

Das Billionengrab

Von Steueroasen und Schattenbanken

Von Axel Troost und Nicola Liebert

Was die schlimmste Finanzkrise seit 1929 ausgelöst hat und was zur Vermeidung künftiger Krisen getan werden muss, darüber kursieren mittlerweile zahlreiche durchaus sinnvolle Vorschläge. Zu diesen zählen die bessere Regulierung der Ratingagenturen, ein Zulassungsverfahren für neue Finanzprodukte („Finanz-TÜV“) oder das Verbot von außerbilanziellen Zweckgesellschaften.

Zeitgleich, aber scheinbar völlig unabhängig davon, hat die Bundesregierung begonnen, nach Möglichkeiten zur besseren Bekämpfung der Steuerflucht in Steueroasen wie die Schweiz und Liechtenstein, aber auch Panama und Singapur zu suchen. Weitgehend unbeachtet bleibt dabei, dass mangelnde Regulierung von Finanzmarktakteuren und Steuerflucht zwei Seiten derselben Medaille sind: Denn beide setzen die Existenz von Steueroasen voraus, die neben niedrigen Steuern den weitgehenden und bewussten Verzicht auf Regulierung bieten. „Die Herausbildung der gegenwärtigen Kreditkrise im Finanzsektor wäre ohne Offshore-Zentren unmöglich gewesen“, heißt es in einer Stellungnahme der Nichtregierungsorganisation (NGO) *Tax Justice Network* für eine Anhörung des Finanzausschusses im britischen Unterhaus.¹

Das Schattenbankensystem

Unumwunden gab der stellvertretende Leiter der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Hervé Hannoun, in einer Rede vor den amerikanischen Zentralbankgouverneuren zu, dass sich die Notenbanken der Immobilienblase und der wachsenden Kreditrisiken zwar bewusst gewesen, jedoch von der Verbriefungskrise² und deren Auswirkungen auf die Geldmärkte völlig überrascht worden wären. Die Entstehung eines Schattenbankensystems sei schlicht nicht wahrgenommen worden.³

1 Richard Murphy, Tax Havens Creating Turmoil. Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons, London, 30.6.2008, <http://taxjustice.blogspot.com>.

2 Verbriefung ist die Umwandlung von Krediten und anderen Forderungen in handelbare Wertpapiere. Die Krise entstand durch die Verbriefung von „faulen“ Immobilienkrediten, die nach dem Platzen der Immobilienblase in den USA 2007 schlagartig keinen oder nur noch sehr geringen Wert besitzen.

3 Vgl. Hervé Hannoun, Policy Lessons from the Recent Financial Market Turmoil. Rede auf dem 45. Treffen der Zentralbankgouverneure des amerikanischen Kontinents, Ottawa, 8./9.5.2008.

Ein wesentlicher Grund, warum die Herausbildung eines Schattenbankensystems selbst von den obersten Aufsehern nicht registriert, geschweige denn reguliert wurde, besteht darin, so die These dieses Aufsatzes, dass dieses fast ausschließlich in Steueroasen angesiedelt ist.

Als „Schattenbanken“ werden Finanzmarktakteure bezeichnet, die bankenähnliche Dienste anbieten, ohne aber wie eine Bank reguliert zu sein – beispielsweise Hedgefonds und Zweckgesellschaften. Letztere, oft auch als Conduits bezeichnet, werden von Finanzkonzernen häufig außerhalb ihrer Bücher angelegt und insbesondere für die verbrieften Produkte eingesetzt, die in der Finanzkrise eine so unrühmliche Rolle spielten.

Solcher außerbilanziellen Vehikel bedienten sich bekanntlich auch diejenigen deutschen Banken, die der Finanzkrise beinahe zum Opfer gefallen wären. Diese waren, wie in der Branche üblich, allesamt nicht in Deutschland angesiedelt. So gründete die IKB 2002 die Rhineland Funding im US-Bundesstaat Delaware und richtete zugleich diverse Ankaufgesellschaften mit Sitz in Delaware und Jersey ein. Hinzu kam später Rhinebridge in Irland mit einer Tochter in Delaware. Die Sachsen LB wiederum verwaltete über ihre irische Tochter in Dublin die Conduits Ormond Quay und Georges Quay. Diese Tochtergesellschaft erwirtschaftete zuletzt mehr als die Hälfte der Gewinne der Bank, obwohl sie nicht einmal zehn Prozent der Aktiva hielt. Nach dem Wegfall der staatlichen Gewährträgerhaftung 2005 verlagerten andere Landesbanken ihre riskanten Geschäfte ins Ausland, um neue lukrative Einnahmequellen zu erschließen; die BayernLB etwa ebenfalls nach Delaware. Bei der HSH Nordbank sind nach eigenen Angaben 165 Tochterunternehmen nicht konsolidiert. Eine Anfrage in der Hamburger Bürgerschaft ergab, dass allein elf davon auf den Kaiman-Inseln sitzen.⁴

Auch anderswo fielen Pleitebanken mit außerbilanziellen Conduits auf, wie die britische Northern Rock mit Granite. Die Registrierung zentraler Teile dieses Trusts, der beträchtliche Teile der Vermögenswerte der Bank hielt, auf der Insel Jersey wurde in der Aufregung um die Hypothekenbank in Öffentlichkeit und Politik kaum wahrgenommen. Nur wenige Zeitungen fragten sich, ob mit der Verstaatlichung von Northern Rock nun die Regierung in London ihr eigenes Offshore-Vehikel unterhält.

Dass außerbilanzielle Geschäfte künftig zumindest offengelegt werden müssen, war immerhin eine der Forderungen auf dem Weltfinanzgipfel im November 2008. Doch dass selbst eine Offenlegung, sollte sie denn zustande kommen, das Problem der Regulierungs-oasen keineswegs lösen würde, zeigt ein anderes Beispiel: Im Oktober 2008 musste die Hypo Real Estate (HRE) mit einem 50 Mrd. Euro schweren Rettungspaket vor dem Kollaps bewahrt werden, vor allem wegen milliardenschwerer Abschreibungen ihrer erst 2007 übernommenen Tochter Depfa. Der Hauptsitz des früher öffentlich-rechtlichen und 1991 privatisierten Staatsfinanzierers wurde 2001 nach Dublin verlagert,

4 HSH Nordbank, Zwischenbericht zum 30.6.2007, und „Neues Deutschland“, 8.1.2008. Die Landesbanken bringen überdies die öffentliche Hand um Steuereinnahmen, indem sie nicht nur selbst einen Teil ihrer Geschäfte in Steueroasen abwickeln, sondern dies auch wohlhabenden Privatkunden anbieten (so die LB Swiss Privatbank, eine Tochter von Helaba und BayernLB).

von wo aus der ehemalige Chef Gerhard Bruckermann einzelne Geschäfte in noch abgelegene Steueroasen verlegt haben soll. Die Depfa ist keinesfalls eine obskure, außerbilanzielle Gesellschaft, und dank eines entsprechenden Abkommens zwischen den Notenbanken Deutschlands und Irlands statteten sogar Prüfer der Bundesbank Ende Februar 2008 der Depfa einen Besuch ab. Doch die Krise der HRE konnte so nicht verhindert werden; die Aufsicht über Konzerntöchter in Regulierungsstaaten bleibt problematisch: In einem Brief an den Bundestagsfinanzausschuss vom 16. Oktober 2008 betonte BaFin-Präsident Jochen Sanio, dass die Überwachung von Liquidität bzw. Solvenz ausschließlich bei der irischen Aufsichtsbehörde liegt, weshalb sich die deutschen Prüfer gar nicht mit der Liquiditätsausstattung der irischen HRE-Tochter zu befassen gehabt hätten. Überdies fand die Untersuchung durch die Bundesbank-Mitarbeiter in Irland erst statt, als die kurzfristige Refinanzierung, auf die die Depfa gesetzt hatte, längst nicht mehr zu gewährleisten war. Vermutlich wäre die Krise der Depfa-Mutter HRE zu diesem Zeitpunkt selbst dann nicht zu verhindern gewesen, wenn die Prüfberichte im Finanzministerium nicht auch noch versehentlich liegen geblieben wären.

Auch bei Hedgefonds, die zwar nicht die aktuelle Krise, wohl aber einen Beinahe-Crash auslösten – als der LTCM-Fonds 1998 vor dem Untergang gerettet werden musste –, ist nicht die bilanzielle Konsolidierung das zentrale Problem. Die Bundesregierung betont, dass über die Notwendigkeit, Hedgefonds zu regulieren, seit 2007 verstärkt diskutiert wird, unter anderem – allerdings erfolglos – im Rahmen ihrer G8-Präsidentschaft. Darüber, dass fast alle Hedgefonds und außerbilanziellen Zweckgesellschaften in Steueroasen angesiedelt sind – traditionell meist auf den Kaiman-Inseln, den Britischen Jungferninseln und auf Bermuda –, wird jedoch kaum gesprochen. LTCM etwa war in Delaware registriert, betrieb aber seine Zentrale in Connecticut und managte von dort aus den eigentlichen Fonds, Long Term Capital Portfolio LP – eingetragen auf den Kaiman-Inseln. Auch die beiden Hedgefonds der US-Investmentbank Bear Stearns, deren Pleite im Juli 2007 den Beginn der aktuellen Finanzkrise markierte, residierten auf den Kaiman-Inseln.

Die Pleite des belgisch-niederländischen Finanzkonzerns Fortis im Oktober 2008 verdeutlichte das Ausmaß des Problems. In seinem Jahresabschluss listete Fortis buchstäblich Hunderte von Tochtergesellschaften auf. Sie tragen Namen wie Fortis Prime Fund Solutions, Jasmette Valley und Rigoletto, und sie haben ihren Sitz häufig auf Curaçao und den britischen Jungferninseln, in Liberia, Liechtenstein, der Schweizer Steueroase Zug und vielen anderen Steueroasen. Dazu gehört auch eine auf *Asset-Backed Commercial Paper* spezialisierte Zweckgesellschaft namens Scaldis Capital auf Jersey, die – ähnlich wie IKB und Sachsen LB – riesige Verluste machte, ohne dass diese in der Fortis-Bilanz sichtbar wurden.⁵

5 Wie „Le Monde diplomatique“ anmerkt, ist unklar, wem all diese Dependancen nun gehören. Die Fortis-Käuferin BNP-Paribas hatte betont, nur die „gesunden Aktivitäten“ von Fortis übernommen zu haben. Wie „gesund“ die oft in spekulativen Geschäften engagierten Offshore-Gesellschaften sind, darauf war auch auf Nachfragen der Zeitung von BNP-Paribas keine Antwort zu bekommen; vgl. „Le Monde diplomatique“, 12/2008.

Auch bei der isländischen Kaupthing-Bank wurden die Geschäfte auf und mit Steueroasen, darunter die Isle of Man, erst anlässlich ihrer Verstaatlichung im Oktober 2008 bekannt.⁶ Besonders aufschlussreich sind ihre Geschäfte mit einer auf Bermuda ansässigen, auf *Credit Default Swaps* – das sind Derivate, die eine Art Versicherung für Kreditrisiken darstellen sollen – spezialisierten Firma namens Primus Guaranty. Bermuda erhebt nicht nur keine Steuern, sondern verlangt auch keine Wirtschaftsprüfung, wenn Management und Anteilseigner dies nicht möchten. Der Kaupthing-Konkurs stellt das Überleben von Primus Guaranty in Frage. Der Credit-Default-Markt gilt als mögliches nächstes Epizentrum der Finanzkrise.

Viele der Geschäfte, die zur derzeitigen Finanzkrise geführt haben, erinnern an Pyramidenspiele. Manche waren auch wirklich Pyramidenspiele, wie bei der US-Investmentfirma von Bernard Madoff. Dass Madoff die Kunden wie auch Aufseher so lange über die Natur seiner Geschäfte im Dunklen lassen konnte, wäre ohne Steueroasen nicht denkbar gewesen. Auf bis zu eine Billion US-Dollar pro Jahr schätzt man die Summe, die westliche Banken und Unternehmen jährlich in Steueroasen investieren.⁷

Regulierungs-oasen

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass es nicht so sehr die geringen Steuersätze sind, sondern die geringe Regulierung in Steueroasen, kombiniert mit maximaler Geheimhaltung, die Finanzfirmen so magisch anziehen. Aus diesem Grund spricht das Tax Justice Network auch lieber von *Secrecy Jurisdictions* als von Steueroasen.⁸ Sie liegen meist in der Karibik – rund drei Viertel aller Hedgefonds weltweit sind allein auf den Kaiman-Inseln registriert –, doch eine Reihe europäischer Standorte wollte nicht länger zurückstehen. Es kam zu einem Deregulierungswettbewerb, der das immer riskantere Verhalten der Finanzfirmen, die Jagd nach schnellen und möglichst hohen Gewinnen und damit auch die Blasenbildung förderte, die schließlich in der Krise endete. Drei dieser „Regulierungs-oasen“, die für europäische Finanzinstitute eine besonders große Rolle spielen, sollen hier kurz vorgestellt werden.⁹

Irland taufte 1987 die brachliegenden Dubliner Docks in International Financial Services Centre (IFSC) und lockte die Finanzgesellschaften von Konzernen mit einem Steuersatz von nur zehn Prozent statt der in Irland damals üblichen 40 Prozent. Nachdem die EU diese Bevorzugung ausländischer Firmen als wettbewerbswidrig monierte, senkte die irische Regierung den Steuersatz

6 Joann Weiner, Icelandic Bank Failure Reveals Tax Haven Links, in: „Tax Notes International“, 10.11.2008.

7 Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel*, Hoboken/NJ, 2005.

8 Die OECD nennt neben niedrigen Steuersätzen drei weitere Kriterien, die eine Steueroase definieren: Mangel an Transparenz, kein funktionierender Informationsaustausch über Steuerangelegenheiten mit anderen Staaten und keine nennenswerte Geschäftstätigkeit der ausländischen Firmen in der jeweiligen Steueroase, in: OECD, „Tax Haven Criteria“, Paris, 17.4.2004.

9 Weltweit wird der Umfang der Offshore-Vermögen auf 11 bis 12 Billionen US-Dollar geschätzt; die dadurch entstehenden Steuerausfälle betragen jährlich mindestens 255 Mrd. US-Dollar; vgl. Tax Justice Network: „Tax us if you can“, London, September 2005, www.taxjustice.net.

für alle Körperschaften in Irland auf einheitlich niedrige 12,5 Prozent. Da die neuen osteuropäischen EU-Mitglieder Investoren ebenfalls mit niedrigen Steuersätzen umwarben, musste sich Irland neue Vergünstigungen einfallen lassen und baute das IFSC zu einem veritablen Schattenbankensystem aus. Die Regulierungsbehörde verspricht beispielsweise, jeden Fonds am nächsten Arbeitstag zuzulassen, wenn die Unterlagen bis 15 Uhr eingereicht werden.¹⁰ Da die Prospekte meist hunderte Seiten umfassen, kommt das dem Versprechen gleich, nicht genau hinzusehen. Ebenso großzügig ist man später bei der Aufsicht. Die irische Regulierungsbehörde machte deutlich, dass sie sich nur für Finanzinstitute mit Hauptsitz in Irland zuständig fühlt. Der Erfolg der regulatorischen Zurückhaltung: Der Bestand an IFSC-Investitionen, viele davon in obskure Conduits, hat sich zwischen 2000 und 2006 auf knapp 1,6 Bio. Euro fast vervierfacht – mehr als das Zehnfache der sonstigen ausländischen Direktinvestitionen in Irland.¹¹

Die Kanalinsel Jersey, die weder Großbritannien noch der EU angehört, stellt ausländische Konzerne sogar komplett steuerfrei. Ein Viertel der Erwerbstätigen arbeitet im Finanzsektor, und um diesen zu fördern, denkt sich die Inselregierung immer neue Lockangebote aus. Seit Anfang 2008 dürfen völlig unregulierte Hedgefonds gegründet werden, über die die Aufsichtsbehörde nur in Kenntnis zu setzen ist. Es gibt weder ein Genehmigungsverfahren noch eine Kontrolle. Einzige Auflage ist die Investition von mindestens einer Million US-Dollar.

Auch der US-Bundesstaat Delaware bietet nicht nur niedrige Steuersätze. Ausländische Unternehmen, die keiner Geschäftstätigkeit in den USA nachgehen, zahlen pauschal nur 100 US-Dollar im Jahr. Darüber hinaus gelten nur minimale Eigenkapitalpflichten, im Handelsregister müssen keine Informationen über die Geschäfte der Firma hinterlegt werden, deren Eigentümer überdies geheim bleiben können. Rund die Hälfte aller US-Aktiengesellschaften ist in Delaware eingetragen, obwohl sie, anders als ausländische Holdings, nach wie vor der Bundeskörperschaftsteuer unterliegen – ein Indiz, dass Steueraspekte nur ein Teil des Reizes von Regulierungsoasen sind.

Die drei Beispiele verdeutlichen typische Charakteristika von Regulierungsoasen: die Geheimhaltung der Eigentümerstrukturen, die es Unternehmen aus aller Welt ermöglicht, dort unerkannt von heimischen Aufsehern riskante Geschäfte abzuwickeln; und das weitgehende Desinteresse der Aufsichtsbehörden in den Regulierungsoasen, die Geschäfte ausländischer Firmen zu überwachen. Besonders interessant für Finanzkonzerne ist überdies die Möglichkeit, mit Hilfe der Steueroasen Eigenkapitalregeln zu umgehen. Die irische Tochter von Bear Stearns etwa unterlegte ihre Aktiva nur zu 0,84 Prozent mit Eigenkapital.¹²

Im Übrigen nutzen nicht nur Finanzinstitute, sondern auch andere transnationale Konzerne Steueroasen. Hier geht es ebenfalls oft nicht nur um Steuer-

10 „Financial Times“, 7.4.2008.

11 Jim Stewart, Shadow Regulation and the Shadow Banking System, in: „Tax Justice Focus“, 2/2008; ders., Vortrag auf der Konferenz „Tax Justice, Transparency and Accountability“, Essex University, 3.-4.7.2008, <http://visar.csustan.edu/aaba/TaxProg2008.html>.

12 Vgl. OECD, Tax Haven Criteria, a.a.O.

vermeidung, sondern auch um Spekulationsgeschäfte, deren Scheitern wiederum zum Ausbruch von Krisen beitragen kann. Ein Beispiel ist der US-Skandalkonzern Enron, der insgesamt 881 Töchter in Steueroasen betrieben hat, davon 692 auf den Kaiman-Inseln.¹³

Wie sehr Offshore-Zentren zur Instabilität des internationalen Finanzsystems beitragen, belegt die aktuelle Krise. Zum einen fielen die Verluste vieler Banken nicht zufällig in Steueroasen an. Zum anderen aber können diese Verluste für sich genommen nicht erklären, wie daraus eine wahrhaft globale Finanzkrise wurde. Dazu musste noch die bis heute andauernde Weigerung der Banken kommen, sich untereinander Kredite zur Verfügung zu stellen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt wiederum in den *secrecy jurisdictions* – gerade weil aufgrund der Intransparenz für keine Bank erkennbar ist, welche ihrer Geschäftspartner dort noch Wertpapiere halten, wie viel diese noch wert sind und wie viel Abschreibungsbedarf daraus noch entstehen kann.

Halbherzige Initiativen

Mehrere internationale Initiativen haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten der Bekämpfung der Steueroasen gewidmet, die sich jedoch in erster Linie auf private Steuerhinterziehung, den unfairen Steuerwettbewerb und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus konzentrierten, jedoch kaum auf die Frage der „Regulierungsflucht“.

Schon 1989 wurde auf Betreiben der G7 die *Financial Action Task Force* zur Bekämpfung der Geldwäsche eingerichtet. Auf Druck der USA hin hat sich diese *Task Force* seit Jahren eigentlich nur noch mit einem Spezialaspekt beschäftigt, nämlich der Finanzierung von Terrorismus. Hinzu kam der Internationale Währungsfonds (IWF), der über ein Bewertungsprogramm für Offshore-Zentren (von Steueroasen spricht der IWF nicht) verfügte, das Mitte 2008 im allgemeineren *Financial Sector Assessment Program* aufging. Die Bewertungen legten, ähnlich wie die *Task Force*, besonderes Gewicht auf die Maßnahmen der Offshore-Zentren zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, untersuchten darüber hinaus die Aufsicht über die heimischen Banken, ließen aber das Schattenbankensystem und die Frage der Kooperation der Aufseher mit den Behörden anderer Staaten weitgehend außer Acht.¹⁴

Das 1999 als Reaktion auf die Asienkrise ebenfalls von der G7 gegründete *Financial Stability Forum* soll Risiken für das Finanzsystem durch besseren Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei der Überwachung frühzeitig erkennen. Der Erfolg dieser Strategie war bisher nicht erkennbar. Im Jahre 2000 erstellte das *Forum* eine Studie über die Risiken für die Finanzmarktstabilität, die entstehen, wenn die Aufsicht in Offshore-Finanzzentren zu

¹³ Vgl. „New York Times“, 13.2.2003.

¹⁴ So manche Steueroase veröffentlichte die IWF-Bewertung als Bestätigung der eigenen Politik: „Internationaler Währungsfonds sieht Liechtenstein auf erfolgreichem Kurs“ (www.liechtenstein.li) oder „Guernsey sichert sich unabhängiges internationales Lob für Regulierungsstandards“ (www.gfsc.gg).

schwach ist und der Informationsaustausch mit den Aufsichtsbehörden anderer Länder nicht funktioniert. Bei den Empfehlungen über die derzeitige Finanzkrise, die das *Forum* im April 2008 der G8 vorlegte, ging es dagegen fast nur noch um Liquidität, Risikomanagement und außerbilanzielle Zweckgesellschaften, während die Offshore-Zentren überhaupt nicht mehr auftauchten.¹⁵

Umfassender war die 1998 lancierte OECD-Initiative. Durch sie wurden die Steueroasen aufgefordert, auf Basis eines Mustervertrags bilaterale Abkommen über die Informationsweitergabe mit den OECD-Mitgliedstaaten zu schließen. Inzwischen hat die Organisation ihre Definition einer „Steueroase“ so weit abgeschwächt, dass nur noch Länder oder Gebiete, die sich auch auf direktes Ersuchen der Weitergabe von Informationen über Steuerausländer verweigern, auf der Liste der „unkooperativen Steueroasen“ auftauchen. Die Schwarze Liste, an sich ein begrüßenswertes Instrument, schrumpfte so auf drei Einträge – Andorra, Liechtenstein, Monaco. Damit ist sie faktisch wertlos geworden. Wie der Informationsaustausch nach OECD-Muster in der Praxis funktioniert oder vielmehr gerade wegen der hohen juristischen Hürden nicht funktioniert, sagte die Direktorin der Währungsbehörde der Kaiman-Inseln, Cindy Scotland: „Aus Deutschland kamen in den letzten Jahren genau zwei Anfragen. Es scheint also keinen großen Bedarf nach Transparenz zu geben.“¹⁶ Auf Drängen Deutschlands und Frankreichs soll die OECD noch in diesem Jahr eine neue Schwarze Liste vorlegen.

Die EU hat versucht, das große Manko der OECD-Initiative, nämlich dass sie nicht auf automatische Informationsweitergabe besteht, seit 2005 durch ihre Zinsrichtlinie zu umgehen, die auch für einige nicht zur EU gehörende Steueroasen wie die Schweiz oder Monaco greift. Diese krankt jedoch daran, dass sich die „Problemstaaten“ wie Luxemburg und die Schweiz eine Quellensteuer statt Informationsweitergabe ausbedungen haben, und dass juristische Personen wie Stiftungen und Versicherungsmäntel gar nicht erfasst werden. Weder die von der EU derzeit verhandelte Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Singapur, Hongkong und andere Offshore-Zentren, noch die vom Bundesfinanzministerium geforderte Ausweitung über Zinspapiere hinaus würde zu mehr Transparenz und einer stärkeren Regulierung von Finanzgeschäften in Steueroasen führen.

Alternative Ansätze der Regulierung

Viele Analysen der Gründe für die aktuelle Finanzkrise konzentrierten sich auf Überliquidität bzw. Blasenbildung und Unterregulierung. Dabei vernachlässigte man die Frage, wo die wunderbare Geldvermehrung stattfand und warum die Regulierer darauf keinen Einfluss besaßen bzw. das Problem nicht

¹⁵ Vgl. Financial Stability Forum, Report of the Working Group on Offshore Financial Centres, 5.4.2000 sowie Financial Stability Forum, Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, 7.4.2008.

¹⁶ Zit. nach „Der Spiegel“, 46/2008.

einmal bemerkten. Die derzeitige Strategie der Regierungen ähnelt der von Gesundheitsbehörden, die auf den Ausbruch einer Pandemie nur reagieren, indem sie die Träger der Infektionskrankheit – die Banken – mit teuren Medikamenten behandeln, ohne zu fragen, wo sie sich infizierten. Keiner hindert sie daran, gleich wieder dorthin zu reisen, und keiner kümmert sich um die Bekämpfung der Krankheit an ihrem Epizentrum.

Inzwischen erkannte das Bundesfinanzministerium, dass es Mittel und Wege gibt, die Steueroasen auszutrocknen. Der Referentenentwurf des „Gesetzes zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken und der Steuerhinterziehung“ enthält einige Vorschläge dazu, insbesondere mit Blick auf die Absetzbarkeit von Werbungskosten, die Vermeidung von Doppelbesteuerung oder die Einschränkung bzw. Aussetzung der Steuerbefreiung von Dividenden. Das größte Manko des Entwurfs: Um den Sanktionen zu entgehen, müssen sich die Steueroasen lediglich an die OECD-Standards halten, also den Steuerbehörden explizit nur auf Anfrage die gewünschten Auskünfte erteilen. Vorgesehen sind weder ein automatischer Informationsaustausch noch irgendwelche Auflagen bezüglich der Regulierung. Völlig unverständlich bleibt, dass der Staat nicht einmal da, wo er die Geschäftspolitik direkt bestimmen kann – wie bei den Landesbanken und inzwischen auch bei der Commerzbank –, für ein Ende der Geschäfte in (und mit) Steuer- bzw. Regulierungs-oasen sorgt. Jede Bank, die staatliche Hilfe annimmt, sollte darüber hinaus auf den sofortigen Rückzug aus allen Steueroasen verpflichtet werden. Denn solange es regulierungsfreie Offshore-Zentren gibt, in denen nicht einmal die Besitzverhältnisse einer Gesellschaft offengelegt werden müssen, werden findige Finanzfirmen bzw. deren Beratungsfirmen den Regulierungsbemühungen einzelner Staaten oder Staatengruppen stets einen Strich durch die Rechnung machen.

Ziel eines Gesetzes gegen Steueroasen müsste sein, nicht nur die Steuerflucht zu bekämpfen, sondern die bislang regulierungsfreien Räume entweder durch entsprechenden Druck in das Regulierungssystem einzubeziehen – oder aber sie von den Finanzströmen abzukoppeln. Der erste Schritt dazu bestünde in der Erstellung einer Schwarzen Liste von Steuer- und Regulierungs-oasen entlang eines Kriterienkatalogs (Steuersätze, Kooperation mit den Steuerbehörden, Regulierung). Gegen diese Staaten und Gebiete und gegen die Unternehmen, die in bzw. mit diesen Geschäfte machen, sind dann Sanktionen zu ergreifen: Abschlagsteuern auf Dividenden-, Zins- und sonstige Gewinnübertragungen aus Steueroasen, kein Betriebskostenabzug für dort erbrachte Dienstleistungen, Quellensteuer auf alle Überweisungen in Steueroasen, der Entzug der Banklizenz für alle Banken, die Niederlassungen in Steueroasen betreiben, die Kündigung jeglicher Doppelbesteuerungsabkommen mit Steueroasen. Man muss wahrlich kein Radikaler sein, um dergleichen in Betracht zu ziehen, wie die Forderung von Ex-Bundeskanzler Helmut Schmidt belegt: „Finanzeinlagen und Finanzkredite zugunsten solcher Unternehmen und Personen werden bei Strafe verboten, die rechtlich in Steuer- und Aufsichtsoasen registriert sind.“¹⁷

17 Zit. nach „Die Zeit“, 4/2009.

Die Sanktionen sollten zudem durch weitere Maßnahmen ergänzt werden: Doppelbesteuerungsabkommen etwa enthalten bislang allzu oft nur eine kleine Auskunftsklausel, welche die Steuerarten stark begrenzt, über die die Steuerbehörden überhaupt Auskunft erbitten können. Solche Abkommen könnten stattdessen generell einen automatischen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten vorsehen. Des Weiteren müssen die internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) reformiert werden. Sie sollen künftig außerbilanzielle Zweckgesellschaften verbieten und eine nach Ländern aufgeschlüsselte Bilanzierung zwingend vorschreiben, damit aus den Abschlüssen hervorgeht, wo welche Geschäfte gemacht, welche Gewinne ausgewiesen und wie viele Steuern gezahlt wurden. Das verhinderte zwar noch nicht die Verschiebung von Geschäften in Steuer- bzw. Regulierungsstaaten, aber es stellte zumindest Transparenz her und versetzte die Steuerbehörden in den Stand, die richtigen Fragen zu stellen. Anteilseigner übten wahrscheinlich viel eher Druck auf Firmenmanagements aus, wenn sie sich riskanter und im rechtlichen Graubereich stattfindender Praktiken bewusst wären. Der Reiz dieser Maßnahme besteht darin, dass sie vergleichsweise einfach und ohne nennenswerte Kosten umzusetzen ist.

Neuer Vorstoß der Vereinigten Staaten?

Der Kampf gegen Steueroasen verspricht nur Erfolg, wenn eine möglichst große Zahl von Staaten kooperiert. Die OECD, die Bundesfinanzminister Peer Steinbrück dafür hauptsächlich einspannen will, hat jedoch zwei Nachteile: Zum einen sind Blockierer wie die Schweiz Mitglied. Deshalb wäre vermutlich ein Vorgehen in einer kleinen, aber überzeugten Koalition – beispielsweise mit Frankreich und den USA – sinnvoll. Zum andern gilt die OECD vielen kleineren Ländern vor allem aus dem Süden als ein „Club der Reichen“, weshalb es ihr an Legitimität mangelt. Aus diesem Grund wäre die Schaffung einer UN-Steuerbehörde wünschenswert. Zumindest aber ist die Arbeit des UN-Expertenausschusses für internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten an einem entsprechenden Verhaltenskodex („Code of Conduct on Cooperation in Combating International Tax Evasion“) unbedingt zu unterstützen. Der Kodex, der sich sowohl an Regierungen als auch an Unternehmen richtet, soll einheitliche Mindeststandards etwa für Bilanzierung, Offenlegungspflichten und Informationsaustausch aufstellen und solche Staaten isolieren, die sich den internationalen Standards verweigern. Verhaltenskodizes sind kein Ersatz für Gesetze und internationale Abkommen, doch können sie Maßstäbe setzen und zu einem politischen Klima beitragen, das der Verabschiedung entsprechender nationaler Gesetze und internationaler Abkommen förderlich ist.

Von der UNO selbst kommen interessante Anstöße, wie über freiwillige Normen hinauszugehen wäre. Der von der Generalversammlung in Reaktion auf die Finanzkrise ins Leben gerufene Experten Ausschuss für Reformen des Finanzsystems unter Leitung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz (dem auch Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul ange-

hört) stellte unter anderem zur Diskussion, ob Finanzinstituten aus Ländern mit starker Regulierung Geschäfte mit Finanzfirmen in Ländern mit ungenügender Regulierung untersagt werden sollten – ja sogar, ob solch ein Verbot auf Länder ausgedehnt werden sollte, die ihrerseits solche Geschäfte nicht untersagen.¹⁸

Die Vereinigten Staaten setzen den Ausschluss aus dem lukrativen US-Kapitalmarkt schon länger als Drohung ein. Banken, die in den USA im Geschäft bleiben wollen, müssen mit der US-Steuerbehörde IRS Verträge abschließen und die Offenlegung der Identität des US-Steuerbürgers garantieren. Allerdings gibt es für Steuerflüchtlinge eine ziemlich einfache Methode, dem zu entgehen: nämlich keine US-Wertpapiere kaufen, denn nur diese sind meldepflichtig (Altbestände sind sogar nur quellensteuerpflichtig). Im Fall von Liechtenstein setzten die USA überdies ein Rechtshilfeabkommen durch, das nicht nur bei Steuerbetrug, sondern schon bei dem Verdacht auf Steuerhinterziehung zur Anwendung kommt. Auch wenn beide Regelungen nur in speziellen Fällen greifen, so wurden sie doch viel beachtet, weil sie zeigen, dass Steueroasen gegen Druck keineswegs immun sind.

Umfassender wäre ein neuer Vorstoß der USA: der *Stop Tax Haven Abuse Act*, ein Gesetzentwurf gegen den Missbrauch von Steueroasen, den der damalige Senator Barack Obama gemeinsam mit Kollegen 2007 in den US-Senat einbrachte. Der Entwurf, der noch nicht verabschiedet ist, enthält eine Schwarze Liste von 34 *Secrecy Jurisdictions*, darunter EU-Staaten wie Luxemburg, die Niederlande und Lettland und beinahe der gesamte Kron- und Überseebesitz Großbritanniens. Die Regierung würde dadurch ermächtigt, Sanktionen gegen Staaten und abhängige Gebiete oder Unternehmen zu verhängen, die „den US-Steuervollzug behindern“, so wie das gegenwärtig der *USA Patriot Act* schon im Fall von Geldwäsche ermöglicht.¹⁹ Vorgesehen ist auch ein Verbot für bestimmte Banken, Kreditkarten in den USA auszugeben.

Zwar zielt auch dieser Entwurf nur auf Steuervermeidung und -hinterziehung mit Hilfe von Steueroasen. Doch da er vor allem die Geheimhaltung als besonderes Charakteristikum von Steueroasen nennt, würden diese, um von der Schwarzen Liste genommen zu werden, entsprechende Reformen in diesem Bereich vornehmen müssen. Das wiederum wäre ein wichtiger Schritt zur finanzpolitischen Reregulierung – und damit zugleich ein aktiver Beitrag zur Krisenvorbeugung.

18 Vgl. The Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, Draft 1.0, 28.11.2008.

19 Dass umgekehrt ein US-Bundesstaat wie Delaware nicht ausgenommen werden muss, macht Brasilien vor: Die dortigen Finanzbehörden setzten Delaware jüngst auf ihre Schwarze Liste der Steueroasen. Damit werden alle Dividenden- und Zinszahlungen oder sonstige Gewinnrückführungen automatisch mit einer 25prozentigen Abschlagsteuer belastet statt mit den sonst üblichen 15 Prozent. Zudem werden Transferpreisregeln und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen strenger gehandhabt.