugnisse haben. Ermittlungen in jüngster Zeit haben gezeigt, dass sich international tätige Kreditinstitute mit Sitz in Deutschland von dem Vorwurf der Beihilfe zur Steuerhinterziehung nicht reinwaschen konnten. In solchen Fällen darf es keinerlei Sonderbehandlung geben. Die Banken sollten sich ihrer systemrelevanten Rolle bewusst sein und ein dringend überfälliges Umdenken einleiten. Eine Lösung könnte die Einrichtung eines Ethikrates der Banken sein, der die Politik auf mögliche Gesetzeslücken aufmerksam macht, aus denen Banken gewinnträchtige Geschäftsmodelle entwickeln könnten. Wer als systemrelevante Institution in Schieflagen die Unterstützung der Allgemeinheit erwartet, muss auch verantwortlich im Sinne der Allgemeinheit handeln.

Zielrichtung des Bankgeheimnisses soll der Schutz des Vertrauensverhältnisses zwischen der Bank und ihren Kunden sein. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen aber, dass das Bankgeheimnis in vielen Fällen letztlich der Steuerhinterziehung und Steuerumgehung nützt und vor der Aufklärung durch die Finanzverwaltung schützt. Die vom Bundesfinanzministerium zur Diskussion gestellte Abschaffung des Bankengeheimnisses begrüße ich daher sehr. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Auch die Regelungen der steuerlichen Festsetzungsverjährung bedürfen einer kritischen Prüfung. Gelingt es einem Steuerhinterzieher, lange genug unentdeckt zu bleiben, muss er die hinterzogene Steuer nicht mehr nachzahlen, da die Steuer wegen Fristablaufs nicht mehr festgesetzt werden kann. Bereits vor gut drei Jahren habe ich gefordert, dass die Festsetzungsfrist erst dann beginnen soll, wenn die zunächst verschwiegenen Einkünfte nacherklärt werden. Meine Anregung ist damals von der Bundesregierung zwar aufgegriffen, aber nur halbherzig für einen eng begrenzten Bereich von nicht erklärten Einkünften umgesetzt worden: Die Anlaufhemmung greift bislang nur bei Kapitalerträgen aus Staaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation sind und die zudem nicht am automatischen Informationsaustausch teilnehmen. Auf andere Einkunftsarten hat die Neuregelung ebenso wenige Auswirkungen wie auf Einkünfte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hier ist eine Ausweitung des Regelungsbereichs angezeigt. Es müssen zumindest sämtliche Einkünfte und Einkunftsarten erfasst werden, die aus Geschäftsbeziehungen zu Offshore-Gesellschaften herrühren. Doch auch vor einer weiteren Ausdehnung darf die Diskussion nicht Halt machen. Die Verjährung darf erst beginnen, wenn die Auslandssachverhalte der Steuerverwaltung gegenüber erklärt oder von ihr entdeckt wurden. Ein »Abtauchen« darf sich nicht mehr lohnen.

Im Übrigen müssen Verstöße gegen steuerliche Erklärungspflichten konsequent verfolgt werden. Nur ein entschlossenes Handeln führt zu Reaktionen. Trotz vieler – auch politischer – Widerstände hat die Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen Datenträger mit Informationen über Auslandskonten erworben. Ohne die Ankäufe hätten wir auch in den nächsten Jahren nur hilflos zusehen können – wenn denn überhaupt etwas zu sehen gewesen wäre. Die Datenerwerbe haben ein klares Signal gesendet: Wir nehmen es nicht hin, dass sich eine bestimmte Klientel ihren Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit entzieht und es den Ehrlichen überlässt, die Zeche zu zahlen. Wir sind bereit, dieses Treiben mit wirkungsvollen Maßnahmen zu bekämpfen. Kein Steuerhinterzieher soll sich in Sicherheit wiegen können. Und das Signal ist verstanden worden. Die im Nachhinein von Steuerhinterziehern und Helfern erzielten Erstattungen an die Allgemeinheit im Zusammenhang mit dem Erwerb der Datenträger betragen bundesweit ca. 6 Mrd.

Euro. Mit den Verschärfungen der Regelungen zur Selbstanzeige zum 1. Januar 2015 wurde der Weg zurück auf den Boden der Rechtsordnung zwar nicht geschlossen, wohl aber erschwert und damit verdeutlicht, dass wir es mit unserem Eintreten gegen die Steuerhinterziehung ernst meinen.

Mindestens ebenso wichtig waren aber die Erkenntnisse, die die erworbenen Informationen und die Masse der Selbstanzeigen über die Arbeitsweise der Finanzdienstleistungsindustrie auch in Deutschland mit sich gebracht haben. Trickreich werden Gesetzeslücken und internationale Unstimmigkeiten ausgenutzt, um sich selbst und den unehrlichen Teil der Kunden auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern. Aus den Erfahrungen haben sich Anhaltspunkte für weitere Ermittlungen ergeben.

Die Erkenntnisse haben aber auch gezeigt, dass wir den Weg hin zu einem Unternehmensstrafrecht weiter gehen müssen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat vor über zwei Jahren den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen und sonstigen Verbänden vorgelegt. Damit wollen wir erreichen, dass Unternehmen, die Gesetzesverstöße begehen, unmittelbar strafrechtlich belangt werden können. Bislang stellt pflichtwidriges Verhalten von Unternehmen nur eine Ordnungswidrigkeit dar. Strafrechtlich können nur einzelne Mitarbeiter verfolgt werden. Die Gesetzesinitiative Nordrhein-Westfalens ist von der Bundesregierung bislang nicht aufgegriffen und umgesetzt worden.

Ein weiteres taugliches Mittel könnte auch die Aufnahme eines weiteren Regelbeispiels »Briefkastenfirmen« in den Katalog der besonders schweren Fälle von Steuerhinterziehung sein (gem. § 370 Abs. 3 Satz 2 Abgabenordnung). Dann würde auch für diese Fälle die zehnjährige Verfolgungsverjährungsfrist (gem. § 376 Abs. 1 Abgabenordnung) gelten.

Die Erhöhung der Entdeckungs- und Verfolgungsgefahr ist ein wirksames Mittel gegen den Missbrauch. Und so geht auch von den Panama Papers eine wichtige Botschaft aus: Es gibt keine Gewissheit mehr, dass gesetz- und sittenwidriges Treiben im Dunkeln bleibt. Zumindest bei solchen Geheimniskrämern, die bei Licht gern als Vorbilder auftreten und in der Gewissheit des Dunkels auf moralische Ansprüche verzichten, zeigt diese Botschaft regelmäßig Wirkung. Daher bin ich dem International Consortium of Investigative Journalists außerordentlich dankbar für seinen Beitrag zum Ausleuchten dunkler Ecken. Ich bin mir auch sicher, dass das nicht die letzten Veröffentlichungen dieser Art sein werden. Die Weitergabe des vollständigen Informationsmaterials an die Strafverfolgungsbehörden halte ich für wünschenswert.



Michael Meister*

Panama Papers und die Folgen – Was tun gegen die Hintermänner von Briefkastenfirmen

Wo liegt das Problem bei den Briefkastenfirmen?

Infolge der Veröffentlichung der Panama Papers durch ein Journalistennetzwerk Anfang April entwickelte sich eine Diskussion über Legalität und Legitimität von Briefkastenfirmen. Allgemein wird unter »Briefkastenfirma« ein nach dem Recht des betreffenden Sitzstaates formal errichtetes Unternehmen verstanden, das zwar rechtlich existiert, jedoch in diesem Staat tatsächlich keine wirtschaftlichen Aktivitäten entfaltet. Um Rückschlüsse auf den wahren Inhaber zu verhindern, werden die Firmen z.B. von Scheindirektoren geleitet und durch rechtliche Konstruktionen weitreichend verschachtelt. Die eigentlichen unternehmerischen Entscheidungen werden i.d.R. von den Eigentümern oder sonstigen Berechtigten an anderen Orten getroffen.

Eine Briefkastenfirma unterscheidet sich von anderen »normalen« Unternehmen somit durch die Verschleierung sowohl von Vermögensverhältnissen wie auch wirtschaftlichen Aktivitäten. Das allein ist noch nicht illegal. Erfahrungsgemäß werden derartige Firmen allerdings auch für illegale Zwecke wie Steuerhinterziehung und Geldwäsche genutzt. Es ist zwar keine Überraschung, dass das Phänomen weltweit auftritt. Erstaunlich ist aber das zu Tage getretene große Ausmaß.

Welche Lösungen kommen in Betracht?

Ein Schlüssel zur Lösung des Problems einer ausufernden Nutzung von Briefkastenfirmen zur Verschleierung von Vermögensverhältnissen und Zahlungsströmen besteht in einer erhöhten Transparenz. Die verschachtelten Rechtskonstruktionen müssen bis in den letzten Winkel ausgeleuchtet werden. Denn wenn den Finanz- und Strafverfolgungsbehörden

die Hintermänner von Briefkastenfirmen bekannt werden, werden diese unattraktiv für Personen, die illegale Aktivitäten zu verbergen suchen. Zu einer Erhöhung von Transparenz führen neben dem internationalen Datenaustausch zwischen Finanzbehörden sowie international miteinander vernetzten Registerinformationen auch Anzeige- und sonstige Mitwirkungspflichten von Steuerpflichtigen und deren Beratern sowie Finanzinstituten.

Darüber hinaus kommt auch wirksamen Sanktionen im Hinblick auf mangelnde Kooperation von Staaten und Steuerpflichtigen bzw. Anbietern bestimmter Praktiken der Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung eine zentrale Bedeutung zu, denn die Androhung von Sanktionen stellt die Befolgung von Regeln in einem Risikobereich sicher.

Schließlich können erweiterte Ermittlungsbefugnisse der Steuerbehörden zur Lösung des Problems beitragen.

Jede einzelne Maßnahme muss dabei auf ihre Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit hin geprüft werden.

Reaktion der Politik auf die Panama Papers

Das große Ausmaß der Nutzung von Briefkastenfirmen zeigt, dass vor allem die Einführung eines globalen automatischen Austausches von Finanzkontendaten für Steuerzwecke (sog. Common Reporting Standard) sowie die Schaffung nationaler Register zum Zwecke der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern richtige und wichtige Schritte sind. Deutschland hat sich seit langem für mehr Transparenz im Steuerbereich eingesetzt: Erinnerung sei hier an die gemeinsame Initiative mit unseren europäischen Partnern Frankreich, Italien, Spanien sowie dem Vereinigten Königreich (G5-Initiative) zum automatischen Austausch von Finanzkontendaten vom April 2013, die den Grundstein für den Common Reporting Standard legte. Die nachfolgende Unterzeichnung der multilateralen Vereinbarung auf der Berliner Steuerkonferenz im Oktober 2014 war ein viel beachteter Erfolg. Weitere Schritte werden folgen.

Bundesfinanzminister Dr. Schäuble reagierte am 11. April 2016 auf die Enthüllungen mit der Vorlage eines Zehn-Punkte-Plans, der Maßnahmen überwiegend auf internationaler Ebene vorschlägt. Unter seiner maßgeblichen Mitwirkung wurde zudem kurz darauf von den G5-Staaten eine neue Initiative zum Austausch von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte von *Rechtsträgern* ins Leben gerufen, die eine Ergänzung zu dem bereits vereinbarten Austausch von *Finanzkontendaten* sein soll.

Die Finanzminister der Länder baten am 7. April 2016 die Steuerabteilungsleiter, gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen verschiedene Maßnahmen auf nationa-

* Dr. Michael Meister ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen.

ler Ebene zu prüfen und über das Ergebnis zur Finanzministerkonferenz am 3. Juni 2016 zu berichten.

Im Folgenden werden sowohl einige der Maßnahmen auf internationaler Ebene als auch einige der nationalen Maßnahmen dargestellt.

Maßnahmen auf internationaler Ebene

Den Aktionsplan des Ministers kann jedermann auf der Website des Bundesfinanzministeriums nachlesen. Die folgenden politischen Kernbotschaften möchte ich hervorheben:

1. Erhöhte Transparenz: »Wer steckt hinter den Briefkastenfirmen?«

Einhundert Staaten sind nicht genug. Wir müssen dafür sorgen, dass möglichst alle Staaten und Gebiete weltweit den Common Reporting Standard akzeptieren. Hinzu kommt die neue Initiative der G5-Staaten zum Austausch von Informationen über wirtschaftlich Berechtigte. Wir haben ein großes Interesse daran, dass auch hier ein neuer weltweiter Standard nach dem Vorbild des Common Reporting Standard geschaffen wird.

Nicht immer sind den deutschen Finanzbehörden die Existenz einer ausländischen Gesellschaft und die Identität der Beteiligten bekannt. Entsprechende Mitteilungspflichten gelten zwar nicht nur in Bezug auf Briefkastenfirmen, sondern für jegliche Beteiligung an ausländischen Gesellschaften, wenn eine Mindestbeteiligungsquote erreicht ist (§ 138 Absatz 2 der Abgabenordnung). Das Problem besteht aber darin, dass Personen, die die Existenz einer Briefkastenfirma vor dem Fiskus verbergen wollen und sich dabei vor Entdeckung recht sicher fühlen können, der Meldepflicht in der Praxis regelmäßig nicht nachkommen. Das spricht nicht unbedingt gegen Mitteilungspflichten, zeigt aber sehr wohl, dass diese nicht ausreichen.

Durch den Informationsaustausch können die hinter einer Briefkastenfirma stehenden Personen hingegen ermittelt werden. Falls Panama sich der neuen Initiative anschließen würde, würden beispielsweise deutsche Behörden von panamaischen Behörden darüber informiert werden, dass eine in Deutschland steuerlich ansässige Person hinter einer in Panama registrierten Gesellschaft steht. Falls es sich dabei um eine inaktive Gesellschaft handelte, der steuerlich die Anerkennung gemäß § 42 Abgabenordnung zu versagen wäre, wären somit die auf dem Papier von der Gesellschaft erzielten Einkünfte unmittelbar der in Deutschland steuerpflichtigen Person zuzurechnen.

Langfristiges Ziel ist der weltweite Aufbau von Registern der wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern und deren internationale Vernetzung. Eine entscheidende Rolle wird hierbei die Qualität der Registerinformationen spielen. Die Einrichtung von nationalen Registern über wirtschaftlich Berechtigte sieht im Übrigen die 4. EU-Anti-Geldwä-

sche-Richtlinie, die seit Juni 2015 in Kraft und bis spätestens Juni 2017 umzusetzen ist, bereits vor.

2. Sanktionierung von Staaten bei mangelnder Kooperation

Die OECD sollte die Umsetzung des Common Reporting Standard kritisch überwachen und einen wirksamen Sanktionsmechanismus für nicht kooperative Staaten entwickeln. Hiermit könnten die G20 das bei der OECD angesiedelte Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes beauftragen. Bisher fungiert das 134 Mitglieder zählende Global Forum als reines Prüfungsgremium. Wenngleich eine negative Bewertung an sich bereits Druck auf den betroffenen Staat erzeugt, sich internationalen Empfehlungen anzuschließen, können Sanktionen diese Wirkung noch verstärken. Sanktionsmechanismen funktionieren aber nur dann, wenn wichtige Staaten – wie die G20 – sich nachdrücklich dafür einsetzen.

Weiterhin brauchen wir eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen »Schwarzen Listen«. Das Ziel einer Schwarzen Liste besteht ebenfalls darin, auf die als nicht kooperativ gelisteten Staaten und Gebiete Druck auszuüben, damit diese beispielsweise Hemmnisse für Transparenz abbauen. Die Rechtsfolgen einer Listung können unterschiedlich sein und reichen vom Ausschluss des Abzugs von Betriebsausgaben über die Erhebung von Quellensteuern bis hin zum Entzug von Maßnahmen der Entwicklungshilfe. Die Wirksamkeit einer Schwarzen Liste beruht auch auf dem Umstand, dass »Steuroasen« typischerweise durch drei Dinge gekennzeichnet sind: Niedrige Besteuerung, Verdunkelung und *Reputation*. Sobald das internationale Ansehen eines Staates oder Gebietes als »sicherer Hafen« für Finanzanlagen Schaden nimmt, suchen sich die Anlagen einen neuen Hafen. Dies ist derzeit auch im Falle von Panama zu beobachten.

Erforderlich sind einheitliche Kriterien für Schwarze Listen, die Steuer- und Geldwäscheaspekte berücksichtigen. Die EU sollte hier mit einer EU-einheitlichen Liste vorangehen. Für den Steuerbereich kündigte die Kommission Ende Januar 2016 das Vorhaben einer gemeinsamen Schwarzen Liste an. Anschließend haben im Rat der EU erste Beratungen zur Vereinheitlichung von Kriterien begonnen. Die 4. EU-Anti-Geldwäsche-Richtlinie sieht bislang vor, dass die Kommission den Vorschlag für eine Schwarze Liste von Staaten unterbreitet, die unzureichende Regimes gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben. Ein solcher Vorschlag soll noch im zweiten Quartal 2016 vorgelegt werden.

In jedem Fall ist eine engere Verknüpfung der Bekämpfung von aggressiver Steuergestaltung und -hinterziehung auf der einen und Geldwäsche auf der anderen Seite notwendig.

Maßnahmen auf nationaler Ebene

Die genannten Schritte auf internationaler Ebene werden flankiert durch eine Reihe von möglichen nationalen Maßnahmen, die zurzeit von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe geprüft werden.

Als Schwerpunkte möchte ich die folgenden Überlegungen nennen:

1. Erweiterung der Mitwirkungspflichten von Steuerpflichtigen mit Blick auf die tatsächliche Beherrschung von Offshore-Firmen

Die Mitwirkungspflichten sollen erweitert werden. So könnte eine Ausweitung der Mitteilungspflichten von Steuerpflichtigen nach § 138 Absatz 2 Abgabenordnung auf tatsächliche Geschäftsbeziehungen zu ausländischen Briefkastenfirmen erfolgen. Diese Vorschrift könnte entsprechend ergänzt werden, so dass nicht nur die rechtliche Beteiligung an ausländischen Unternehmen mitteilungsspflichtig ist, sondern auch der Umstand, dass der Steuerpflichtige auf ein ausländisches Unternehmen tatsächlich einen beherrschenden Einfluss ausübt. Damit sollen beispielsweise Treuhandverhältnisse oder ähnliche Vereinbarungen erfasst werden, in denen ein inländischer Steuerpflichtiger auch ohne formelle Beteiligung ein ausländisches Unternehmen kontrolliert und dadurch wirtschaftlich Begünstigter sein kann.

Eine Beschränkung der so erweiterten Mitteilungspflicht auf »Steuroasen« würde voraussetzen, dass diese nach festgelegten einheitlichen Kriterien von anderen Staaten und Gebieten abgegrenzt werden können; auch hier gibt es noch Handlungsbedarf.

Im Falle eines Verstoßes gegen die erweiterten Mitteilungspflichten der Steuerpflichtigen nach § 138 Absatz 2 Abgabenordnung käme der Bußgeldtatbestand des § 379 Absatz 2 Nr. 1 Abgabenordnung zur Anwendung. Empfohlen wird jedoch, für alle Fälle der vorsätzlichen oder leichtfertigen Verletzung der Mitteilungspflichten den Bußgeldrahmen deutlich – etwa auf 25 000 Euro – zu erhöhen.

2. Einführung einer Anzeigepflicht von Banken und anderen Dienstleistern

Des Weiteren könnte eine neue steuerliche Anzeigepflicht für Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Finanzunternehmen usw. (vgl. § 2 Absatz 1 Geldwäschegesetz) eingeführt werden, wonach diese Verpflichteten den Finanzbehörden mitteilen müssen, welche Beteiligungen an oder wirtschaftliche Beziehungen zu – im Sinne eines beherrschenden Einflusses – Briefkastenfirmen sie vermittelt oder hergestellt haben. Anzugeben wären dabei insbesondere Name und Anschrift des Kontoinhabers bzw. des abweichend wirtschaftlich Berechtigten (vgl. § 24c Absatz 1 Nr. 2 Kreditwesengesetz) bzw. des inlän-

dischen Geschäftspartners. Die Daten sollten dann über die für die Verpflichteten zuständigen Betriebsstättenfinanzämter an die Wohnsitzfinanzämter der Kontoinhaber/Berechtigten weitergeleitet werden.

Die geplante Anzeigepflicht verfolgt ebenfalls das Ziel einer erhöhten Transparenz und trägt dem Umstand Rechnung, dass Offshore-Geschäfte regelmäßig über Kreditinstitute abgewickelt werden. Aufgrund der Panama Papers ist bekannt geworden, dass solche Geschäfte auch über die Auslandstöchter deutscher Banken (z.B. in Luxemburg) liefen.

Fazit und Ausblick

Auch wenn der Aktionsplan des Bundesfinanzministers für die Umsetzung der Maßnahmen auf internationaler Ebene naturgemäß keinen Zeitplan vorsieht, sind bereits erste Erfolge zu verzeichnen.

Es ist gelungen, die im Zehn-Punkte-Plan vorgesehene weltweite Vernetzung von Unternehmensregistern zum Gegenstand der neuen G5-Initiative zu machen. Dieser Initiative haben sich beim informellen ECOFIN-Treffen im April 2016 alle EU-Finanzminister angeschlossen. Entscheidend ist, ob es auch gelingen wird, die Initiative zu einem globalen neuen Standard auszubauen. Die Bundesregierung wird hierfür nachdrücklich werben. Offen ist auch noch, welche Organisation mit der Entwicklung des Standards beauftragt werden kann. Inzwischen haben weitere Staaten, darunter Panama, unter dem internationalen Druck erklärt, sich dem Common Reporting Standard zu unterwerfen. Panama ist nunmehr bereit, mit Deutschland ein bilaterales Abkommen zu dessen Umsetzung abzuschließen.

Unabhängig von diesen Bemühungen, bei denen es gilt, einen breiten internationalen Konsens zu finden, werden wir kurzfristig nationale Maßnahmen ergreifen. Die Erarbeitung konkreter Gesetzesformulierungen wird sich an die Beratungen der Finanzministerkonferenz am 3. Juni 2016 anschließen.

Weder das eine noch das andere wird aber isoliert betrachtet den gewünschten Nutzen bringen. Notwendig ist vielmehr ein Vorgehen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.



Lukas Hakelberg*



Thomas Rixen**

Marktzugang als Hebel: So funktioniert die Bekämpfung finanzieller Intransparenz

Der Neuigkeitswert der Panama Papers ist begrenzt. Wer es wollte, konnte schon lange wissen, dass Wohlhabende weltweit Milliardenbeträge in Briefkastenfirmen verstecken (vgl. Internal Revenue Service 1981; Oxfam 2000). Manche waschen Geld aus kriminellen Geschäften, andere umgehen Sanktionen. Der Großteil allerdings hinterzieht Steuern. Trotzdem sind die Panama Papers und die mit ihnen verbundene öffentliche Aufmerksamkeit wichtig, weil sie ein Gelegenheitsfenster öffnen, um seit Langem notwendige Maßnahmen gegen die internationale Steuerhinterziehung voranzutreiben. Aber wie bekämpft man finanzielle Intransparenz richtig?

Vorschläge und Konzepte gibt es reichlich. Viele, aber nicht alle (wir kommen darauf zurück), sind auch geeignet, den Schleier der Verschwiegenheit, der die Voraussetzung für Geldwäsche und Steuerhinterziehung ist, zu lüften. Die wirklich spannende Frage ist allerdings, wie Regierungen solche Maßnahmen tatsächlich durchsetzen können. Denn Steueroasen waren in der Vergangenheit äußerst erfolgreich darin, Initiativen für mehr Transparenz zu verhindern oder zu untergraben. Gleichzeitig haben die großen und wirtschaftlich starken Staaten, die sich als die Geschädigten sehen, eine zweifelhafte Politik der Doppelmoral verfolgt. Wie kann eine erfolgreiche politische Strategie gegen internationale Steuerhinterziehung aussehen?

USA nutzen ihre Marktmacht erfolgreich als Druckmittel

Hier hilft ein analytischer Blick auf den bisher größten Erfolg im Kampf gegen Steuerhinterziehung: Das multilaterale Abkommen zum automatischen Informationsaustausch in

* Lukas Hakelberg, M.A., ist Doktorand am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz.

** Prof. Dr. Thomas Rixen ist Professor für Politikwissenschaft, insbes. international vergleichende Politikfeldanalyse, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Steuersachen (AIA). Dieses Abkommen wurde seit 2014 von knapp hundert Staaten unterzeichnet, darunter auch große Offshore-Zentren wie die Schweiz, Singapur oder die Kaiman-Inseln. Es verpflichtet die Vertragsparteien, Daten zu Kapitaleinkünften Nicht-Ansässiger bei den örtlichen Finanzinstituten zu erheben und diese ab 2017 regelmäßig an die jeweiligen Heimatländer der Kontoinhaber weiterzuleiten. Als Kontoinhaber gilt der wirtschaftlich Berechtigte, nicht die etwaige Briefkastenfirma, die formal über ein Konto verfügt. Dementsprechend bezeichnen nicht nur die Finanzminister der G20, sondern auch Steuergerechtigkeitsaktivisten das Abkommen als historischen Durchbruch auf dem Weg zu mehr Finanztransparenz. Aber warum treten sogar Länder, die bisher aufgrund ihrer Verschwiegenheit attraktiv für ausländisches Kapital waren, diesem Abkommen bei?

Die Antwort lautet Zwang. Denn das von der OECD erarbeitete, multilaterale Abkommen basiert auf einer glaubhaften Sanktionsandrohung der USA. So verpflichtet der 2010 vom Kongress verabschiedete *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) ausländische Banken, Kapitaleinkünfte von US-Bürgern an die amerikanische Steuerbehörde zu melden. Einem Finanzinstitut, das sich weigert, werden 30% der Einkünfte aus US-Quellen abgezogen. Da dies einem Ausschluss vom amerikanischen Finanzmarkt, dem größten und wichtigsten der Welt, gleichkommt, haben quasi alle international tätigen Banken zugestimmt und ihre Regierungen angehalten, entsprechende Verträge mit den USA einzugehen. Durch den Einsatz ihrer Marktmacht hat die US-Regierung die traditionellen Steueroasen also gezwungen, automatischen Austausch von Kontodaten nicht länger prinzipiell abzulehnen. Diese Bresche nutzten die G20 und die OECD und erhoben den AIA zum globalen Standard. Der geballte internationale Druck bewegte die meisten Steueroasen dann dazu, auch anderen Ländern im Rahmen des multilateralen Abkommens Daten zu liefern (vgl. Hakelberg 2016a).

Auch die EU muss ihr Machtpotenzial nutzen

Wenn die Regierungen der großen Industrieländer es ernst meinen mit dem Kampf gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche, müssen sie den Zugang zu ihren Finanzmärkten also von der Teilnahme an diesen Initiativen abhängig machen. Hier ist insbesondere die EU gefordert. Auch der europäische Binnenmarkt ist für Banken aus aller Welt ein sehr wichtiger Markt und verleiht der EU deshalb die Macht, Transparenzinitiativen auch gegen Widerstand in anderen Ländern durchzusetzen. Die Voraussetzungen wären gegeben. Denn seit Luxemburg und Österreich ihren Widerstand gegen den AIA unter dem Druck der USA aufgegeben haben, gibt es im Rat der EU-Finanzminister ein gemeinsames Interesse an der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber intransparenten Drittstaaten (vgl. Hakelberg

2014). Tatsächlich empfiehlt die EU-Kommission bereits, unkooperative Staaten notfalls mit der Erhebung von Quellensteuern zum Einlenken zu bringen. Die Panama Papers sollten den Finanzministern jetzt eigentlich den perfekten Anlass und öffentlichen Rückhalt dafür geben, eine entsprechende Richtlinie zu verabschieden.

Doppelmoral im Steuerwettbewerb

Allerdings kann man aus der Episode um FATCA und den automatischen Informationsaustausch noch eine weitere Lehre ziehen, die leider für die Geschichte des politischen Kampfes gegen die Steuerhinterziehung symptomatisch ist: Die Regierungen der wirtschaftlich mächtigen Länder folgen einer Doppelmoral. Immer wieder üben sie mehr oder weniger erfolgreich Druck auf Steuerparadiese aus, gingen aber selbst nicht entschlossen gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche im eigenen Land vor (vgl. Rixen 2013). Immer wieder wurden weitreichende Initiativen angekündigt, verliefen dann aber schnell im Sande. Oder es wurden kleinste Reformschritte als grundlegende Verbesserungen verkauft, wie es zum Beispiel unmittelbar nach der Finanzkrise 2009 mit der OECD-Initiative zum bilateralen Informationsaustausch geschah, die sich dann als wirkungslos herausstellte (vgl. Woodward 2016; Johannesen und Zucman 2014).

So ist es auch diesmal: Nachdem die Vereinigten Staaten alle anderen Regierungen erfolgreich zum Informationsaustausch gezwungen haben, nehmen sie selber nicht daran teil. Bis heute weigern sich die USA, dem multilateralen Abkommen zum AIA beizutreten und bieten ihren Vertragspartnern selbst in den bilateralen FATCA-Verträgen keinen reziproken Datenaustausch an (vgl. Hakelberg 2016b). Stattdessen werben US-Bundesstaaten wie Delaware, Nevada oder South Dakota mit der komplett identitätsnachweisfreien Registrierung von Briefkastenfirmen um Neukunden, die ihr Geld bisher in einer der klassischen Steueroasen versteckt hielten. Dieser Wettbewerbsvorteil bei der finanziellen Intransparenz scheint sich auszuzahlen. Internationale Privatbanken eröffnen neue Niederlassungen in Reno und Sioux Falls, während die Zahl der dort registrierten Briefkastenfirmen im Gegensatz zu denen in Panama exponentiell wächst (vgl. Scannell und Houlder 2016; Drucker 2016). Dementsprechend erwartet auch die Boston Consulting Group (2016), dass die Offshore-Vermögen nur noch in Hongkong und Singapur schneller wachsen werden als in den USA.

Ein Grund für dieses wiederkehrende Muster der Doppelmoral ist der internationale Steuerwettbewerb. Dabei handelt es sich um ein systemisches Problem, das sich nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage ausbreitet. Auf der Nachfrageseite sind Privatpersonen und Unternehmen auf der Suche nach Möglichkeiten zur Minimierung ihrer Steuer-

zahlungen. Auf der Angebotsseite haben souveräne Staaten die Möglichkeit, entsprechende Angebote zu unterbreiten. Es sind eben nicht nur kleine Inselstaaten, die sich auf die Bereitstellung intransparenter Offshore-Strukturen spezialisiert haben, sondern mitunter auch die Regierungen großer Industrieländer, die im Wettbewerb um ausländisches Kapital gesetzliche Schlupflöcher offen halten, die es Investoren ermöglichen, Vermögen, zu verschleiern und Steuern zu vermeiden. In Deutschland ist es beispielsweise anders als in vielen klassischen Steueroasen weiterhin möglich, Firmenanteile mittels einer Inhaberaktie oder eines Treuhandverhältnisses zu verschleiern (vgl. Financial Action Task Force 2014). Im Ergebnis sind also alle Staaten in einen Wettbewerb verstrickt, der über entgangene Steuereinnahmen zu Lasten breiter Schichten in allen Ländern geht und wenigen Wohlhabenden Vorteile bringt.

Robuste internationale Institutionen

Um langfristig erfolgreich gegen Steuerhinterziehung zu sein, muss das Muster des Steuerwettbewerbs durchbrochen werden. Die individuellen Anreize für einzelne Staaten, sich auf Kosten der anderen besser zu stellen, müssen beseitigt werden. Notwendig ist eine kollektive Selbstbindung aller Staaten, auf schädliche Politiken, die lediglich der Anziehung ausländischer Steuerbasis dienen, zu verzichten. Um wirksam zu werden, müsste ein entsprechendes Abkommen von einer internationalen Institution durchgesetzt werden. Dies könnte mit einem ähnlichen Verfahren wie dem Streitschlichtungsverfahren der World Trade Organization (WTO) erreicht werden. Eine solche Institution verfügte über mehr Biss als die heute zuständige OECD, würde aber nicht auf eine vollständige Harmonisierung der nationalen Steuerpolitiken hinarbeiten (vgl. Rixen 2016).

Um sich solchen aus heutiger Sicht vergleichsweise utopisch anmutenden Lösungen anzunähern, müssten die beiden mit der notwendigen wirtschaftlichen Macht ausgestatteten Akteure EU und USA den Marktzugang für ausländische Finanzinstitute an die Partizipation ihrer Heimatländer knüpfen und so nicht nur Drittstaaten, sondern auch sich gegenseitig zur Kooperation zwingen. Hier ist vor allem die EU gefordert, denn die USA werden ihre derzeitige, nicht-reziproke Politik nur ändern, wenn sich damit Kosten, die zum Beispiel aus einer Quellensteuer auf Zahlungen aus dem europäischen Binnenmarkt entstehen könnten, vermeiden lassen. Die EU muss also die in FATCA eingebaute Sanktionsdrohung in einer entsprechenden Richtlinie kopieren, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure herbeizuführen. Denn nur wenn sich auch der weltgrößte Finanzmarkt globalen Transparenzstandards verpflichtet, statt lediglich die Konkurrenz im Offshore-Geschäft auszuschalten, kann Steuerhinterziehung wirksam bekämpft werden.

Wirksame Maßnahmen

Damit wären wir wieder bei der Frage nach wirksamen Reformmöglichkeiten. Derzeit sind vor allem globale Transparenzregister, die wirtschaftlich Berechtigte von Briefkastenfirmen oder die Besitzer von Wertpapieren erfassen, im Gespräch (vgl. Neate und Bowers 2016; Zucman 2014). Diese Register sind tatsächlich geeignet, Intransparenz und Verschwiegenheit wirksam zu durchbrechen. Denn nur wenn die Steuerbehörde eines Landes weiß, wer hinter einer Briefkastenfirma steckt, kann sie Informationen zu Konten und Kapitalerträgen korrekt zuordnen und an die ausländischen Kolleginnen und Kollegen übermitteln. Generell müssten die Steuerbehörden lediglich auf diese globalen Register zugreifen, um eine eventuelle Nichtangabe von Auslandsvermögen in der Steuererklärung aufzudecken. Allerdings muss bei der Umsetzung dieser Maßnahmen dringend darauf geachtet werden, dass Banken, Clearinghäuser und Vermittler von Briefkastenfirmen nicht nur rechtlich verpflichtet werden, die entsprechenden Daten wahrheitsgemäß an die verschiedenen Register zu melden, sondern auch mit empfindlichen Bußgeldern zu rechnen haben, wenn sie falsche oder unvollständige Angaben machen.

Da Transparenzregister ihren Zweck nur erfüllen, wenn die Daten zu wirtschaftlich Berechtigten von Briefkastenfirmen und Wertpapierbesitzern von dort, wo sie anfallen, auch wirklich vollständig weitergeleitet werden, ist es zudem ratsam, diese Register für die Zivilgesellschaft zugänglich zu machen. Denn das Risiko, bei Falsch- oder Nichtangaben erlappt zu werden, ist für eine Bank bedeutend größer, wenn nicht nur Finanzbeamte, sondern auch Medien und NGOs die Daten einsehen und auf Fehler überprüfen können. Öffentliche Register haben darüber hinaus den Vorteil, Absprachen zwischen Finanzdienstleistern und nationalen Steuerbehörden, die auf eine nur laxe Durchsetzung der Berichtspflichten hinauslaufen könnten, zu unterbinden. In der Vergangenheit waren inoffizielle Absprachen zum effektiven Steuersatz und bewusst nachlässige Steuerprüfungen durchaus beliebte Mittel im Steuerwettbewerb (vgl. Genschel und Schwarz 2011). Dementsprechend sollte man bei der Schaffung von Transparenzregistern mittels Bußgeldern und der Herstellung von Öffentlichkeit von vornherein ausschließen, dass sie unterlaufen werden.

Literatur

Boston Consulting Group (2016), »Global Wealth 2015: Winning the Growth Game«, verfügbar unter: <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/>, aufgerufen am 26. Mai 2016.

Financial Action Task Force (2014), *Mutual Evaluation of Germany: 3rd Follow-up Report*, verfügbar unter: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR-Germany-2014.pdf>, aufgerufen am 26. Mai 2016.

Genschel, P. und P. Schwarz (2011), »Tax Competition: a literature review«, *Socio-Economic Review* 9(2), 339–370.

Hakelberg, L. (2014), »The power politics of international tax cooperation: Luxembourg, Austria and the automatic exchange of information«, *Journal of European Public Policy* 22(3), 409–428.

Hakelberg, L. (2016a), »Redistributive Tax Co-operation: Automatic Exchange of Information, US Power and the Absence of Joint Gains«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance – What is Wrong With It and How to Fix It*, ECPR Press, Colchester, 123–155.

Hakelberg, L. (2016b), »Coercion in international tax cooperation: identifying the prerequisites for sanction threats by a great power«, *Review of International Political Economy*, im Erscheinen.

Internal Revenue Service (1981), *Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers*, The Gordon Report, Washington.

International Consortium of Investigative Journalists (2014), »Luxembourg Leaks: Global Companies' Secrets Exposed«, verfügbar unter: <http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks>, aufgerufen am 25. Mai 2016.

Johannesen, N. und G. Zucman (2014), »The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown«, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(1), 65–91.

Neate, R. und S. Bowers (2016), »UK and European allies plan to deal 'hammer blow' to tax evasion«, *The Guardian*, 15. April, verfügbar unter: <http://www.theguardian.com/business/2016/apr/14/uk-under-pressure-from-eu-states-over-beneficial-ownership-secrecy>, aufgerufen am 29. Mai 2016.

Rixen, T. (2013), »Der Kampf gegen Steuerwettbewerb und Steuerflucht: Entwicklungslinien der internationalen Steuerpolitik.« *DIW Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung (Höhere »Reichensteuern«: Möglichkeiten und Grenzen)* 82(1), 61–75.

Rixen, T. (2016), »Institutional Reform of Global Tax Governance: a proposal«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance. What's wrong with it and how to fix it*, ECPR Press, Colchester, 325–349.

Scannell, K. und V. Houlder (2016), »US tax havens – the new Switzerland«, *Financial Times*, 8. Mai.

Drucker, J. (2016), »The World's Favorite New Tax Haven is the United States«, *Businessweek*, 27. Januar.

Oxfam (2000), *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, verfügbar unter: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/oxfam_paper_-_final_version__06_00.pdf, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Woodward, R. (2016), »A strange revolution: Mock compliance and the failure of the OECD's international tax transparency regime«, in: P. Dietsch und T. Rixen (Hrsg.), *Global Tax Governance – What is Wrong With It and How to Fix It*, ECPR Press, Colchester 103–121.

Zucman, G. (2014), *Steueroasen: Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.



Jörg R. Werner*

Wohin bitte geht's, nach Panama?

Die Deutsche Post AG erwirtschaftete 2014 in ihrem Segment »Post, eCommerce und Parcel« einen Umsatz von knapp 200 Euro pro Einwohner. Die Jersey Post kam im selben Jahr auf einen Umsatz pro Einwohner von knapp 460 Euro, die Guernsey Post auf knapp 700 Euro und die Post Luxemburg gar auf rund 1 270 Euro.¹ Ob das an der Zahl der im jeweiligen Land pro Kopf bedienten Briefkästen liegt? Fest steht jedenfalls, dass einige Länder besonders häufig eine Rolle in Strukturen spielen, die offenkundig keinem anderen Ziel als dem der Steuervermeidung dienen. Mittel zum Zweck sind »Briefkastenfirmen«, ein schillernder Begriff, hinter dem sich Zweck- oder Mantelgesellschaften, Fonds, sogenannte Captives, Stiftungen, Trusts oder dergleichen verbergen. Angesichts der Skandalisierung solcher Strukturen stellen sich drei wichtige Fragen: Erstens, worüber reden wir eigentlich, wenn wir über Briefkastenfirmen sprechen? Zweitens: Braucht es überhaupt mehr Regulierung im Kampf gegen »unerwünschte« Gestaltungen? Und drittens: Bleibt in der Steuergestaltung – und in unserem Rechtsstaat – (noch) erlaubt, was nicht verboten ist?

Worüber wir reden: Briefkastenfirmen, Steuervermeidung und Steuerausfälle

Ein Grund für die Nutzung von Briefkastenfirmen kann darin bestehen, den wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern; dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn illegal erworbene Vermögen versteckt, »gewaschen« oder Steuerzahlungen auf illegale Weise vermieden werden sollen. Zweckgesellschaften können, wie der Name nahelegt, verschiedensten Zielen dienen, werden aber auch für legale Steuervermeidungspraktiken genutzt. So werden häufig immaterielle Vermögenswerte – etwa Markennamen – auf in Steueroasen angesiedelte Zweckgesellschaften übertragen,

* Prof. Dr. Jörg R. Werner ist Professor für Accounting an der Frankfurt School of Finance & Management und leitet das dortige Accounting Department

¹ Währungsumrechnung jeweils zum Stichtagskurs, eigene Berechnung auf Basis der Angaben in den jeweiligen Jahresabschlüssen.

wobei dann die in Hochsteuerländern angesiedelten Unternehmensteile artifiziiell hohe Lizenzierungsgebühren für die Nutzung dieser Vermögenswerte zahlen, die als Betriebsausgaben steuerlich absetzbar sind. Auch bei der gezielten Ausnutzung steuerlicher Grauzonen spielen Briefkastenfirmen eine wichtige Rolle. Sehr häufig werden etwa bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen ausgenutzt, um durch Rechtsformgestaltungen und *hybrid mismatches* eine Einkunftsart in eine steuerlich besser gestellte Einkunftsart umzuwandeln. In internationalen Konzernen lässt sich freilich auch ohne Briefkastenfirmen Steuerarbitrage betreiben. Beliebte Gestaltungsmittel sind dabei Transferpreise oder die Unterkapitalisierung.

Die Existenz aggressiver Steuergestaltungen war lange vor den Enthüllungen der Panama Papers bekannt. 2014 wurden die Luxemburg Leaks diskutiert, weitere zwei Jahre davor standen die aggressiven Steuervermeidungspraktiken internationaler Konzerne im Zentrum der Berichterstattung. Bereits 1998 veröffentlichte die OECD einen Bericht, in dem sie sich dem – nach eigener Einschätzung – virulenter werdenden Problem schädlichen globalen Steuerwettbewerbs widmete. Dort findet sich auch der Versuch der Definition von Steueroasen, die sich demnach durch vier Eigenschaften auszeichnen:

1. keine oder allenfalls nominale Besteuerung wirtschaftlicher Vorgänge;
2. kein effektiver Informationsaustausch mit anderen Jurisdiktionen;
3. geringe Transparenz;
4. keine substanziellen nicht-finanziellen Aktivitäten (vgl. OECD 1998, S. 22).

Die Boston Consulting Group (BCG, 2016) schätzt die im Jahr 2015 in Steueroasen deponierten Werte auf etwa 11 Billionen US-Dollar. West- und osteuropäische Vermögen zieht es demnach bevorzugt in die Schweiz, auf die Kanarischen Inseln, nach Irland und Luxemburg, asiatische Vermögen hingegen nach Singapur und Hongkong, nordamerikanische in die Karibik und nach Panama. Die deutschen Vermögen fühlen sich offenbar in Luxemburg besonders wohl. Ein zentraler Grund für die Vermögensakkumulation in Kleinstaaten dürfte in der Steuervermeidung liegen. So zeigt eine Studie für die USA, dass die dortigen Inbound-Portfolio-Investitionen aus Steueroasen etwa um 2 bis 3% relativ zu Nicht-Steueroasen wachsen, wenn der Spitzensteuersatz in den USA um einen Prozentpunkt steigt – ein Hinweis auf sogenanntes *round tripping*, bei dem Mittel zunächst aus den USA abgezogen und dann über Steueroasen am heimischen Kapitalmarkt reinvestiert werden (vgl. Hanlon, Maydew und Thornock 2015, S. 259). Das Vermögen bleibt somit zwar im Heimatland produktiv, wird aber der dortigen Besteuerung zumindest in Teilen und temporär entzogen. Die OECD schätzt die auf diese und ähnliche Weise entstehenden welt-

weiten Steuerausfälle auf 100 bis 240 Mrd. US-Dollar jährlich, das entspricht 4 bis 10% des globalen Körperschaftsteueraufkommens (vgl. OECD 2015, S. 4). Eine Studie auf Basis amerikanischer IRS-Daten legt zudem nahe, dass die gesamten Steuerausfälle noch deutlich größer sind, da insbesondere Individuen – nicht nur Unternehmen – Steuervermeidung durch zu niedrige Bemessung des zu versteuernden Einkommens betreiben; dabei werden insbesondere Einkünfte aus unternehmerischer Betätigung verschleiert (vgl. Slemrod 2007, S. 29).

Maßnahmen gegen Steuervermeidung

Interessanterweise ist zu den angeführten »Kosten« der Steuervermeidung empirisch mehr bekannt als zu ihrem potenziellen Nutzen. Damit bleibt letztlich unklar, ob das Anziehen steuerlicher Daumenschrauben aus einem Kosten-Nutzen-Kalkül heraus sinnvoll ist. Grundsätzlich führt die Besteuerung dazu, dass nunmehr der Staat und nicht mehr der Steuerzahler über die Verwendung finanzieller Mittel entscheiden kann. Die Besteuerung dient der Finanzierung von Infrastruktur, erlaubt aber auch, verteilungspolitische Ziele zu erreichen. Dies kann zulasten der Allokationseffizienz gehen, zudem kann sich durch Ausweichhandlung der Steuersubjekte auch das gesamte zu verteilende Steueraufkommen reduzieren. Damit ist die Bekämpfung von Steuervermeidung Korrelat des Erreichens verteilungspolitischer Ziele. Das von Libertären gefürchtete Extremszenario besteht darin, dass wirtschaftliche Aktivität komplett zum Erliegen gerät, wenn es mit der Besteuerung übertrieben wird. Tatsächlich tragen die sprichwörtlich »starken Schultern« trotz steuerlicher Gestaltungsspielräume in Deutschland mehr als die schwächeren: Das obere Prozent der Steuerpflichtigen sorgt für etwa ein Viertel des gesamten Einkommensteueraufkommens (vgl. Bach, Corneo und Steiner 2013, S. 116). Zwar liegt die effektive Besteuerung unter den nominellen Sätzen, gleichwohl wirkt die Progression. Ein positiver Nebeneffekt der Steuerprogression ist, dass sie nicht nur das Steueraufkommen, sondern offenbar auch die Steuermoral insbesondere der geringer Verdienenden erhöht (vgl. Doerrenberg und Peichl 2013, S. 305). Wenn sich – auch dies ist empirisch nachgewiesen (vgl. Bach, Corneo und Steiner 2013) – der Anteil des Steueraufkommens durch Top-Verdiener über die Jahre reduziert und auch im Top-Perzentil die effektiven Steuersätze mit wachsendem Einkommen zwar erst steigen, dann aber fallen, kann dies die Steuermoral aushöhlen. Soweit die Annahme zutrifft, dass es gerade die Spitzenverdiener sind, die Zugang zu komplexen steuerlichen Gestaltungsspielräumen haben, kann die Bekämpfung solcher Mechanismen in der Tat einen positiven Nettoeffekt haben. Auch Wohlhabende lehnen eine progressive Besteuerung nicht grundlegend ab. Gleichwohl spielt die wahrgenommene Fairness der Besteuerung eine wichtige Rolle (vgl. Henninghausen und Heinemann 2015, S. 282). Die Gefahr ist, dass eine als zu hoch empfundene

Effektivbesteuerung Ausweichhandlungen gerade von der Gruppe der Steuerzahler auslöst, die einen überdurchschnittlichen Anteil zum gesamten Steueraufkommen beitragen.

Bislang nicht ganz klar ist, wie ernst es die Bundesregierung mit der Bekämpfung der Steuervermeidung tatsächlich meint. Durch Druck der G20-Staaten – also auch durch deutsches Drängen – hat die OECD bereits 2013 einen umfassenden 15-Punkte-Plan gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (»Base Erosion und Profit Shifting« – BEPS) vorgelegt (vgl. OECD 2013). Der Plan zielt unter anderem darauf,

- steuerliche Aspekte der digitalen Wirtschaft zu adressieren;
- für mehr Kohärenz der internationalen Unternehmensbesteuerung zu sorgen;
- die Effektivität der internationalen Unternehmensbesteuerung (wieder) herzustellen;
- für mehr Transparenz über Steuervermeidungspraktiken zu sorgen;
- ein multilaterales Instrument zu schaffen, um bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zügig anzupassen.

Auf den Internetseiten des Bundesfinanzministeriums finden sich Fragen und Antworten zu diesem Aktionsplan. Unter anderem wird dort die Frage aufgeworfen, ob der Aktionsplan eine Anpassung deutscher Gesetze erforderlich mache. Die Antwort der auf den 10. März 2016 – also etwa einen Monat vor Bekanntwerden der Panama Papers – datierten Website lautet: »Da Deutschland in den letzten Jahren bereits robuste Abwehrregelungen eingeführt hat, erscheint eine generelle Verschärfung des deutschen Steuerrechts nicht notwendig. Deshalb sollten punktuelle Ergänzungen und Anpassungen der bestehenden Regelungen ausreichen, um die BEPS-Empfehlungen umzusetzen. Der konkrete Umsetzungsbedarf in Deutschland wird gegenwärtig geprüft.« (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016b) Am 11. April 2016 hat das Finanzministerium dann in direkter Reaktion auf die Panama-Enthüllungen den Aktionsplan gegen Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche vorgelegt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2016a). Bemerkenswert ist, dass hierin durchaus andere Akzente als im BEPS-Aktionsplan gesetzt werden:

- Es wird stärker auf den systematischen Informationsaustausch gesetzt. Während der BEPS-Aktionsplan auf Verrechnungspreisdokumentationen, eine länderbezogene Berichterstattung und einen »verbindlichen spontanen Informationsaustausch« zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken abzielt, fordert der Aktionsplan des Finanzministeriums einen weltweiten und in geeigneter Form überwachten und sanktionierten Informationsaustausch in Steuerfragen. Zudem werden weltweit nationa-

le und international vernetzte Register von Briefkastenfirmen gefordert, die Auskunft über die wirtschaftlich Berechtigten geben. Dabei sollen Länder, die sich dem Austausch verweigern, auf eine harmonisierte schwarze Liste gesetzt werden.

- Im Einklang mit dem BEPS-Plan wird die Offenlegung bzw. Anzeigepflicht von Steuersparmodellen gefordert. Der deutsche Plan geht insoweit darüber hinaus, dass Regelungen zu schaffen sind, die dafür sorgen, dass Banken und Berater die Rechtsrisiken aus dem Anbieten oder Vermitteln von Steuersparmodellen nicht mehr eingehen wollen.
- Angedeutet wird die Möglichkeit der Schaffung eines Unternehmensstrafrechts und die Verhängung von *punitive damages* nach amerikanischem Vorbild, da häufig die individuell Verantwortlichen für Fehlverhalten nicht ermittelbar seien.
- Während der BEPS-Plan lediglich die Steuervermeidung adressiert, verknüpft der deutsche Aktionsplan dieses Thema explizit mit dem der Geldwäsche.

Fraglich ist, ob die teilweise scharf formulierten Forderungen einen Paradigmenwechsel der deutschen Politik andeuten. Sie zielen im Ergebnis auf eine engere Überwachung der Steuerpflichtigen, die Maßnahmen passen in ein politisches Klima, in dem das Bankgeheimnis und der Besitz von Bargeld kritisch gesehen werden. Gleichwohl nimmt Deutschland selbst auf dem Secrecy-Ranking 2015 des Tax Justice Networks noch einen zweifelhaften achten Rang der verschwiegensten Länder ein.² Auch hat Deutschland mit Stand Dezember 2015 – anders als etwa Frankreich oder Belgien – keine Länder an die EU-Kommission gemeldet, die gegen gute Tax Governance verstoßen und damit für ein harmonisiertes Blacklisting in Frage kommen (vgl. European Commission 2016). Dass sich Maßnahmen zwar leicht fordern, aber nur schwer umsetzen lassen, zeigt das Beispiel der Zinsschranke: Dieses 2008 eingeführte Instrument verhindert zwar effektiv die Erosion der steuerlichen Bemessungsgrundlage, wurde allerdings 2015 vom Verfassungsgericht gekippt, weil es den systematischen Grundsatz des steuerlichen Abzugs von Betriebsausgaben willkürlich durchbricht.³

Wahrung des Rechtsstaatsprinzips

Die große Gefahr der aktuellen Reformbemühungen liegt darin, dass die Sanktionierung von Steuersparmodellen absehbar nicht mehr nur auf illegale Steuerhinterziehung, sondern auch auf legale Steuervermeidung abzielt. Das im Grundgesetz fixierte Rechtsstaatsprinzip bindet die vollzie-

hende Gewalt und die Rechtsprechung aber an Gesetz und Recht, nicht an ethisch-moralische Erwägungen, die nicht in Recht gegossen wurden. Solange mehr an Symptomen als an der Schaffung einer einheitlichen steuerlichen Bemessungsgrundlage gearbeitet wird, droht vor allem eines: Die Zunahme von Rechtsunsicherheit über die Zulässigkeit von Steuergestaltungen. Solange Unternehmen und Individuen aber Anreize zur Steuervermeidung haben, erhöht der zunehmende regulatorische Druck möglicherweise noch die Nachfrage nach professioneller Beratung. Die wachsenden Compliance-Anforderungen machen diese Leistungen absehbar teurer, womit sich das Problem verschärfen könnte, dass es vornehmlich die sehr Wohlhabenden sind, die von Steuersparmodellen profitieren können. Die in ihren Geschäftsmodellen bedrohten Steueroasen werden sich indes zu Finanzoasen weiterentwickeln. Die zunehmende Unsicherheit in der Welt verstärkt die Nachfrage nach sicheren Häfen für Vermögen, an denen zudem Kompetenzen in der Vermögensverwaltung angesiedelt sind. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die angedachten Regelungen auch zu einer Beschränkung des Steuerwettbewerbs führen können. Wettbewerb kann ruinös sein, in erster Linie sorgt er aber dafür, dass der Druck bestehen bleibt, auf nationaler Ebene attraktive Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten zu erhalten.

Literatur

Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2013), »Effective Taxation of Top Incomes in Germany«, *German Economic Review* 14(2), 115–137.

Boston Consulting Group (BCG) (2016), »Global Wealth 2015: Winning the Growth Game«, verfügbar unter: https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/?chapter=2#chapter2_section6, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Bundesministerium der Finanzen (2016a), »Aktionsplan gegen Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche«, verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Informationsaustausch/2016-04-11-Aktionsplan.html, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), »Welche Rolle spielt Deutschland im BEPS-Projekt?«, verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2014-06-05-faq-beeps.html#doc21004bodyText4>, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Doerrenberg, P. und A. Peichl (2013), »Progressive taxation and tax morale«, *Public Choice* 155(3–4), 293–316.

European Commission (2016), »Tax good governance in the world as seen by EU countries«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Hanlon, M., E.L. Maydew und J.R. Thornock (2015), »Taking the Long Way Home: U.S. Tax Evasion and Offshore Investments in U.S. Equity and Debt Markets«, *Journal of Finance* 70(1), 257–287.

Henninghausen, T. und F. Heinemann (2015), »Don't Tax Me? Determinants of Individual Attitudes Towards Progressive Taxation«, *German Economic Review* 16(3), 255–289.

OECD (1998), *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, Paris. OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>.

² Vgl. Tax Justice Network (2015). Die Top 10 der verschwiegensten Jurisdiktionen sind, in absteigender Reihung: Schweiz, Hongkong, USA, Singapur, Kaiman-Inseln, Luxemburg, Libanon, Deutschland, Bahrain und Dubai.

³ Vgl. BVerfG, Beschluss I R 20/15 vom 14. Oktober 2015.

OECD (2015), *Erläuterung, OECD/G20 Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung*, verfügbar unter: www.oecd.org/tax/beps-explanatory-statement-2015.pdf, aufgerufen am 30. Mai 2016.

Slemrod, J. (2007), »Cheating Ourselves – The Economics of Tax Evasion«, *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 25–48.

Tax Justice Network (2015), »Financial Secrecy Index«, verfügbar unter: <http://www.financialsecrecyindex.com>, aufgerufen am 30. Mai 2016.