

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines a world map.

# Die Schattenwirtschaft überwinden

**JOSEPH E. STIGLITZ, MARK PIETH**

Januar 2017

- Weltweit wächst der Konsens darüber, dass Steueroasen – Jurisdiktionen, die globale Standards zur unternehmerischen und finanziellen Transparenz unterlaufen – ein globales Problem darstellen: Sie ermöglichen Geldwäsche sowie Steuervermeidung und Steuerhinterziehung und begünstigen damit Kriminalität und eine unannehmbar hohe Ungleichheit bei der Verteilung des globalen Wohlstands.
- Als führende Wirtschaftsakteure sind die Vereinigten Staaten und Europa in der Pflicht, Finanzplätze zur Einhaltung globaler Transparenzstandards zu zwingen. Dass sie hierzu über die erforderlichen Instrumente verfügen, zeigte sich eindrucksvoll bei der Bekämpfung des Terrorismus. Dass sie gegen Korruption sowie Steuervermeidung und -hinterziehung nicht entsprechend vorgehen, zeigt die Macht jener Interessengruppen, die von der Geheimhaltung profitieren.
- Wo es in der globalisierten Welt Schlupflöcher gibt, werden Gelder durch diese Schlupflöcher fließen. Daher bedarf es eines globalen Systems der Transparenz. Die USA und die EU sind der Schlüssel dafür, dass sich die Waagschale zur Transparenz hin neigt, aber das kann nur ein Anfang sein: Jeder Staat muss seine Rolle als Teil der Weltgemeinschaft übernehmen, um der Schattenwirtschaft ein Ende zu machen; und besonders wichtig ist es hierbei, dass aus den heutigen Steueroasen Führungspersönlichkeiten hervorgehen, die zeigen, dass es Alternativmodelle für Wachstum und Entwicklung gibt.
- Staaten sollten sich proaktiv positionieren – nicht nur gegenwärtige Mindeststandards erfüllen, sondern ihr wirtschaftliches Entwicklungsmodell am neuesten Stand der Entwicklung dieser Standards ausrichten. Jedes Land muss sorgfältig abwägen, ob es in einem nie endenden Wettlauf versuchen soll, mit der Fortentwicklung internationaler Standards Schritt zu halten, oder als Vorbild dienen und selbst Standards setzen möchte, denen nachzueifern schließlich andere sich genötigt sehen.



<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Einführung</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Geheimhaltung, Steuervergünstigungen und die Abwärtsspirale</b> .....	<b>6</b>
<b>III. Internationale Standards finanzieller und steuerlicher Transparenz</b> .....	<b>8</b>
1) Finanzielle Transparenz .....	9
a) Bekämpfung von Geldwäsche .....	9
b) Bekämpfung der Terrorfinanzierung .....	10
c) Korruptionsbekämpfung .....	11
2) Steuerliche Transparenz .....	12
a) Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten .....	12
b) Länderbezogene Berichterstattung .....	14
<b>IV. Empfehlungen</b> .....	<b>15</b>
1) Grundsätze .....	17
2) Empfehlungen .....	18
a) Umfassende internationale Zusammenarbeit bei der Festlegung und Umsetzung von Standards .....	18
b) Identifizierung wirtschaftlich Berechtigter und öffentliche Registrierungen .....	18
c) Automatischer Austausch von Steuerdaten .....	19
d) Sammeln, Offenlegung und Überprüfung von Informationen .....	19
e) Beaufsichtigung von Vermittler_innen .....	20
f) Immobilientransaktionen .....	20
g) Verantwortlichkeit korporativer Treuhänder_innen .....	21
h) Institutionelle Kapazität, Einführung und Durchsetzung .....	21
i) Schutz von Informant_innen .....	22
j) Gesetz zur Informationsfreiheit .....	22
k) Überprüfungsprozesse .....	22
l) Steuervergünstigungen .....	23
3) Ausnahmen .....	23
<b>V. Worum geht es bei der Bekämpfung der Geheimhaltung?</b> .....	<b>24</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>26</b>



## Vorwort

Die Panama-Papiere lieferten der Welt den Beweis für etwas, von dem man lange ausgegangen war: Steuer-oasen – Jurisdiktionen, in denen globale Kapitalflüsse so verschleiert wurden, dass nicht einmal diejenigen, die weltweit mit der Durchsetzung von Gesetzen und Vorschriften betraut waren, sie zu entdecken vermochten – wurden für eine Reihe krimineller Aktivitäten genutzt, von Steuerhinterziehung bis hin zu Korruption und sogar Kinderpornographie. Die Steueroasen unterstützen solche Aktivitäten geradezu, denn wenn die Geldströme offengelegt würden, wäre es leichter, die Täter zu identifizieren und zu verfolgen. Obwohl gemeinhin die Manager der Banken, die das undurchdringliche Firmennetz knüpfenden Anwälte sowie die Staatsdiener, die Gesetze zum Schutz der Geheimhaltung verabschieden, sich lediglich als »ausführende Organe« sehen, die einander, ihren Angestellten und ihren Ländern helfen, kann man diese Steueroasen eher als Mittäter bei diesen Verbrechen betrachten.

Dieser Bericht setzt da ein, wo die Panama-Papiere aufhören. Während die Panama-Papiere beschreiben, was sich hinter den Kulissen der Geheimhaltung abspielt, stellt dieser Bericht die Frage, was sowohl seitens der Weltgemeinschaft wie auch der Steueroasen getan werden kann (und muss).

Dieser Bericht entspringt unserem Engagement im Ausschuss unabhängiger Experten, den der Präsident der Republik Panama im Umfeld des Skandals um die Panama-Papiere berufen hatte, um die Vorgänge zu bewerten und Empfehlungen zu gesetzlichen und institutionellen Reformen abzugeben, die das Land in die Lage versetzen sollten, bei der Bekämpfung von Steuer-Vermeidung und -hinterziehung, Korruption und Geldwäsche als nützliches Mitglied der Weltgemeinschaft aufzutreten und zugleich weiter einen nachhaltigen und dauerhaften Wachstumspfad zu beschreiten.

Im letzten Jahrzehnt hat sich Panama zur Logistikdreh-scheibe des amerikanischen Doppelkontinents gemauert, indem es die natürlichen Vorteile nutzte, die ihm der Panamakanal und die geographische Lage boten. Panama ist zu einer diversifizierten Volkswirtschaft geworden, in der der Dienstleistungssektor vorherrscht – gefolgt von einem robusten Fertigungssektor und der Tourismusbranche. Diese Entwicklung hat es Panama

ermöglicht, in den vergangenen sechs Jahren durch erhöhte Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen seine Armutsquote um acht Prozent zu verringern.<sup>1</sup> Zugleich wurden wichtige Reformen des Rechtswesens durchgeführt, die ihrerseits zu Wachstum und Wandel in Panama beigetragen haben.<sup>2</sup>

Ungeachtet solcher Fortschritte leidet Panama noch an seiner Geschichte als »Drogenstaat« unter Präsident Noriega in den 1980ern. Die Panama-Papiere scheinen dieses Image nochmals verstärkt zu haben, obwohl weniger als 20 Prozent der Firmen panamaische waren. Die Geschichte und der Umstand, dass der Fund der Dokumente auf eine in verschiedenen Rechtsräumen tätige panamaische Kanzlei zurückgeht, sowie der Name der Veröffentlichung – zweifellos wegen des einprägsamen Stabreims gewählt – trugen allesamt dazu bei, Panama ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken.

Der Ausschuss unabhängiger Experten ging der Frage nach, welche Schritte das Land unternehmen solle, um sich als ehrbares Mitglied der Weltgemeinschaft zu präsentieren, seiner Rolle als logistische Drehscheibe damit eher gerecht zu werden und Auslandsinvestitionen anzuziehen. Im Hintergrund gab es auch subtile und weniger subtile Drohungen, von der Unterbrechung der Korrespondenzbeziehungen mit Banken in Industrieländern bis zu einer Reihe weiterer Sanktionen, die die G20-Länder androhten. Solche Sanktionen wären offensichtlich geeignet, das längerfristige Wachstum der panamaischen Wirtschaft und die Bemühungen um Nachhaltigkeit und Verringerung der Armut sowie der Schaffung gemeinsamen Wohlstands zu konterkarieren.

1. Zwischen 2008 und 2014, dem Zeitraum der Weltfinanzkrise, schaffte es Panama, die Armutsquote von 26,2 auf 18,7 Prozent zu reduzieren. Weltbank, Übersicht Panama, einsehbar unter <http://www.worldbank.org/en/country/panama/overview>; Siehe auch Government of Panama (2014).

2. Obwohl sein Bankensystem nicht immer als Vorbild für Transparenz und gute Regulieren gelten konnte, wurden in den letzten Jahren regulatorische Reformen auf den Weg gebracht, um diese Defizite anzugehen. Siehe Durchführungsverordnung Nr. 55 vom 1. Februar 2012 (ergänzt Durchführungsverordnung Nr. 1 vom 3. Januar 2001 zur Regelung des Gesetzes 42 vom 2. Oktober 2000). Weitere gesetzliche Änderungen im Rechtsrahmen sehen eine Verwahrung von Inhaberaktien und die Offenlegung wirtschaftlich Berechtigter bei Firmenneugründungen vor. Siehe Gesetz Nr. 18-2015 vom 23. April 2015 (ergänzt Gesetz Nr. 47-2013 vom 6. August 2013); Gesetz Nr. 23-2015 vom 27. April 2015 (sieht vor, dass Kredit- und Rechtsinstitute wirtschaftlich Berechtigte/Begünstigte ihrer Klienten identifizieren und erfassen; sollte sich der/die Endbegünstigte als juristische Person herausstellen, sieht das Gesetz vor, den Identifizierungsprozess fortzuführen, bis eine natürliche Person identifiziert ist). Panama hat sich auch zu einem automatischen Informationsaustausch ab 2018 bereiterklärt.

Im Land herrscht die Sorge, dass Panama einen Wettbewerbsnachteil erleiden könne, wenn es einschneidende Maßnahmen zur Beschneidung der Geheimhaltung einführt und andere, die weniger im Rampenlicht standen, ihre bisherige Praxis beibehalten. Tatsächlich finden sich unter den am krassesten ausgeprägten Steueroasen Gebiete und Rechtsräume, die zu Industrieländern gehören. Wer die Welt betrachtet, weiß, dass es in ihr oft ungerecht zugeht und eine Menge Heuchelei herrscht, doch was zählt, ist die Macht. Jene Industriestaaten, die eine Fortführung solcher Praktiken zugelassen haben, sehen sich politischen Kräften im Inland gegenüber, die wirksame Maßnahmen zur Eindämmung von Steuerhinterziehung und -vermeidung sowie der Geldwäsche fordern. Panama muss sich mit diesen Aspekten der Realpolitik auseinandersetzen.

Wir hatten gehofft, dass unsere Empfehlungen in einen Bericht einfließen, der Reformen für Panama umreißt, durch die dem Land keine bedeutenden Kosten entstehen, sondern es vielmehr zu einem Vorbild für andere machen. Aber es sollte nicht sein. Zu Beginn unserer Überlegungen hatten wir verlangt, dass unser Bericht, zu welchen Erkenntnissen er auch kommt, veröffentlicht wird, nachdem der Regierung hinreichend Zeit eingeräumt wurde, eine Erwiderung zu formulieren. Wir hatten es ihr überlassen zu entscheiden, wie lange sie dazu braucht. Als sie diese Zusagen verweigerte, hatten wir den Eindruck, uns bleibe nur der Rücktritt. Unsere Überzeugung war, dass ein Bericht zur Transparenz, der selbst nicht transparent war, schlichtweg nicht glaubwürdig sei. Wir mussten ein Beispiel geben.<sup>3</sup>

Die Aufgabe jedoch, die dem Ausschuss zufiel – herauszuarbeiten, wie die Steueroasen zu beseitigen seien, die eine so große Rolle bei der Ermöglichung von Steuervermeidung und -hinterziehung, Korruption, Drogenhandel und anderen widerwärtigen Aktivitäten gespielt hatten, indem sie den durch diese Aktivitäten generierten Geldern einen sicheren Hafen boten –, ist heute immer noch so wichtig wie zu der Zeit, als der Ausschuss seine Arbeit aufnahm. In den vergangenen Jahren war die Globalisierung Gegenstand von Kontroversen und Kritik, bei der ihre Befürworter\_innen den Nutzen und die Kritiker\_innen die Kosten herausstellten. Die Globalisierung hat natürlich viele Gesichtspunkte. Über einen Aspekt herrscht

jedoch weitgehende Einigkeit: Steueroasen haben keinen Platz in einer Welt der positiven Globalisierung. Sie gehören, wie grenzüberschreitende terroristische Bewegungen, zu den Schattenseiten der Globalisierung.

Angesichts der Gedanken und der Zeit, die in diese Bemühungen investiert wurden – in die Entwicklung einer Agenda zur Bekämpfung der Steueroasen – hielten wir es für wünschenswert, durch die Herausgabe dieses Berichts einen positiven Beitrag zu leisten. Dabei wollen wir uns mit diesem weltweiten und systemischen Problem auseinandersetzen, indem wir Empfehlungen abgeben, anhand derer alle Staaten die Schattenwirtschaft überwinden und letztendlich beseitigen können.

In diesem Geiste wurde der Bericht verfasst.

## I. Einführung

Weltweit wächst der Konsens darüber, dass Steueroasen – Jurisdiktionen mit einer Rechtsordnung, die globale Standards zur unternehmerischen und finanziellen Transparenz unterläuft – ein globales Problem darstellen: Sie ermöglichen Geldwäsche<sup>4</sup> sowie Steuervermeidung und -hinterziehung<sup>5</sup> und begünstigen damit Kriminalität und eine unannehmbar hohe Ungleichheit bei der Verteilung des globalen Wohlstands. Über die Jahre sind die weltweiten Probleme durch Geheimhaltung und fehlende Transparenz gewachsen, und es überrascht nicht, dass dieses Anwachsen auch von wachsenden Anstrengungen begleitet wurde, dieses Problem und den damit verbundenen Missbrauch des globalen unternehmerischen und Finanzsystems einzudämmen. Bürger\_innen fragen sich, warum es überhaupt Offshore-Finanzplätze gibt. Amerikaner\_innen wollen wissen, warum einer der Präsidentschaftskandidaten von 2012 sein Geld an einem Offshore-Finanzplatz angelegt hat. Mangelte es in den Vereinigten Staaten an Kompetenz zur Verwaltung seines Vermögens? Oder gab es steuerliche und andere Vorteile – für die Reichen, die diese Finanzplätze nutzen konnten, Andere aber nicht. Es ist ja nicht so, dass der besondere Sonnenschein auf den Kai-

3. Siehe Stiglitz und Pieth (2016) für weitere Informationen zu unserem Engagement.

4. »Geldwäsche ist die Durchführung ... krimineller Handlungen zur Verschleierung der illegalen Herkunft der Gelder.« Siehe Glossar der FATF-Empfehlungen, einsehbar unter <http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering>.

5. Steuerhinterziehung wird definiert als Vermeidung zahlbarer Steuern durch betrügerische (d. h. illegale) Mittel, während Steuervermeidung als legale Steuerminimierung definiert ist. (Black's Law Dictionary, 2. Auflage, 2001).

maninseln oder an anderen Offshore-Finanzplätzen Geld rascher wachsen ließe als anderswo. Wenn überhaupt, ist gerade der *Mangel* an Sonnenschein das Problem.

Wenn am amerikanischen oder europäischen Regulierungssystem etwas mangelt, das dazu zwingt, gewisse Transaktionen anderswo durchzuführen, sollte dieser Mangel behoben werden. Wenn es aber lediglich um regulatorische und Steuerschlupflöcher geht, sollten dann die Offshore-Finanzplätze nicht einfach geschlossen oder genötigt werden, nationale wie internationale steuerrechtliche und regulatorische Standards einzuhalten und zu deren Einhaltung beizutragen? Die Enthüllungen des Internationalen Konsortiums investigativer Journalisten (*International Consortium of Investigative Journalists*, ICIJ) zu massiver Steuerflucht und anderen »irregulären« Aktivitäten an Onshore- und Offshore-Finanzplätzen haben lediglich die öffentliche Wahrnehmung darüber geschärft, dass in diesen Steueroasen etwas ungutes vorgeht – und den Druck erhöht, etwas in dieser Sache zu unternehmen.

Das wirft eine ganze Reihe von Fragen auf, für die Weltgemeinschaft und für jedes Land, das innerhalb dieser Gemeinschaft ein aktiver Finanzplatz bleiben möchte: Was lässt sich im Hinblick auf die Geheimhaltung und den Mangel an Transparenz tun? Welche verschiedenen Formen nimmt die Geheimhaltung an? Wie sähe ein weltweit wirksames System globaler Informationsübermittlung aus und was können Länder tun, um eine Komplizenschaft mit böswilligen Akteur\_innen der Schattenwirtschaft zu vermeiden? Mit anderen Worten, wie sieht ein positives Weltbürgertum in Bezug auf Informationsaustausch aus?

In den letzten vierzig Jahren ist in der Welt das Verständnis für die Folgen eines Mangels an Transparenz gewachsen. In den Wirtschaftswissenschaften hat sich ein ganzer neuer Bereich entwickelt, vielfach mit Nobelpreisen bedacht, der unser Verständnis der Folgen fehlerhafter Informationen erweitert hat. Die standardmäßigen Lehrsätze zur Markteffizienz wurden unter der Annahme vollständiger Information entwickelt; bei fehlerhaftem Informationsstand – besonders wenn eine Person über Informationen verfügt, die andere nicht haben, was mit Geheimhaltung und Mangel an Transparenz gemeint ist – ist die Volkswirtschaft nicht allgemein effizient.<sup>6</sup> Eine

6. Zu diesem Ergebnis kamen, entgegen Adam Smiths Lehrsatz von der »unsichtbaren Hand«, Greenwald und Stiglitz (1986).

Seite kann zu Lasten anderer Vorteile ziehen und tut dies auch oft. Aus diesem Grunde haben alle Länder Gesetze bezüglich Betrug und Offenlegung bei Konsumgütern, Wertpapieren usw. mit strengen Strafen, die wahrheitsgemäße Angaben gewährleisten sollen.

Ähnlich wächst in Politik und Regierungen das Bewusstsein für die Risiken der Geheimhaltung. Diese Geheimhaltung ist meist die Basis der Korruption und es heißt, »Sonnenschein ist das stärkste Antiseptikum«. Wo Transparenz herrscht, gäbe es keine Sonderregelungen, durch die eine Regierung für Kapitalanlagen weniger erhält oder zum Kapitalerwerb mehr bezahlt, als sie sollte.<sup>7</sup>

Der Umgang mit der Geheimhaltung und Transparenz ist rund um die Welt sehr unterschiedlich. In Norwegen, Schweden und Finnland werden Steuererklärungen in der Regel online veröffentlicht. Die Haltung dieser Länder ist: Was haben die Menschen zu verbergen? Wenn sie ihr Einkommen ehrlich verdienen, warum sollten sie es nicht offenlegen? Am anderen Ende der Skala liegen Länder wie die Philippinen, die eine Offenlegung als Eindringen in die Privatsphäre betrachten und diejenigen bestrafen, die Informationen zu Steuerzahler\_innen enthüllen.<sup>8</sup>

Hätten Entscheidungen zu Transparenz und Privatsphäre keine sozialen Folgen, könnte es jedem/jeder Einzelnen überlassen bleiben zu entscheiden, was und wie viel man offenlegt. Die sozialen Folgen sind jedoch weitreichend. Die meisten gesellschaftsschädlichen Aktivitäten – Aktivitäten, die das Funktionieren einer Gesellschaft gefährden – erfolgen unter dem Deckmantel der Geheimhaltung. Kann die Spur unrechtmäßig erworbener Gelder aus Kriminalität und vor allem Korruption verfolgt und überwacht werden, steigt die Wahrscheinlichkeit, die für diese Aktivitäten Verantwortlichen zu ergreifen. Dies wiederum schreckt davor ab, sich solchen gesellschaftsschädlichen Aktivitäten zu widmen.

7. Manchmal wird Geheimhaltung nicht nur bei dieser Art zweifelhafter Geldgeschäfte angewandt, sondern schlicht zur Förderung politischer Interessen. Daniel Moynihan, einer der einflussreichsten US-Senatoren, hat ein aufsehenerregendes Buch mit dem schlichten Titel *Secrecy* verfasst, das die Folgen der Geheimhaltung beschreibt. Er meint, dass sie zu einer Ausweitung und Intensivierung des Kalten Krieges führte. Siehe Moynihan (1998). Es gibt mittlerweile eine Reihe von Literatur über dieses Thema. Siehe z. B. Stiglitz (2001); Stiglitz (2002); Florini (2007).

8. Siehe *Republic Act No. 8424* vom 11. Dezember 1997 (verbietet die Offenlegung von Steuerunterlagen bei einer Strafe von 50 000 bis 100 000 Philippinischen Pesos und zwei bis fünf Jahren Gefängnis für die Einkommensteuerbehörde und 2 000 Pesos und sechs Monate bis zwei Jahre Gefängnis für Personen, die eine Offenlegung verursachen).

Geheimhaltung untergräbt auch die Fähigkeit zu gewährleisten, dass alle ihren Beitrag leisten. Wäre unsere Gesellschaft noch eine schlichte agrarische, in der jede Bauernfamilie Nahrung und Kleidung selbst erzeugen kann, könnte man nun einwenden, dass hier kaum ein Staat gebraucht werde und es daher wenig ausmache, wenn Informationen zum Einkommen nicht offengelegt werden. In früheren Zeiten floss ein Großteil der staatlichen Ausgaben in die Kriegführung. In einer modernen, komplexen Gesellschaft hingegen müssen hohe Geldbeträge aufgewendet werden, um das Funktionieren unserer Gesellschaft zu gewährleisten, Wachstum zu fördern und sicherzustellen, dass die Früchte dieses Wachstums gerecht verteilt werden. Es bedarf beispielsweise Investitionen in die Infrastruktur, Bildung, Gesundheitswesen, Grundlagenforschung und eine Reihe weiterer gemeinsamer Bedürfnisse. Soll die Gesellschaft gut funktionieren, haben alle einen gerechten Teil dazu beizutragen. Manche aber wollen einen Freifahrtschein dafür, Vorteile aus der Bereitstellung öffentlicher Güter zu ziehen, ohne dafür zu bezahlen. Wenn das zugelassen wird, kann der gesamte Gesellschaftsvertrag platzen.

Die Globalisierung hat eine Weltwirtschaft hervorgebracht, aber keine Weltregierung. Hätten wir eine Weltregierung, würde sie fast sicher strenge weltweite Gesetze erlassen, die von Banken und anderen Finanzdienstleistern aller Länder die Einhaltung bestimmter Transparenzstandards einfordern. Sie würde die zersetzende Wirkung der Geheimhaltung erkennen und ihr Möglichstes zu deren Bekämpfung tun. In Ermangelung einer solchen Weltregierung können die wichtigsten Akteure die Einhaltung ihrer Standards gegenüber anderen ganz einfach dadurch erzwingen, dass man diesen den Zugang zu ihrem Finanzsystem zu kappen droht. Tatsächlich wurden in den Vereinigten Staaten Rufe laut, die Regierung solle alle Verbindungen mit Ländern unterbrechen, deren Rechtssysteme nicht mit globalen Standards übereinstimmen (und sogar mit *Secrecy Jurisdictions* innerhalb der USA) und damit alle Steueroasen austrocknen. Eine weitverbreitete Ansicht ist, dass diese Steueroasen nur existieren, weil die Vereinigten Staaten und Europa weggesehen haben – unter dem Einfluss ihrer oberen Zehntausend. Bei diesen Hauptakteuren steht der Druck auf den Knopf noch aus, hauptsächlich weil sie es versäumt haben, ihr eigenes Haus in Ordnung zu bringen. In Gesellschaften jedoch, in denen die Ungleichheit wächst, wird dies zunehmend als unzumutbar empfunden. Es besteht demnach eine echte Möglich-

keit, dass sie über kurz oder lang geschlossen werden: Derzeitige Initiativen sind nur der erste Schritt einer weit schärferen Auseinandersetzung.

Wo es in der globalisierten Welt Schlupflöcher gibt, werden Gelder durch diese Schlupflöcher fließen. Daher bedarf es eines globalen Systems der Transparenz. Die USA und die EU sind der Schlüssel dafür, dass sich die Waagschale zur Transparenz hin neigt, aber das kann nur ein Anfang sein: Jeder Staat muss seine Rolle als Teil der Weltgemeinschaft übernehmen, um der Schattenwirtschaft ein Ende zu machen; und besonders wichtig ist es hierbei, dass aus den heutigen Steueroasen Führungspersönlichkeiten hervorgehen, die zeigen, dass es Alternativmodelle für Wachstum und Entwicklung gibt.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit diesen Aspekten der Geheimhaltung und will Empfehlungen geben, wie die Schattenwirtschaft zu überwinden und ihr schließlich ein Ende zu machen sei. Teil II untersucht das weltweite Phänomen der Steueroasen, die Strukturen, die das Auffinden von Schwarzgeld verhindern, und die mit dieser Undurchlässigkeit verbundenen Risiken. Teil III beschreibt die anhaltenden internationalen Bemühungen und aufkommenden Standards zur Eindämmung der Schattenwirtschaft. In Teil IV geben wir Empfehlungen dazu ab, wie alle Länder die weltweiten Kanäle der Geheimhaltung trockenlegen können, und Teil V schließt mit einem Blick darauf, weshalb solche Maßnahmen für das Fortbestehen der Globalisierung notwendig sind.

## II. Geheimhaltung, Steuervergünstigungen und die Abwärtsspirale

Die Panama-Papiere und andere Datenlecks,<sup>9</sup> die es zweifellos weiterhin geben wird, haben aufgezeigt, welche Risiken es birgt, eine Unterstützerrolle bei der Verschleierung von Finanzströmen zu übernehmen. Einige dieser Ströme mögen völlig legal sein, aber viele davon eben nicht. Die Panama-Papiere deckten auf, dass die frag-

9. Swiss Leaks, Luxembourg Leaks und nun die Bahamas Leaks enthüllen die weitverbreitete Nutzung von Steueroasen und Staaten mit Geheimhaltung. Zur ausführlichen Beschreibung siehe <https://www.icij.org/projects>.

lichen Anwaltskanzleien<sup>10</sup> – mit weltweiter Geschäftstätigkeit einschließlich weiterer Offshore-Finanzplätze sowie großer traditioneller Finanzplätze – Briefkastenfirmen, Treuhandgesellschaften, private Stiftungen und andere Unternehmungen als integrale Bestandteile der sogenannten »Strukturen« aufgebaut und betrieben haben, durch die Geld fließt. Diese komplexen Konstrukte bestehen aus Unternehmen, deren Eigentümer\_innen und Bezugsberechtigte unbekannt sind (verborgen hinter Scheindirektor\_innen und Inhaberaktien<sup>11</sup>) mit einer Vielzahl von Bankkonten in Rechtsräumen, die ein strenges Bankgeheimnis und geringe Neigung zu einer Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden aufweisen. Die Strukturen werden von Treuhändern organisiert, meist Rechtsanwält\_innen, die gemeinhin geringen Reglementierungen unterliegen und das Anwaltsgeheimnis dafür verwenden, die Identität ihrer Mandant\_innen zu verschleiern.

Selbst wenn manche der von Steueroasen angebotenen Dienste rechtmäßig genutzt werden,<sup>12</sup> haben die Panama-Papiere zahlreiche Fälle ungeheuren Missbrauchs enthüllt, die durch diese Strukturen ermöglicht wurden: Neben regelrechter Steuerhinterziehung durch Privatpersonen und Unternehmen zeigt eine Reihe weiterer Fälle, dass Beamte/Beamtinnen, Minister\_innen und sogar Staatsoberhäupter diese Strukturen zur Vertuschung von Interessenskonflikten oder sogar Bestechung, Korruption und Unterschlagung nutzten. Eine dritte Gruppe von Fällen zeigte die Nutzung dieser Strukturen zur Wäsche von Geldern aus dem organisierten Verbrechen.

10. Mossack Fonseca nahm vor über 40 Jahren in den späten 1970ern, die als das Goldene Zeitalter der Offshore-Unternehmen bezeichnet werden, die Geschäftstätigkeit auf. Es ist in Panama weitgehend bekannt als das Unternehmen, das mit dem Angebot von Offshore-Buchführungsdienstleistungen begann. Zu Anfang errichtete die Firma Unternehmen in Panama und machte sich dabei dessen besonders laxes Körperschaftsrecht zunutze. Nach der US-Invasion Panamas (die Anleger\_innen nervös machte) verlagerte Mossack Fonseca jedoch seinen Tätigkeitsschwerpunkt auf die Britischen Jungferninseln. Diese wurden zu seinem größten Operationsgebiet. Die Inseln boten zudem den Vorteil eines gegenüber britischen Gerichten verantwortlichen Rechtssystems und boten Anleger\_innen damit ein hohes Maß an Sicherheit. In den Folgejahren blühte das Unternehmen und richtete diverse internationale Filialen ein, die es zum viertgrößten Anbieter von Offshore-Dienstleistungen in der Welt machten. Mit seinem Geschäftsvolumen wuchs auch seine Reputation, was wiederum zu neuen Geschäftsbeziehungen führte. Siehe Luke Harding, »Mossack Fonseca: Inside the Firm That Helps the Super-rich Hide Their Money«, *Guardian*, 8. April 2016 (aufgerufen am 12. Oktober 2016).

11. Inhaberaktien sind begebare Handelspapiere, die Eigentum an einer juristischen Person der Person übertragen, die das Inhaberzertifikat hält. Siehe Glossar der FATF-Empfehlungen, einsehbar unter <http://www.fatf-gafi.org/glossary/a-c/>.

12. Siehe Christine Capilouto, Studie: »A more nuanced argument for tax havens«, 1. Oktober 2016 (hinterlegt bei den Verfassern).

In einem besonders eklatanten Fall war ein Mandant der panamaischen Kanzlei der mutmaßliche Anführer eines Kinderprostitutionsrings in Russland, dessen Mitglieder Waisenmädchen entführten, vergewaltigten und verkauften. Dem ICIJ-Bericht nach erwiderte die Kanzlei, als sie mit den Anschuldigungen gegen ihren Mandanten konfrontiert wurde, dass sie nicht gesetzlich zu deren Meldung verpflichtet sei.<sup>13</sup> Diese Strukturen haben also den abscheulichen Missbrauch der Schwächsten unserer Gesellschaft ermöglicht und geradezu Anreize dafür geschaffen.

Zugleich werden diese Strukturen von weltweit geachteten Unternehmen entwickelt und genutzt, um die Besteuerung massiver Gewinne in Billionenhöhe zu umgehen.<sup>14</sup> Mit Unterstützung durch Anwaltskanzleien und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (sowie zuweilen Staaten, die mit Regelungen zum Steuergeheimnis solche Strukturen ermöglicht haben, wie durch die *Luxembourg Leaks*, informell *LuxLeaks* genannt, enthüllt wurde) transferieren multinationale Unternehmen Gewinne vom Ort der Wirtschaftstätigkeit in Niedrig- oder Nullsteuergelände durch die Übertragung von Preismomanipulationen und andere künstliche Zahlungen ins Steuer Ausland und bürden dem Ort der Wirtschaftstätigkeit die sozialen Kosten auf.

Zudem ergänzen Staaten oft die Nutzung dieser Strukturen durch steuerfreie Sonderwirtschaftszonen und vorteilhafte Steuerregelungen für Kapitalgesellschaften, die einer geringen oder gar keiner Steuerpflicht unterliegen, solange sie nicht in der heimischen Wirtschaft tätig werden. Das Verstörendste daran ist, dass all das völlig legal ist. Dennoch sind solche vorteilhaften Steuerregelungen zweifellos hoch problematisch, denn sie unterlaufen die Durchsetzung der Steuergesetzgebung von Drittländern und untergraben den Sozialstaat im Norden wie auch die Entwicklung im Süden sowie Investitionen in Infrastruktur, Technologie, Bildung und damit Wachstum überall.

Was sind die sozialen Vorteile dieser komplexen und undurchsichtigen Konstrukte, falls es welche gibt? Es wird zunehmend deutlich, dass damit hohe soziale Kosten verbunden sind. Von einem globalen Standpunkt aus ist diese Art des Wettbewerbs zerstörerisch. Aus steu-

13. Siehe Obermayer und Obermaier (2016).

14. Das Netzwerk Steuergerechtigkeit schätzt diese Summe auf 21 bis 32 Billionen US-Dollar. Siehe Henry (2012).



erlicher Sicht führen solche Strukturen nicht zu einer erhöhten Wirtschaftstätigkeit, sondern schlicht zu deren Verlagerung – beziehungsweise in einigen Fällen nur zu einer *scheinbaren* Verlagerung. Der Steuerwettbewerb führt zu höherer Ungleichheit und der Verschlechterung öffentlicher Dienstleistungen. Noch beunruhigender ist die Verbindung zur Geheimhaltung: Ein traditioneller Bestandteil der Geldwäsche ist das Verbringen von Schwarzgeld in Steueroasen, nicht nur um seine Herkunft zu verschleiern, sondern auch um der Besteuerung zu entgehen.

Viele Länder sehen jedoch in niedriger Besteuerung und minimaler Regulierung weiterhin ihren Wettbewerbsvorteil. Der Theorie nach profitiert sogar ein Land, das keine direkten Steuereinnahmen aus einem dort niedergelassenen Unternehmen erzielt, durch die generierte Wirtschaftsaktivität, die teilweise indirekt besteuert wird. Allzu oft überwiegen die Kosten den Nutzen bei weitem, da sie die Innovation der heimischen Wirtschaft hemmen und innerhalb des Landes eine Führungselite schaffen, die die Interessen der Nutznießer\_innen der Steueroasen und die ausländischen Investitionen schützt, die hierdurch möglicherweise generiert werden.

Es ist wichtig festzuhalten, dass der Anreiz zur Geldwäsche umso höher ist, je größer die Steuervorteile sind. Wenn sich daher ein Land dafür entscheidet, übermäßige Steuervorteile zu gewähren, sind mehr Transparenz, verstärkte Überwachung und konsequente Durchsetzung von Bestimmungen vonnöten. Wenn ein Land auf die Beibehaltung von Steuervergünstigungen setzt, muss es zur Prüfung durch die Weltgemeinschaft alle Bücher derjenigen offenlegen, die von den Vorteilen profitieren, sie einer genauen Untersuchung unterwerfen, die zu einem lauterem Ruf nach strenger Kontrolle führt und das Land einem höheren Risiko der internationalen Ächtung aussetzt, wenn sich der Vollzug der Maßnahmen als unwirksam erweisen sollte. Diese Kosten müssen einkalkuliert werden, wenn ein Land Kosten und Nutzen einer Fortführung solcher Vorzugsbehandlungen abwägt.

Ob ein Land solche Steuervorteile einräumt oder nicht, wichtige Fragen zu undurchsichtigen Strukturen an Offshore-Finanzplätzen sollten aufgeworfen werden: Warum ist die Firma/Treuhandgesellschaft/Stiftung an einem Offshore-Finanzplatz ansässig? Was würde ihr entgegenkommen, wenn sie in einem der Länder ansässig wäre, in dem sie ihrer Wirtschaftstätigkeit nachgeht? Die Antwort der

Weltgemeinschaft auf die wachsenden, berechtigten Bedenken hinsichtlich der Kosten der Geheimhaltung ist die Forderung nach größerer Transparenz allenthalben – im Finanz- und Unternehmenssektor, bei undurchsichtigen Treuhandgesellschaften und Stiftungen und bei jenen, die für sie arbeiten. Weiter unten werden wir näher ausführen, was Transparenz für in einem Land ansässige Akteure (Unternehmen, Treuhandgesellschaften, Stiftungen usw.) mit sich bringt: die Identität der Nutznießer\_innen, der Ort ihrer Wirtschaftstätigkeit sowie die Höhe der weltweiten Gewinne und der in jedem Lande fälligen und zu bezahlenden Steuern. Die Bemühungen der Weltgemeinschaft, Standards zu entwickeln, die diesen Bedenken Rechnung tragen, werden im folgenden Teil skizziert.

### III. Internationale Standards finanzieller und steuerlicher Transparenz

Seit 2009 hat angesichts der Finanzkrise und leerer öffentlicher Kassen der weltweite Kampf gegen Steuerermeidung und -hinterziehung sowie finanzielle Undurchsichtigkeit an Boden gewonnen. Die Strukturen des Weltfinanzsystems werden zunehmend als Wegbereiter sogenannter illegaler Finanzströme (gemeinhin definiert als »grenzüberschreitendes, illegal verdientes, transferiertes oder genutztes Geld«) betrachtet.<sup>15</sup> Diese Bewegungen untergraben die Rechtssicherheit, verschärfen die Ungleichheit und haben eine schädliche Auswirkung vor allem auf Entwicklungsländer, wo eine schwere Benachteiligung der Ärmsten die Wahrnehmung ihrer Rechte (sozialer und wirtschaftlicher wie auch bürgerlicher und politischer Rechte) beeinträchtigt.<sup>16</sup>

Wir leben in einer Zeit, in der wirtschaftliche, technische und administrative Möglichkeiten bestehen, extreme Armut wirksam anzugehen. Notwendig sind jedoch Reformen des weltweiten Systems von Steueroasen, um ein Austrocknen staatlicher Mittel zu verhindern, vor allem in Entwicklungsländern.<sup>17</sup> Zugleich sind sich auch die Industrieländer klargeworden über die in Offshore-Zentren angehäuften massiven Geldbeträge und die aggressive Steuerermeidung, die die öffentlichen Haus-

15. Siehe Weltbank: Illegale Finanzströme, einsehbar unter <http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/illegal-financial-flows-iffs>.

16. Siehe Sepúlveda (2014).

17. Siehe Pogge und Mehta (2016).

halte belastet; die zersetzende Wirkung auf die freiwillige Steuerbefolgung; und die Wirkung, die sie auf die wachsende Ungleichheit haben, die zunehmend als eines der größten Probleme weltweit erkannt wird. Korruption und andere illegale Aktivitäten, die durch Steueroasen begünstigt werden, erschüttern die Grundfesten aller Gesellschaften. Angesichts überwältigender demokratischer Forderungen zur Lösung dieser Probleme wurde eine weltweite Koordinierung angestoßen, die sowohl finanzielle als auch steuerliche Transparenz erhöhen soll.

### 1) Finanzielle Transparenz

Der Fall der Berliner Mauer und die Öffnung des Ostens haben die wirtschaftliche Globalisierung verstärkt, sowohl mit positiven als auch negativen Folgen. Internationale Verordnungen zur Bekämpfung der Geldwäsche, Korruption und der Finanzierung des Terrorismus kamen nahezu gleichzeitig auf. Die Weltgemeinschaft hat eine Reihe richtungsweisender Übereinkommen im Bereich der organisierten und der Wirtschaftskriminalität verabschiedet, beginnend mit dem Wiener Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen 1988 bis zur Konvention der Vereinten Nationen über die Grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität (2000) einschließlich des Zusatzprotokolls gegen Schleusung, das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption UNCAC (2003) und diverse weitere spezifische Vereinbarungen hinsichtlich Korruption, Geldwäsche und Terrorfinanzierung. Gemeinsamer Nenner dieser internationalen Vereinbarungen ist die Vermeidung eines Missbrauchs des Finanzsektors zu illegalen Zwecken.

Insgesamt sind internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption eine Mischung »harter« und »weicher« Gesetze, gestützt durch robuste, von politischer Seite eingesetzte Kontrollmechanismen, abgerundet von Wirtschaftsverbänden sowie großen Interessengruppen und schließlich in unternehmensinterne Regelungen gegossen. Diese Mischung von Standards wird von Staatsanwälten und Gerichten zur Beurteilung der unternehmerischen Verantwortung für Geldwäsche und Korruption angewandt.<sup>18</sup> Insgesamt hat sich diese Art des »koregulatorischen« Systems

(das ursprünglich aus dem Bereich der Menschenrechte stammt) auf verschiedenen Feldern wie der Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorfinanzierung und Korruption als wirksam erwiesen.

Das Ausmachen des wirtschaftlichen Eigentums ist zu einer wesentlichen Voraussetzung für Transparenz geworden. Im Gegensatz zum nominellen Eigentum ist der/die wirtschaftliche Eigentümer\_in die natürliche Person, die Nutzen und Titel des Besitzes innehat – ohne dass sie als rechtmäßige\_r Eigentümer\_in genannt werden muss.<sup>19</sup> Auf den ersten Blick liegt die Forderung nach aussagekräftigen öffentlichen Verzeichnissen nahe, in denen die Unternehmen ihre wirtschaftlichen Eigentümer\_innen nennen. Das Vereinigte Königreich und Frankreich haben öffentliche Verzeichnisse von Firmeninhaber\_innen eingerichtet.<sup>20</sup> Die Hauptpflicht zur Nennung wirtschaftlicher Eigentümer\_innen liegt jedoch bei Finanzdienstleistern, wie etwa Banken, mit der Auflage des Berichts an Aufsichtsbehörden.<sup>21</sup> Auf dieses Thema gehen wir in Teil IV näher ein.

#### a) Bekämpfung von Geldwäsche (Anti-Money Laundering – AML)

Das Thema Geldwäsche kam auf internationaler Ebene beim Wiener Übereinkommen 1988 als Teil des Instrumentariums gegen den illegalen Drogenhandel auf.<sup>22</sup> Im Folgejahr beriefen die G7 ein Treffen unter der Schirmherrschaft der Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen

19. *Wirtschaftlich Berechtigte* von Aktiva oder Firmen bezieht sich auf die natürliche(n) Person(en), die letztendlich die Aktiva oder Firmen besitzt oder kontrolliert, und/oder die natürliche Person, in deren Namen eine Transaktion durchgeführt wird. Es schließt also jene ein, die letztlich die effektive Kontrolle einer Firma oder eines Bereichs ausüben. Siehe Glossar der FATF-Empfehlungen, einsehbar unter <http://www.fatf-gafi.org/glossary/a-c/>.

20. Seit dem 6. April 2016 müssen alle Unternehmen im Vereinigten Königreich ihre Eigentümer\_innen/Leiter\_innen identifizieren und erfassen. Siehe Teil 21A, Companies Act 2006. Das Vereinigte Königreich hat sich auch verpflichtet, ein öffentlich zugängliches Zentralregister wirtschaftlich Berechtigter oder »Personen mit bedeutsamer Leitungsfunktion« zu erstellen. Siehe *Small Business, Enterprise, and Employment Bill*, Absatz 70 und Anhang 3. Am 22. Juli 2016 schuf Frankreich öffentliche Verzeichnisse von Unternehmensbesitzer\_innen und Begünstigten von Treuhandgesellschaften und Stiftungen, hat die Treuhandregister aber nun geschlossen, nachdem der Verfassungsrat befand, dass solche Verzeichnisse zu einer »unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des Rechts auf Privatsphäre« führten. Décision n° 2016-591 QPC du 21 Octobre 2016.

21. Am 11. Juli 2016 verabschiedeten die Vereinigten Staaten eine Bestimmung (genannt FinCEN), die Finanzakteure ab 11. Mai 2018 dazu verpflichtet, wirtschaftlich Berechtigte juristischer Personen zu melden (lediglich an staatliche Behörden) und zu überprüfen (lediglich mittels Dokumentation). Siehe 81 F.R. 29397.

22. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (1988).

18. Siehe Pieth (2007); Pieth (2008); Pieth (2008).

gegen Geldwäsche (*Financial Action Task Force*, FATF<sup>23</sup>) ein, damals vom französischen Präsidenten Mitterrand und seinem Finanzminister geführt. Der Pariser Gipfel führte zur Entwicklung von 40 Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung durch die FATF. In der ersten Phase zielte sie zum einen auf die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche im Zusammenhang mit Drogenhandel, Beschlagnahme illegaler Gewinne und entsprechende Rechts- und Amtshilfe ab; zum anderen auf die sechs klassischen Forderungen der Finanzaufsicht: 1) Identifizierung von Kund\_innen und wirtschaftlichen Eigentümer\_innen, 2) erhöhte Wachsamkeit gegenüber unüblichen Transaktionen, 3) Benachrichtigung über verdächtige Transaktionen, 4) entsprechende Dokumentation, 5) Einführung einer Compliance-Funktion durch Finanzmittler\_innen und 6) Meldung größerer Bargeldbewegungen.<sup>24</sup>

Herzstück des AML-Systems der FATF ist die Identifizierung und Überprüfung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer (einschließlich Unternehmen, Stiftungen und Treuhandgesellschaften).<sup>25</sup> Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft sind jedoch besorgt, dass die Standards nicht hoch genug sind. Sie haben zum Beispiel die Höhe des Anteils von 25 Prozent kritisiert, der zur Definition des wirtschaftlichen Eigentums angewandt wird (das heißt, eine Person mit einem Anteil von unter 25 Prozent muss nicht identifiziert werden). Sie sehen auch in der Bestimmung, wonach leitende Angestellte als wirtschaftliche Eigentümer\_innen genannt werden können, wo keine andere Person als solche\_r ausgewiesen ist, ein weiteres »Schlupfloch« des AML-Systems. Stattdessen schlagen sie vor, dass als wirtschaftliche\_r Eigentümer\_in jede (»natürliche«) Person gelten solle, die mindestens eine Aktie hat. Im Falle einer Treuhandgesellschaft sollten als »wirtschaftliche Eigentümer« alle Personen gelten, die in den Treuhandunterlagen genannt werden.<sup>26</sup>

Eng damit verbunden ist die Feststellung der *Herkunft* der Gelder, vor allem wenn Transaktionen und Verhaltensmuster von Kund\_innen aus fachlicher Sicht nicht unmittelbar einleuchtend sind (der sogenannte »risikobasierte Ansatz«).<sup>27</sup>

23. Wie sich im Zuge dieses Berichts zeigen wird, werden bei der Arbeit in diesem Bereich viele Akronyme verwendet. Wir erklären jedes Akronym bei seiner ersten Nennung.

24. Siehe FATF-Empfehlungen (1990).

25. Siehe FATF-Empfehlungen (2012) 10, 12, 24 und 25.

26. Siehe Knobel und Meinzer (2016); Knobel und Meinzer (2016).

27. Siehe oben Fußnote 25, Empfehlungen 1 und 10.

Die FATF hat den Fokus ihrer Arbeit in drei Richtungen erweitert: Geldern nachzugehen, die aus dem Drogenhandel bis hin zu allen ernstesten Vortaten stammen können<sup>28</sup>; alle Finanzdienstleister über Banken hinaus in die Ermittlungen einzuschließen; und diese geographisch auf alle bedeutenden Finanzplätze auszudehnen. Die FATF-Standards basieren weiterhin auf nicht zwingendem Recht, werden aber durch Gutachten und Kontrollen der Länder sowie nötigenfalls Handelsanktionen gegen sogenannte nicht kooperative Länder und Gebiete umgesetzt.<sup>29</sup>

Ab 1990 setzten regionale Körperschaften wie der Europarat<sup>30</sup> und die Europäische Union<sup>31</sup> die Empfehlungen in traditionelle internationale Abkommen um, und zugleich wurden die Standards in nationalen Gesetzen und Regelungen festgeschrieben, wodurch sie auch für die Finanzbranche bindend wurden. Die Finanzbranche, vor allem der Banksektor, hat diese Empfehlungen genau befolgt und die Agenda durch gemeinsame Aktionen weiter ausgestaltet, etwa die Wolfsberg-Gruppe, die unter Einbeziehung internationaler Standards und nationalen Rechts unternehmensinterne Compliance-Regeln hinsichtlich geldwäsche- und korruptionsbezogener Risiken entwickelte.<sup>32</sup>

## b) Bekämpfung der Terrorfinanzierung

Ab den 1970ern entwickelten die Vereinten Nationen verschiedene Instrumente zur Bekämpfung und Prävention des Terrorismus. Diese Instrumente – als Antwort auf

28. Eine Vortat ist eine Tat, durch die Ressourcen für eine weitere Straftat erworben werden, zum Beispiel Steuerhinterziehung, illegaler Holzeinschlag, Schmuggel, Menschenhandel usw. Das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität der Vereinten Nationen (2000) definiert in Artikel 2(h) Vortaten wie folgt: »Unter einer Vortat versteht man einen Verstoß, aus dem Ergebnisse hervorgehen, die Gegenstand einer Straftat nach Artikel 6 dieses Übereinkommens werden können.« Artikel 6 behandelt Geldwäsche und soll weitestgehend auf Vortaten, einschließlich Korruption, angewendet werden.

29. Siehe FATF (2000).

30. Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten des Europarats (ETS No. 141).

31. Erste EU-Direktive zur Geldwäsche von 1991 (91/308/EEC); Zweite EU-Direktive zur Geldwäsche von 2001 (2001/97/EC); Dritte EU-Direktive zur Geldwäsche von 2005 (2005/60/EC).

32. Die Wolfsberg-Gruppe, elf der größten internationalen Privatbanken, begann ihre Arbeit mit der Entwicklung allgemeiner Standards gegen die Geldwäsche für Privatbanken und fuhr damit fort, eine ganze Reihe spezifischer Dokumente zu erstellen (zur Terrorabwehr, zum risikobasierten Ansatz, zu Korrespondenzbankbeziehungen, zur Korruptionsbekämpfung). Vgl. Pieth und Aiolfi (2003); Pieth (2007); Wolfsberg (2000/2002/2012); Wolfsberg (2002a); Wolfsberg (2002b); Wolfsberg (2006).

terroristische Aktivitäten in Deutschland (Rote Armee Fraktion) und Italien (Rote Brigaden) sowie terroristische Aktivitäten von Palästinenserorganisationen – waren typischerweise auf spezifische Bedrohungsszenarien (etwa gegen den zivilen Luftverkehr, Ölbohrinseln usw.) ausgelegt.<sup>33</sup> 1999 kam eine UNO-Konvention zur Terrorfinanzierung hinzu.<sup>34</sup> Kurz danach rief die Weltgemeinschaft unter Führung der USA im Gefolge von 9/11 einen umfassenden »Krieg gegen den Terror« einschließlich dessen Finanzierung aus. Nach dem Vorbild früherer Modelle zur Bekämpfung des Drogenhandels und anderer schwerer Verbrechen führte die Weltgemeinschaft einschneidende Maßnahmen ein, um die Nutzung des Finanzsystems zur Vorbereitung und Finanzierung von Terrorakten zu verhindern. Sie nutzte die zur Bekämpfung der Geldwäsche getroffenen Abkommen und erweiterte die Liste der Vortaten zur Geldwäsche durch die Einbeziehung der »Terrorfinanzierung«. Zudem entwickelte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sogenannte »intelligente Sanktionen«, die auf den freien Kapitalverkehr verdächtiger Personen abzielt.<sup>35</sup>

### c) Korruptionsbekämpfung

Die Entwicklung internationaler Standards zur Korruptionsbekämpfung folgte einem sehr ähnlichen Schema: 1977, nach dem Watergate-Skandal, verabschiedete das US-Parlament – anfangs einseitig – ein Gesetz zur Bestechung ausländischer Amtsträger, den *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA).<sup>36</sup> Nachdem die wichtigsten Partner signalisiert hatten, diese Politik nicht mitzutragen, wurde das Gesetz 1988 ergänzt.<sup>37</sup> Nach 1990 bemühten

sich die Vereinigten Staaten um eine Internationalisierung des FCPA durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Von 1990 bis 1997 entwickelte die OECD zwei Empfehlungen und ein Übereinkommen zu vorbeugenden und repressiven Maßnahmen gegen Bestechung im Ausland.<sup>38</sup> Wiederum wurde die Kombination aus Empfehlungen und harten Gesetzen gegenüber Mitgliedsstaaten weitgehend durch ein eher politisches als ein gesetzliches Instrument umgesetzt: Länderberichte.<sup>39</sup> Zudem führte die OECD die Regulierung mit einer Mischung ihres Übereinkommens mit einer aktualisierten Empfehlung von 2009 sowie den noch sanfteren Leitlinien fort.<sup>40</sup> Auf der Ebene der Mitgliedsstaaten wurde der von der OECD entwickelte internationale Standard erneut mittels nationaler Gesetze und Regelungen umgesetzt.<sup>41</sup> Zugleich nahmen sich internationale Organisationen wie die Organisation Amerikanischer Staaten, der Europarat, die Europäische Union und die Organisation für Afrikanische Einheit – aus jeweils unterschiedlichen Gründen – des Themas Korruption an und erarbeiteten eigene Rechtsinstrumente.<sup>42</sup>

33. Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16. Dezember 1970; Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23. September 1971; Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, Zusatz zum Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen 1970 vom 24. Februar 1988; Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seefahrt vom 10. März 1988 und sein Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden vom 10. März 1988; Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme vom 17. Dezember 1997; Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15. Dezember 1997.

34. Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus der Vereinten Nationen (1999).

35. UNSC Res. 1267, 1373; Pieth und Eymann (2009).

36. *US Foreign Corrupt Practices Act*, Public Law No. 95-213, 91 Stat. 1494.

37. *US Omnibus Trade and Competitiveness Act*, Public Law No. 100-418, 102 Stat. 1107.

38. Empfehlung des OECD-Rats zu Bestechung in internationalen Geschäftsbeziehungen (*Recommendation of the Council of the OECD on Bribery in International Business Transactions*), angenommen durch den Rat am 27. Mai 1994; Revidierte Empfehlung des OECD-Rats zu Bestechung in Internationalen Geschäftsbeziehungen (*Revised Recommendation of the Council of the OECD on Combating Bribery in International Business Transactions*), angenommen durch den Rat am 23. Mai 1997; OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger in internationalen Geschäftsbeziehungen (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), angenommen am 21. November 1997, unterzeichnet am 17. Dezember 1997).

39. Siehe Bonucci (2014).

40. Empfehlung des OECD-Rats zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger in internationalen Geschäftsbeziehungen (*Recommendation of the Council of the OECD for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), angenommen durch den Rat am 26. November 2009; Anhang I: *Good Practice Guidance on Implementing Specific Articles of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; Anhang II: *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance* (angenommen am 18. Februar 2010).

41. Siehe z. B. UK Bribery Act 2010 c. 23.

42. Interamerikanisches Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung, 29. März 1996; Strafrechtskonvention zur Korruption des Europarats, ETS No. 173; in der Europäischen Union das Protokoll auf der Basis von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (OJ C 313, 23.10.1996, S. 1–10), und der Konvention auf der Basis von Artikel K.3 (2) (c) des Vertrags über die Europäische Union zur Bekämpfung der Korruption, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten beteiligt sind (OJ C 195, 25.6.1997, S. 1–11; Übereinkommen der Afrikanischen Union zur Bekämpfung der Korruption (*African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*), 11. Juli 2003.

Im Laufe der Zeit verschob sich die Grundlage der Antikorruptionsbewegung allmählich von der Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zu einer Agenda für Entwicklung und gute Regierungsführung. In jüngster Zeit sind die Instrumente zur Korruptionsbekämpfung und die zur Wahrung der Menschenrechte enger zusammengerückt. Die UNCAC nahm all diese Elemente auf und entwickelte daraus einen umfassenden Ansatz, der den Teil zur Bestechung im Ausland von der OECD übernahm. Länderberichte und -gutachten wurden von allen internationalen Organisationen schrittweise als Mittel zur Umsetzung eingeführt.

Parallel zum Aufkommen des internationalen Instrumentariums beschlossen die multilateralen Entwicklungsbanken, dass die Korruptionsbekämpfung Teil ihrer treuhänderischen Pflichten sei, teilweise als Antwort auf die sich häufenden Beweise der schädlichen Folgen der Korruption für die Entwicklung.<sup>43</sup> Sie berücksichtigten die Antikorruptionspolitik bei ihrer Tätigkeit und verhängten Sanktionen gegen Unternehmen und Personen, die in betrügerische und korrupte Machenschaften verstrickt waren.<sup>44</sup> Unternehmerverbände<sup>45</sup> und nichtstaatliche Organisationen (NGOs)<sup>46</sup> übernahmen die aufkommenden Standards ebenso, und die sogenannte »Compliancebranche« konsolidierte zunehmend die Regeln. Erneut entwarfen Unternehmen der Finanzbranche, in erster Linie Wolfsberg, Leitlinien gegen die Korruption,<sup>47</sup> die von angeschlossenen Banken übernommen und zu unternehmensinternen Standards gemacht wurden. Schließlich wurden durch Gerichtsurteile und Vergleiche (vor allem in den Vereinigten Staaten und Deutschland) die allgemeinen Richtlinien zur Absteckung der Unternehmenshaftung

vereinheitlicht.<sup>48</sup> Am Ende führten die Länder den gemeinsamen Standard in amtliche Richtlinien und Leitfäden ein.<sup>49</sup>

## 2) Steuerliche Transparenz

### a) Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

Mittlerweile herrscht weltweit Einigkeit darüber, dass es in Steuerangelegenheiten einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Ländern bedarf, einschließlich eines effizienten Informationsaustauschs zwischen den Steuerbehörden. Geschichtlich gesehen vollzog sich der Austausch von Informationen in Steuerangelegenheiten anhand bilateraler Steuerabkommen, die auf dem OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen sowie dem Musterabkommen zur Doppelbesteuerung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern der Vereinten Nationen basieren. Die Musterabkommen sowohl der OECD als auch der Vereinten Nationen dienen als Bezugsquellen, wenn Länder bilaterale Steuerabkommen ausarbeiten, indem sie es ihnen ermöglichen, die meisten Fragen auf einer einheitlichen Grundlage zu klären. Artikel 26 beider Musterabkommen sieht den Austausch von Informationen durch die zuständigen Behörden der vertragschließenden Staaten vor. Paragraph 1 des Artikels 26 erlaubt den Informationsaustausch auf drei verschiedene Arten (einzeln oder in Kombination): auf Anfrage, automatisch oder unaufgefordert.<sup>50</sup>

Der Informationsaustausch im Zuge bilateraler Verträge zur Besteuerung sieht vor, die Lücken zu schließen, die durch aggressive Steuervermeidungspraktiken entstehen und von der OECD derzeit auf jährlich 100 bis 240 Milliarden US-Dollar geschätzt werden.<sup>51</sup> Allein die multinationale Steuervermeidung führt zu Steuerausfäll-

43. Die Charta der Weltbank untersagt ein Engagement in politischen Angelegenheiten, und früher wurde Kritik an Regierungen wegen Korruption als politisch betrachtet. Unterstützt durch Ergebnisse aus ihrer Forschungsabteilung unter Chefökonom Joseph Stiglitz startete die Weltbank unter Präsident James Wolfensohn eine breite Antikorruptionskampagne, zu der auch die Identifizierung korruptionsresistenter institutioneller Strukturen und Politiken gehörte.

44. Siehe die Sanktionsverfahren der Weltbank vom 15. April 2012, die Sanktionsverfahren der Interamerikanischen Entwicklungsbank vom 9. Juni 2015, das Dokument der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Durchsetzungsrichtlinien und Verfahren vom 25. April 2014 sowie die Sanktionsverfahren der Afrikanischen Entwicklungsbank-Gruppe vom 18. November 2014.

45. Internationale Handelskammer, Verhaltensrichtlinien zur Bekämpfung der Korruption im Geschäftsverkehr.

46. Transparency International, Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption.

47. Wolfsberg (2007); Wolfsberg (2011).

48. Das heißt, Unternehmen müssen ihr spezifisches Risikoprofil definieren und ein passgenaues Compliance-System entwickeln und einführen, um Schwierigkeiten zu vermeiden. M. Pieth und R. Ivory (2011), *Corporate Criminal Liability, Emergence, Convergence, and Risk*, Dordrecht et al.: 50 ff, 393 ff

49. A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 14. November 2012; UK Bribery Act 2010, Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (Teil 9 des *Bribery Act* 2010).

50. Im Einzelnen: OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen, 15. Juli 2014, Kommentar zu Artikel 26, C(26)-9 ff.

51. <http://www.oecd.org/ctp/policy-brief-beps-2015.pdf>.

len von hunderten von Milliarden Dollar und war nach der Enthüllung der geheimen Abkommen zwischen Irland und Apple Gegenstand einer heftigen öffentlichen Diskussion (und in diesem Zeitalter der Transparenz ist es bemerkenswert, dass, während dieser Bericht in Druck geht, sich beide Seiten noch immer weigern, der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses der Europäischen Kommission gegen sie zuzustimmen).<sup>52</sup> Zwei Jahrzehnte zuvor wurden diese Lücken den Staats- und Regierungschefs der Welt zunehmend deutlich, die über die G7 die OECD aufforderten, sich dieser Lücke im Rahmen eines Berichts mit dem Titel »Schädlicher Steuerwettbewerb« (1998) zu widmen. Dieser Bericht startete die Bemühungen, »schädliche« Steuerpraktiken zu definieren und diese Standards dann auf einem Forum zu schädlichen Steuerpraktiken (*Forum on Harmful Tax Practices*, FHTP) unter dem Dach der OECD auf Steuervergünstigungen anzuwenden. Des Weiteren wurde die Agenda für einen verbesserten Austausch steuerbezogener Informationen durch ein Globales Forum zur Besteuerung, später umbenannt in Globales Forum zu Transparenz und Informationsaustausch (*Global Forum*), aufgenommen. Der Bericht »Schädlicher Steuerwettbewerb« skizzierte eine Arbeitsagenda zur Feststellung steuerlicher Vorzugsbehandlung durch OECD-Länder und erstellte eine »schwarze Liste« von Steueroasen. Der Bericht stellte auch Kriterien für Gesetze zur steuerlichen Bevorzugung auf, die möglicherweise schädlich waren, und die FHTP verbreitet die Empfehlungen des Berichts.

Im Jahre 2000 hatte das FHTP 47 potenziell schädliche Steuerregime innerhalb der OECD-Länder sowie 35 Steueroasen identifiziert, aber bis auf eine wurden alle von der Schwarzen Liste genommen und das *Global Forum* übernahm die Arbeit an dieser Schwarzen Liste. Nach dem Londoner G20-Gipfel 2009, auf dem sich die Staatschefs der G20-Staaten dafür aussprachen, »Maßnahmen gegen nicht kooperative Länder einschließlich Steueroasen zu ergreifen«<sup>53</sup>, wurde das *Global Forum* umgebildet und mit einem unabhängigen Sekretariat ausgestattet, das die Umsetzung von Standards zur steu-

erlichen Transparenz sowie den Informationsaustausch durch Begutachtungsmechanismen, Länderberichte und Compliance-Bewertungen überwachen sollte. Das FHTP verblieb innerhalb der OECD und sollte sich darauf beschränken, sich um Gesetze zur steuerlichen Bevorzugung und die Entwicklung von Abwehrmaßnahmen gegen sie zu kümmern.<sup>54</sup>

Etwa zur selben Zeit, 2010, verabschiedeten die Vereinigten Staaten einseitig den *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)<sup>55</sup>. Nach dem FATCA sind ausländische Finanzinstitutionen verpflichtet, Basisdaten (Name, Anschrift, Steuernummer usw.) über Konten US-amerikanischer Steuerzahler\_innen oder ausländischer Firmen, die sich im Besitz von US-Bürger\_innen befinden, den amerikanischen Finanzbehörden zu melden, sonst würden die Konteninhaber\_innen einer Quellensteuerstrafe von 30 Prozent aller von diesen Konten getätigten Zahlungen unterliegen (verhängt von den ausländischen Finanzbehörden, wie in den Länderabkommen des FATCA festgelegt).<sup>56</sup> Bisher haben 113 Länder bilaterale Regierungsabkommen mit den USA nach dem FATCA geschlossen; einige sehen dabei ein wechselseitiges Berichtswesen vor, andere nicht.

Das Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (*Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, CMAATM) wurde 1988 auf Ersuchen der G20 von OECD und Europarat erarbeitet, jedoch protokollarisch ergänzt, um eine Beteiligung aller Länder zu ermöglichen. Zwei Jahre später beauftragten die G20 die OECD, einen sogenannten Gemeinsamen Standard zur Berichterstattung (*Common reporting standard*, CRS) zum automatischen Austausch von Steuerdaten zu entwickeln, der *Common Standard on Reporting and Due Diligence for Financial Account* Information genannt wurde, und 2015 veröffentlichte die

52. Auf der Website der Europäischen Kommission heißt es: »The public version of this decision [SA38373] is not yet available. It will be displayed as soon as it has been cleansed of any confidential information.« [http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm?fuseaction=dsp\\_result&policy\\_area\\_id=3&case\\_number=38373](http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3&case_number=38373). Zur weiteren Diskussion über die Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen siehe Unabhängige Kommission zur Reform der Internationalen Unternehmensbesteuerung (2015).

53. G20 (2009).

54. OECD (2015).

55. Public Law No. 111-147, 124 Stat.71.

56. Nach den FATCA-Abkommen muss eine »teilnehmende« ausländische Finanzinstitution (FFI) »(1) bestimmte Identifizierungs- und Sorgfaltspflichten hinsichtlich ihrer Konteninhaber erfüllen; (2) jährlich an den IRS über Konteninhaber berichten, die US-Bürger\_innen oder ausländische Einheiten mit substantiellem US-Eigentum sind; und (3) 30 Prozent aller Zahlungen aus US-Einkommensquellen bereithalten und an den IRS abführen, wie auch Bruttoerlöse aus dem Verkauf von Wertpapieren, die einer US-Einkommensquelle entsprechen, an a) nicht teilnehmende FFIs, b) Personen als Konteninhaber, die keine hinreichenden Informationen darüber geliefert haben, ob sie US-Bürger\_innen sind oder nicht, oder c) juristische Personen als Konteninhaber, die keine hinreichenden Informationen über die Identität ihrer substantiellen US-Eigentümer\_innen geliefert haben.« IRS, Summary of Key FATCA Provisions, einsehbar unter <https://www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-key-fatca-provisions>.

OECD das Handbuch zur CRS-Implementierung.<sup>57</sup> Zwar haben über 85 Länder das Multilaterale Übereinkommen zuständiger Behörden (*Multilateral Competent Authority Agreement*, MCAA) zur CRS-Einführung unterzeichnet, die Vereinigten Staaten jedoch nicht.<sup>58</sup>

Nach dem CRS soll jedes berichtende Kreditinstitut (definiert als depotführende Institutionen,<sup>59</sup> Hinterlegungsstellen,<sup>60</sup> Investmentfonds<sup>61</sup> und bestimmte Versicherungsgesellschaften<sup>62</sup>) folgende Kontodaten liefern:<sup>63</sup>

- bei Personen als Kontoinhaber: Name, Anschrift, zuständige(r) Gerichtsbezirk(e), Steuernummer(n) sowie Geburtsort und -datum;
- bei Firmen als Kontoinhaber: Name, Anschrift, zuständige(r) Gerichtsbezirk(e) und Steuernummer(n) der Firmen wie auch Name, zuständige(r) Gerichtsbezirk(e), Steuernummer(n) sowie Geburtsort und -datum von Angehörigen der Firmenleitung;
- Kontonummer;
- Name und Identifikationsnummer (falls vorhanden) des berichtenden Kreditinstituts;
- Kontostand oder -wert.

Festzuhalten ist, dass, obwohl das CMAATM ebenso wie das CRS-MCAA zur Umsetzung des Übereinkommens multilaterale Instrumente sind, der eigentliche Informationsaustausch bilateral durch die zuständigen Behörden der Unterzeichnerstaaten initiiert und durchgeführt wird, die sich zu Vertraulichkeit, Fallbezogenheit<sup>64</sup> und

Gegenseitigkeit<sup>65</sup> verpflichten und entsprechende Benachrichtigungen über die OECD übermitteln, die als Verwahrstelle für die Informationen fungiert.<sup>66</sup>

In der Erkenntnis, dass gewisse Zwangsmittel vonnöten sein könnten, haben die Finanzminister\_innen der G20 zudem die OECD aufgefordert, zum G20-Gipfel im Juli 2017 eine Schwarze Liste nicht kooperativer Staaten zu erstellen, auf dem »Abwehrmaßnahmen erwogen werden.«<sup>67</sup> Um als kooperativ eingestuft zu werden, müssen Staaten, insbesondere als Finanzplätze ausgewiesene, nach OECD-Maßgabe mindestens zwei der drei folgenden Bedingungen erfüllen: eine Einstufung als »weitgehend konform« durch das *Global Forum*; eine Verpflichtung zum *automatischen* Austausch von Informationen nach dem Gemeinsamen Standard zur Berichterstattung bis 2018; und die Teilnahme am CMAATM oder einem hinreichenden bilateralen Netzwerk zum Informationsaustausch (die Vereinigten Staaten haben zwar das multilaterale Abkommen nicht unterzeichnet, jedoch etliche zwischenstaatliche Vereinbarungen im Zuge des FATCA getroffen).

## b) Länderbezogene Berichterstattung

Zusätzlich zur Bewegung hin zu einem automatischen Austausch steuerbezogener Informationen haben die G20-Staaten die OECD mit der Federführung bei einer Reform betraut, mit der »Besteuerung in eine Linie mit wirtschaftlicher Substanz und Wertschöpfung« gebracht werden sowie gegen die geplante Verringerung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und die Aushöhlung der Steuerbasis und die Gewinnverlagerung (*base erosion and profit-shifting*, BEPS) vorgegangen werden soll. Im Februar 2013 veröffentlichte die OECD den Bericht *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* und erarbeitete einige Monate später einen *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. In nur zwei Jahren stellte die OECD das BEPS-Maßnahmenpaket den Finanzminister\_innen der G20 vor, mit detaillierten Berichten zu jedem der 15 Schritte sowie Empfehlungen zu einer koordinierten Reform internationaler Steuerregelungen. Das BEPS-Projekt erreichte einen Konsens

57. OECD (2015).

58. Siehe OECD, *Automatic Exchange Portal*, einsehbar unter <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.

59. Eine Firma, die als substanzialer Teil ihrer Geschäftstätigkeit finanzielle Mittel auf Rechnung Dritter hält.

60. Eine Firma, die im normalen Verlauf von Bank- oder ähnlichen Geschäften Einlagen entgegennimmt.

61. Eine Firma, die als Geschäft in erster Linie bestimmte Tätigkeiten (Handel mit Geldmarktinstrumenten, Portfolioverwaltung, Anlagen in und Handel mit Vermögenswerten) für Dritte ausübt.

62. Eine Versicherungsgesellschaft, die einen Kapital- oder Rentenversicherungsvertrag ausfertigt.

63. Ein Konto gilt als berichtspflichtig, wenn es gemäß Sorgfaltspflichten, nach denen zwischen vorbestehenden Privatkonten niedrigeren und höheren Werts, neuen Privatkonten, vorbestehenden Konten juristischer Personen und neuer Konten juristischer Personen unterschieden wird, als solches identifiziert wurde.

64. Das heißt, die ausgetauschten Informationen dürfen nur für Steuerzwecke genutzt werden, sofern nicht der übermittelnde Staat ausdrücklich einer anderen Nutzung zustimmt.

65. Das heißt, Staaten können Unterstützung nur im Zusammenhang mit Steuern verlangen und in der Form, in der sie selbst Unterstützung zu gewähren bereit sind.

66. OECD (2014).

67. G20 (2016).

über vier Mindeststandards, die von den G20 gebilligt wurden: Mustervorschriften zur Verhinderung eines Missbrauchs von Steuerabkommen, standardisierte länderbezogene Berichterstattung (*Country-by-Country Reporting*, CbCR), eine Wiederaufnahme der FHTP-Gutachterpraxis gegen schädliche Steuerpraktiken sowie eine Übereinkunft zur Sicherung der Fortschritte bei der Lösung von Steuerstreitigkeiten durch das sogenannte Verständigungsverfahren.

Länderbezogene Berichterstattung (CbCR) verpflichtet die Länder zum automatischen Austausch von Steuerdaten, Gewinnen, fälligen/bezahlten Steuern, Angestellten und Aktiva jeder Firma. Zur Einführung des CbCR hat die OECD das Multilaterale Abkommen zuständiger Behörden zum Austausch länderbezogener Berichte (*Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports*, CbC MCAA) sowie ein standardisiertes elektronisches Format (*CbC XML schema*) zum Austausch länderbezogener Berichte zwischen Staaten entwickelt. Bislang gibt es 49 Unterzeichner dieses Abkommens. Die Vereinigten Staaten haben es noch nicht unterschrieben; sie müssen noch die gesetzlichen Grundlagen der länderbezogenen Berichterstattung schaffen.<sup>68</sup>

Ein »Assoziationsstatus« des BEPS-Systems im OECD-Fiskalkomitee soll allen interessierten Staaten angeboten werden, die bereit sind, sowohl die BEPS-Standards als auch die BEPS-Einführung des Gutachterwesens zu übernehmen. Der Ansatz eines »Umfassenden Rahmens« wird die BEPS-Reform global ausweiten: Gutachten zu den vier Mindeststandards einschließlich CbCR werden durch und über die Mitglieder des Umfassenden Rahmens durchgeführt, und »maßgebliche Länder« werden ebenso begutachtet, ungeachtet ihres Status innerhalb des Rahmens.

Die Unabhängige Kommission zur Reform der Internationalen Unternehmensbesteuerung (*Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation*, ICRICT), eine Gruppe einflussreicher Ökono-

men und Führungspersonen der Entwicklungspolitik, begrüßten die Arbeit bezüglich BEPS, meinten jedoch, die Reformagenda einschließlich der CbCR-Standards gehe nicht weit genug; vor allem sollten alle Unternehmen der CbCR-Berichterstattung unterliegen (nicht nur solche mit einem Steuervolumen von über 750 Millionen Euro) und diese Informationen öffentlich zugänglich sein. Die Empfehlungen der ICRICT haben in der Weltgemeinschaft starken Rückhalt gefunden, und während regulatorische Anforderungen noch im Werden sind, wurde über einige Vorschläge zu einzelstaatlichen CbCR-Gesetzen bereits öffentlich berichtet.<sup>69</sup>

## IV. Empfehlungen

Wie der vorherige Teil gezeigt hat, schwindet die weltweite Toleranz für die Geheimhaltung rapide. Die Weltgemeinschaft führt eine breite Diskussion über Kosten und Nutzen, und wie hoch letztere auch sind, sie werden von den Kosten überschattet. In den Anfängen des Kampfes gegen die Geheimhaltung konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf Banken und die Finanzbranche allgemein. Die Panama-Papiere zeigten jedoch, dass wir, wenn wir das durch die Steueroasen aufgeworfene Problem angehen wollen, etwas gegen die zugrunde liegenden institutionellen Regelungen unternehmen müssen, die die fehlende Transparenz begünstigen, sowie das komplexe Netz der Unternehmensstrukturen und jene, die an seinem Aufbau und Erhalt mitwirken. Regierungen werden dafür verantwortlich sein, Regelungen anzunehmen und durchzusetzen, die der Undurchschaubarkeit entgegenwirken; und für Länder, deren Regierungen das versäumen, sollte und wird das schwerwiegende Folgen haben.

Wenn das Land selbst Transparenzregeln nicht durchsetzt, sollte die Weltgemeinschaft diese Lücke schließen. Und das sollte auf eine Art geschehen, die andere Steueroasen zu einer strikten Umsetzung bewegt. Das Vorgehen gegen eine bestimmte Steueroase wird von begrenztem Nutzen sein, wenn nicht auch gegen andere vorgegangen wird.

Im letzten Vierteljahrhundert hat sich die Welt verändert. Nicht nur die Globalisierung schreitet rasch voran, auch die Schattenseite der Globalisierung – gefördert durch

68. Ein neues Gesetz, der Corporate Transparency and Accountability Act von 2016, würde börsennotierte multinationale Unternehmen verpflichten, Informationen zu Einkünften, Gewinnen, Steuern und Transaktionen auf länderbezogener Basis in ihren Berichten an die Börsenaufsichtsbehörde offenzulegen. Siehe H.R. 6126 vom 22. September 2016. Die Vorlage hat nun weitgehende Unterstützung, auch aus der Finanzbranche, wird jedoch von der US-Handelskammer weiterhin strikt abgelehnt. Siehe Dougherty (2016); Pearl (2016).

69. L.225-102-4 du code de commerce, Frankreich.



Steueroasen. Die Weltgemeinschaft hat dies zu Recht als ein Übel erkannt, das in globalem Maßstab bekämpft werden muss. Den Politiker\_innen in Steueroasen mag es an Anreizen hierzu fehlen, weil jene, die innerhalb dieser Länder von der Geheimhaltung profitieren, oftmals übermäßigen politischen Einfluss haben. Zum Glück haben Politiker\_innen in vielen Teilen der übrigen Welt ein starkes Interesse an einer strikten Durchsetzung, weil sie es sind, ihre Bürger\_innen und ihre Staatskassen, die unter den dank der Geheimhaltung blühenden unrechtmäßigen Aktivitäten leiden. Als führende Wirtschaftsakteure sind die Vereinigten Staaten und Europa in der Pflicht, Finanzplätze zur Einhaltung globaler Transparenzstandards zu zwingen. Dass sie hierzu über die erforderlichen Instrumente verfügen, zeigte sich eindrucksvoll bei der Bekämpfung des Terrorismus. Dass sie gegen Korruption sowie Steuervermeidung und -hinterziehung nicht entsprechend vorgehen, zeigt die Macht jener Interessengruppen, die von der Geheimhaltung profitieren.

Während Länder wie das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten die Offshore-Finanzplätze anprangern, gibt es innerhalb ihrer eigenen Grenzen Nischen der Geheimhaltung, in denen diese schlechten Praktiken weiter bestehen. Aber da die Kosten für die Gesellschaft dabei so offensichtlich hoch sind, wachsen die Forderungen in der Öffentlichkeit, diesen Zustand zu beenden. US-amerikanische und europäische Aufsichtsbehörden sollten daher Steueroasen wie die Träger einer gefährlichen Krankheit behandeln. Werden sie sich selbst überlassen, können sie sich wie ein Virus verbreiten. Wir wissen, was bei gefährlichen ansteckenden Krankheiten zu tun ist: Quarantäne. Das gilt auch für die Steueroasen: Sie sollten vom globalen Finanz- und Wirtschaftssystem ausgeschlossen werden, und die hierzu nötigen Mittel haben wir bei der Hand:

- Wir können es für illegal erklären, dass Bürger\_innen aus »kooperativen« Ländern ein Konto in einer nicht kooperativen Jurisdiktion haben.
- Wir können es für illegal erklären, dass eine Person oder ein Unternehmen eines kooperativen Landes Anteilseigner\_in, Direktor\_in oder Treuhänder\_in einer Treuhandgesellschaft, Firma oder Stiftung in einem nicht kooperativen Land ist.
- Wir können es für illegal erklären, dass eine Bank mit einem Kreditinstitut in einer nicht kooperativen Jurisdiktion eine Korrespondenzbeziehung unterhält oder auf irgendeine Art mit ihr interagiert.

Und die Strafen für eine Übertretung dieser Gesetze sollten empfindlich sein. Banken oder andere Kreditinstitute, die gegen diese Grundsätze verstoßen, sollten ihre Zulassung verlieren; Rechtsanwälte oder andere Dienstleister, die gegen diese Grundsätze verstoßen, sollten ihre Lizenz verlieren; Firmen, die es versäumen, jährliche Angaben zu Steuer und wirtschaftlichen Eigentümern zu machen, sollten von der Liste gestrichen werden. Es gibt reichlich positive Akteure, so dass die Weltgemeinschaft keinen Anlass hat, die negativen zu unterstützen.

Es steht viel auf dem Spiel: Wenn wir unseren Bürger\_innen nicht zeigen, dass die Globalisierung regelbar ist, dass sie zum Wohle der überwiegenden Mehrheit gezähmt werden kann, wird es eine Gegenbewegung geben. Und der erste Punkt der Tagesordnung zur Zählung der Globalisierung ist es, dafür zu sorgen, dass die Steueroasen ausgetrocknet werden. Wenn wir das nicht schaffen, wie sollen uns dann unsere Bürger\_innen abnehmen, dass wir in der Lage – oder willens – sind, die Globalisierung zu regeln.

Die meisten der unten angeführten Empfehlungen zielen auf die Weltgemeinschaft. Es gibt jedoch auch eine herausragende Empfehlung für die Steueroasen: Regeln und Vorschriften, die vielleicht vor 25 Jahren noch undenkbar waren, sind jetzt eben erst der Anfang. Es liegt im vitalen Interesse aller Länder, vor allem kleinerer mit bedeutenden Finanzplätzen, sich nicht aus der Kurve tragen zu lassen und ein Geschäftsmodell für ein langfristiges, nachhaltiges Wachstum zu entwickeln. Sie können nicht länger ein Geschäftsmodell pflegen, das darauf beruht, Lücken in den rechtlichen und regulatorischen Standards der Welt auszunutzen. Sie können nicht länger ein Geschäftsmodell pflegen, das sich des »Transparenzgefälles« bedient. Von den Vorteilen der Globalisierung ausgeschlossen zu werden wäre eine verheerende Konsequenz für diese Länder.

Staaten sollten sich proaktiv positionieren – nicht nur gegenwärtige Mindeststandards erfüllen, sondern ihr wirtschaftliches Entwicklungsmodell am neuesten Stand der Entwicklung dieser Standards ausrichten. Jedes Land muss sorgfältig abwägen, ob es in einem nie endenden Wettlauf versuchen soll, mit der Fortentwicklung internationaler Standards Schritt zu halten, oder als Vorbild dienen und selbst Standards setzen möchte, denen nachzueifern schließlich andere sich genötigt sehen. Man sollte heute bereits eine Wirtschaft formen, die der Wirklichkeit von morgen genügt.

Dieser Teil ist in zwei Abschnitte gegliedert: Der erste stellt eine Reihe allgemeiner Grundsätze vor, die im zweiten näher ausgeführt werden. Wir müssen jedoch betonen, dass es nicht die Absicht dieses Berichts ist, konkrete gesetzgeberische Vorschläge zu unterbreiten, sondern vielmehr die Größe der Aufgabe aufzuzeigen, vor der die Weltgemeinschaft steht, und klarzustellen, dass die Weltgemeinschaft einen *umfassenden* Ansatz wählen muss, der deutlich über das hinausgeht, was im Rahmen heutiger Standards praktiziert wird.

### 1) Grundsätze

1. Gegen Geheimhaltung muss weltweit vorgegangen werden – *offshore* und *onshore*. Sie darf nirgendwo einen Platz haben.
2. Erhebung und Austausch von Informationen bezüglich Steuern, Eigentum und illegaler Aktivitäten sind eine gemeinsame Pflicht aller Länder.
3. Während die Hüter dieser Informationen traditionell Kreditinstitute sind, wird es ein wirksames Vorgehen gegen die Geheimhaltung erfordern, die gesamte Branche anzugehen, die dahinter steht – einschließlich der Anwaltskanzleien, die bei der Schaffung des Unternehmensgeflechts eine Schlüsselrolle spielen.
4. Die Kenntnis der wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen und Bankkonten ist von grundlegender Bedeutung, sowohl für die Besteuerung als auch die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten.
5. Steuervergünstigungen sind ein Privileg, kein Recht. Steuerfreie Zonen bieten Möglichkeiten zur Geldwäsche, und die in solchen Zonen Tätigen sollten zur Einhaltung hoher Standards angehalten werden.
6. Unternehmen, Treuhandgesellschaften und Stiftungen sind auf staatlicher Grundlage geschaffen – und daher haben sie keine unveräußerlichen Rechte. Sie wurden geschaffen, um die soziale Wohlfahrt zu fördern, und um dies zu gewährleisten, müssen sie weltweit reguliert werden – in einer Weise, die vollständige Kenntnis über wirtschaftlich Berechtigte sowie vollständige Einhaltung aller Steuervorschriften gewährleistet.
7. Komplexität trägt zum Mangel an Transparenz bei. Denjenigen, die Geheimhaltung suchen, ist das klar, und sie schaffen komplexe Geflechte von Unternehmen und Treuhandgesellschaften, um es den Vollzugsbehörden zu erschweren, illegale Kapitalströme zu verfolgen und die wahren Nutznießer\_innen illegaler Aktivitäten zu identifizieren. Das bedeutet zweierlei: a) Die Weltgemeinschaft sollte ihr Möglichstes tun, um Aufbau und Erhalt dieser komplexen Netzwerke zu verhindern; und b) wirksame Bemühungen um Transparenz – um die wahren wirtschaftlich Berechtigten auszumachen – erfordern Ressourcen über jene hinaus, die den Vollzugsbehörden zu Gebote stehen.
8. Transparenz ist ein weltweites öffentliches Gut und bedarf weltweiter Anstrengungen. Um diese zu erleichtern, muss jedes Land öffentlich einsehbare Verzeichnisse der wirtschaftlich Berechtigten aller Unternehmen, Treuhandgesellschaften, Stiftungen oder anderer Firmen führen.
9. Finanzplätze (sowohl *onshore* als auch *offshore*) sind Früchte der Globalisierung – und sollten keine Möglichkeit haben, regulatorische und steuerrechtliche Unterschiede auszunutzen. Damit werden die positiven Auswirkungen der Globalisierung konterkariert. Wenn Steueroasen als Basis zu Steuervermeidung und -hinterziehung dienen oder in irgendeiner Form Korruption oder illegale Aktivitäten begünstigen, handeln sie parasitär und sollten aus der globalen Finanzwelt ausgeschlossen werden.
10. Worauf es ankommt, ist nicht nur das Erlassen von Gesetzen und Vorschriften, sondern deren Durchsetzung. Dabei ist Eile geboten: Auch wenn sich nicht sofort der »allerbeste« Rahmen schaffen lässt, so gibt es Zwischenschritte, die unternommen werden können und sollten. Im Zuge dieses Berichts haben wir uns der Linie »harter« Sanktionen angenähert, einfach weil es viele starke Anreize zur Nachlässigkeit gibt. Diejenigen, die von Geheimhaltung und Laxheit bei der Durchsetzung von Vorschriften zur Förderung von Transparenz profitieren, werden Druck auf Regierungen ausüben, solche Vorschriften nicht durchzusetzen. Der Druck ist asymmetrisch: Auch wenn der gesellschaftliche Nutzen der Transparenz hoch ist, so gibt es doch keine natürliche Lobby für Transparenz und vor allem keine Lobbygruppe, die über

solche Mittel verfügt, wie sie denjenigen zur Verfügung stehen, die für eine nachlässige Haltung bei der Durchsetzung eintreten.

Die folgenden Empfehlungen werden vor diesem Hintergrund abgegeben.

## 2) Empfehlungen

### a) Umfassende internationale Zusammenarbeit bei der Festlegung und Umsetzung von Standards

Alle Staaten, vor allem Entwicklungsländer, sollten sich an allen maßgeblichen multilateralen Foren beteiligen, auf denen internationale Normen zu Besteuerung und Transparenz gesetzt werden, und sich damit aktiv für hohe Standards einsetzen sowie den Willen zeigen, höhere Transparenzstandards anzunehmen und dafür zu sorgen, dass sie einheitlich angewendet werden. Diese Foren sollten allen Ländern offenstehen. Selbst in exklusiven Gremien wie den G20 wächst die Erkenntnis, dass sie keine Handhabe mehr haben, Entwicklungsländer auszuschließen. Der Druck, diesen Prozess fortzuführen, sollte so lange anhalten, bis alle Beteiligten bei Prozessen zur Entscheidungsfindung gleiches Stimmrecht haben sowie gleichberechtigt in dem bürokratischen Apparat vertreten sind, der diese Foren begleitet. Gerade Entwicklungsländer sollten sich als gleichberechtigte Teilnehmer in diese Diskussionen einbringen und sich dafür einsetzen, nicht nur in Einführung und Durchsetzung, sondern auch Festlegung von Standards einbezogen zu werden. Alle Möglichkeiten multilateraler Einbindung sollten mobilisiert werden, um Ressourcen zu bilden und gemeinsam Standards zu vereinbaren, die nationalen sowie Entwicklungszielen Rechnung tragen – aber diese Entwicklungsstrategien sollten nicht auf Steuer- und Regulierungsarbitrage fußen.

### b) Identifizierung wirtschaftlich Berechtigter und öffentliche Registrierungen

Wie oben ausgeführt, ist die Identifizierung wirtschaftlich Berechtigter an Konten und Unternehmen sowohl für die Ermöglichung eines automatischen Informationsaustauschs als auch zur Verhinderung von Geldwäsche ein wesentlicher Punkt. Das Generieren durchsuchbarer Verzeichnisse ist nach den FATF-Emp-

fehlungen und dem CRS bereits allgemeiner Standard, auch wenn es zu Details noch weiterer Arbeit in internationalen Foren bedarf. Es ist jedoch in unserer Sicht entscheidend, zu öffentlich einsehbaren Verzeichnissen zu kommen.

Wesentlich für das Unterbinden illegaler Aktivitäten ist die Verfolgung von Geldströmen – und wie wir in Teil II angemerkt haben, ist einer der Gründe, weshalb die in illegale Aktivitäten Verstrickten komplexe Geflechte von Unternehmen und Treuhandgesellschaften knüpfen, gerade der, die Verfolgung von Geldströmen zu blockieren. Wenn bekannt ist, wo das Geld, das irgendein Diktator gestohlen hat, versteckt wurde, kann man es möglicherweise wiederfinden und diejenigen zur Rechenschaft ziehen, die die Korruption begünstigt haben. Und wenn sich der Gewinn aus illegalen Geschäften reduzieren lässt, wird sich dadurch nahezu sicher auch das Ausmaß solcher illegaler Geschäfte reduzieren.

Einzelstaatliche Regierungen sollten Verzeichnisse der Namen von Direktor\_innen, registrierten Vertreter\_innen und wirtschaftlich Berechtigten für alle im Lande ansässigen Firmen sowie für alle im Lande errichteten Treuhandgesellschaften und Stiftungen anlegen. Den Nutznießer\_innen des Firmennetzes zur Verschleierung illegaler Geschäftstätigkeiten ist bewusst, dass sowohl die Ressourcen der Vollzugsbehörden als auch deren Verpflichtung zu voller Transparenz begrenzt sind. Man mag darüber debattieren, ob staatliche Behörden in der Lage gewesen wären, die Massen an Informationen aus den Daten der LuxLeaks oder der Panama-Papiere zu verarbeiten. Eindeutig haben Nachrichtendienste, wenn sie wollten, wesentlich größere Datenmengen verarbeitet. Klar ist, dass sie entschieden haben, es nicht zu tun, oder wenn doch, haben sie die Ergebnisse nicht veröffentlicht, vielleicht um Angehörige von Regierungskreisen und globalem Establishment nicht bloßzustellen. Offene Verzeichnisse ermöglichen es der Zivilgesellschaft und den Medien, sich an der Überprüfung der Richtigkeit gegebener Informationen zu beteiligen. Das Endziel bei der Identifizierung wirtschaftlich Berechtigter sollte es daher sein, aussagekräftige öffentliche Verzeichnisse von Firmen anzulegen, in denen die Namen Begünstigter genannt werden (zumindest ab einer bestimmten Grenze).

### c) Automatischer Austausch von Steuerdaten

Länderbezogene Steuerdaten unter Einbeziehung der Verzeichnisse wirtschaftlich Begünstigter sollten die Basis für den automatischen Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden und anderen relevanten staatlichen Aufsichts- und Vollstreckungsbehörden sein. Das derzeitige internationale Abkommen, das diesen Austausch vorsieht, ist das Multilaterale Abkommen zur gegenseitigen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten (*Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*) und Vereinbarungen unter Artikel 6 dieses Abkommens.

Alle Länder sollten eine aktive Rolle bei der Umsetzung dieser Vereinbarungen in nationales Recht und der Stärkung der nationalen Vollzugsbehörden spielen. Industrieländer sollten eine unterstützende Rolle beim Aufbau von Kapazitäten spielen und damit beginnen, Informationen auf nicht gegenseitiger Basis mit Entwicklungsländern auszutauschen, um deren Kapazität zu stärken, solche Informationen entgegenzunehmen, zu analysieren und zu sichern.

Andererseits obliegt es keinem Land, die Einkommensteuerverpflichtungen von Ausländern in ihrem jeweiligen Heimatland festzusetzen. Jedes Land sollte für die Überwachung von Wirtschaftsaktivitäten innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs verantwortlich sein. Wenn Land A keine Auskunft darüber geben kann, welche Wirtschaftsaktivitäten sich innerhalb seiner Grenzen abspielen, warum sollten wir das dann von einem anderen Land erwarten? Natürlich kann zur Feststellung des ganzen Ausmaßes grenzüberschreitender Tätigkeiten (z. B. kann ein Unternehmen in Land A angeben, Zinszahlungen an eine Person in Land B zu leisten) eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern erforderlich sein. Und es kann für Land A wichtig sein zu wissen, wer die wirtschaftlich Berechtigten einer bestimmten Firma oder Treuhandgesellschaft in Land B sind – sie könnten Bürger\_innen oder Einwohner\_innen des Landes A sein – und Land B sollte imstande (und verpflichtet) sein, das Heimatland mit Informationen zu versorgen.

### d) Sammeln, Offenlegung und Überprüfung von Informationen

Informationen lassen sich nur austauschen, wenn sie gesammelt werden. Versäumnisse beim Sammeln solcher Informationen auf innerstaatlicher Ebene sind nicht hin-

nehmbar. Auf folgende Weise können Steueroasen ihre Kapazität und Leistungsfähigkeit beim Sammeln von Informationen verbessern:

Um das Netz von Unternehmen, Treuhandgesellschaften und Stiftungen zu zerreißen, könnte es ein entscheidender Schritt sein, es zu säubern und »Zombie-Firmen« auszusondern. Hierzu sollten Unternehmen und andere juristische Personen wie Treuhandgesellschaften, Stiftungen usw. auf jährlicher Basis einen Bericht einreichen und eine Gebühr entrichten. Über den Nutzen durch die Sammlung von Informationen und der Risikobewertung hinaus reduzieren Jahresberichte und Gebühren die Anzahl »toter« Firmen, die sich zur Irreführung bei Ermittlungen nutzen lassen.<sup>70</sup> Im Jahresbericht sollte zusätzlich zu Kontingent- oder potenziellen Berechtigten auch die Identität wirtschaftlich Berechtigter enthalten sein.<sup>71</sup> Der Jahresbericht sollte alle Jurisdiktionen nennen, in denen die Firma während des abgelaufenen Jahres Wirtschaftstätigkeiten nachgegangen ist, und die Steuererklärungen für alle Jurisdiktionen enthalten, in denen sie tätig war. Wenn sie in einem bestimmten Land tätig war, dort aber keine Steuererklärung abgegeben hat, sollte sie eine eidesstattliche Versicherung beifügen, nach der sie in der betreffenden Jurisdiktion nicht steuerpflichtig ist.

In ihren Jahresberichten sollten alle im Lande ansässigen Unternehmen, Treuhandgesellschaften oder Stiftungen verpflichtet sein, den Ort ihrer Wirtschaftstätigkeit, ihre Aktiva, Beschäftigten und Gewinne in jedem Land, in dem sie tätig sind, sowie die Steuern, die sie in der jeweiligen Jurisdiktion bezahlt, zu benennen. Steuererklärungen sollten von einem/einer leitenden Angestellten des Unternehmens/der Stiftung bzw. Begründer\_in einer Treuhandgesellschaft<sup>72</sup> abgezeichnet werden sowie einem/einer externen, amtlich zugelassenen Wirtschaftsprüfer\_in, der/die die Richtigkeit der Steuerunterlagen bestätigt. Zusätzlich sollte der Jahresbericht eine von den

70. Ebenso sollte eine Treuhandgesellschaft oder Stiftung zur Registrierung verpflichtet sein, unter Nennung des/der wirtschaftlich Berechtigten und Begünstigten der Treuhandgesellschaft oder Stiftung sowie jener, denen die effektive Kontrolle obliegt.

71. Zum Beispiel ist in manchen Treuhandgesellschaften der/die Begünstigte A, doch wenn dieser/diese stirbt, wird B Begünstigte\_r. Treunehmer\_innen, Gründer\_innen und alle weiteren relevanten Personen, die in den Treuhanddokumenten genannt werden, sollten ebenfalls identifiziert werden.

72. Der/Die Gründer\_in (Settlor/Settler) einer Treuhandgesellschaft ist die Person, die im Rahmen der Treuhand Vermögen für eine andere Person bereitstellt, Begünstigte\_r genannt.

Direktor\_innen unterzeichnete eidesstattliche Erklärung beinhalten, in der die wirtschaftlich Berechtigten genannt werden. Bei Treuhandgesellschaften sollten Treunehmer\_innen und Gründer\_innen eine eidesstattliche Erklärung unterzeichnen, in der die Begünstigten, einschließlich der Kontingent- und potenziellen Begünstigten, genannt werden. In allen Fällen sollte es einen Nachweis darüber geben, dass ihnen die letztendlichen wirtschaftlich Berechtigten/Begünstigten *persönlich* bekannt sind.<sup>73</sup>

#### e) Beaufsichtigung von Vermittler\_innen

Zusätzlich zur Banken- und Unternehmensaufsicht muss ein Staat auch die Anbieter von Vermittlerdiensten, etwa der Rechtsbranche, angemessen beaufsichtigen. Wir haben bereits eine grundlegende Verpflichtung eines/einer Rechtsanwalts/Rechtsanwältin oder amtlich zugelassenen Vertreters/Vertreterin bei der Registrierung eines Unternehmens oder einer anderen Firma genannt: die persönliche Bekanntschaft mit den letztendlichen wirtschaftlich Berechtigten. Zusätzlich sollte der Anwalt/die Anwältin eine positive Verpflichtung haben sicherzustellen, dass es ein echtes wirtschaftliches Motiv für die Existenz des Unternehmens gibt, und verpflichtet sein, in der Gründungsurkunde diesen Geschäftszweck zu nennen, zusammen mit dem Ort, an dem die vorgesehene Wirtschaftstätigkeit stattfinden soll. Festzuhalten ist, dass Anwälte\_innen, die außerhalb des traditionellen Felds der Anwaltstätigkeit als Finanzvermittler\_innen, Treuhänder\_innen und Firmengründer\_innen auftreten, nach internationalen Standards nicht dem Anwaltsprivileg unterliegen. Jeder/Jede Anwalt/Anwältin, zugelassene Vertreter\_in oder sonstige Akteur\_in, der/die wissentlich eine Firma registriert, deren Hauptzweck es ist, Steuern zu umgehen oder zu hinterziehen oder Geldwäsche zu betreiben, sollte einer Amtsenthebung und im Falle mehrfacher Verstöße dem Entzug des Anwaltspatents unterworfen sein. Zugelassene Vertreter\_innen, die die oben genannten

73. Der Jahresbericht sollte auch aufführen, ob es in der Geschäftstätigkeit, der die Firma nachgeht, irgendwelche Veränderungen gab oder Wechsel bei den Direktor\_innen, Scheindirektor\_innen oder anderen relevanten Personen mit einer eidesstattlichen Erklärung, dass der Wechsel in Übereinstimmung mit den Satzungen der Firma erfolgte und dass die neuen Direktor\_innen oder Scheindirektor\_innen vollständig über die natürliche(n) Person(en) orientiert sind, die letztendlich Begünstigte sind. Zudem sollte, wenn es irgendwelche Änderungen unter den Begünstigten oder Treunehmer\_innen einer Treuhandgesellschaft gibt, diese Wechsel gemeldet werden zusammen mit allen Zahlungen, die im Zusammenhang mit diesen Wechseln erfolgt sind, einschließlich einer Bestätigung, dass alle auf solche Transfers anfallenden Gebühren ordnungsgemäß bezahlt wurden.

Vorschriften zur Übermittlung steuerlicher und finanzieller Informationen nicht einhalten, sollten ebenfalls angemessenen Sanktionen unterworfen sein.

#### f) Immobilientransaktionen

Immobilien haben sich als bequemes Instrument für Geheimhaltung und Geldwäsche erwiesen. Neueste Berichte über Barkäufe von Luxuswohnungen in New York und London legen die Vermutung nahe, dass möglicherweise eine Mehrheit davon im Besitz von Firmen in Steueroasen ist.<sup>74</sup> Die Vereinigten Staaten haben verspätet reagiert, indem sie die Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten für Immobilientransaktionen an bestimmten Standorten gefordert haben.<sup>75</sup> Eine solche Offenlegung sollte für alle größeren Immobilientransaktionen in bar vorgeschrieben sein – und durchgesetzt werden – und die Länder, in denen die Unternehmen, Treuhandgesellschaften usw. ihren Sitz haben, sollten eine Meldung aller immobilienbezogenen Bartransaktionen verlangen. Zusätzlich hat das jüngst im britischen Unterhaus vorgelegte *Criminal Finances Bill* das Konzept der »Anweisungen bezüglich unerklärter Mittel« (*unexplained wealth orders*) eingeführt. Diese Anweisungen erlauben Behörden die Nachverfolgung finanzieller Transaktionen, um Eigentümer\_innen von Vermögenswerten zu zwingen anzugeben, wie sie die zum Erwerb benötigten Mittel erlangt haben. Anweisungen bezüglich unerklärter Mittel würden auch bei der Ermittlung von Immobilieneigentümer\_innen helfen.<sup>76</sup> Dieser zweiseitige Ansatz könnte zu einem großen Fortschritt gegen die Nutzung von Immobilien zur Geldwäsche und anderen illegalen Aktivitäten werden.

Die FATF hat die AML-Standards bezüglich Bargeldtransaktionen 2012 verschärft. Hinsichtlich der Besteuerung sollte jeder/jede Anwalt/Anwältin, Immobilien- oder Börsenmakler\_in alle Barkäufe von Immobilien an die Steuerbehörden melden, die Kaufsumme und den Namen wirtschaftlich Berechtigter auf Käuferseite nennen. Natürlich haben die meisten Länder Grundbuchregister

74. Siehe Story (2016). Daten des Grundbuchamts zeigen, dass im Vereinigten Königreich Immobilien im Wert von mehr als 170 Milliarden £ im Besitz von mehr als 30 000 Unternehmen in Steueroasen sind. Siehe Garside (2016).

75. Siehe US-Finanzministerium (2016).

76. Siehe Britisches Parlament, Parliament Business, Criminal Finances Bill 2016–17, einsehbar unter <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/criminalfinances.html>.

(oder sollten es), deren Eintragungen zur Durchsetzung von Eigentumsrechten erforderlich sind. Vollständige und öffentliche Bekanntmachung der wirtschaftlich Berechtigten sollte eine Bedingung für die Registrierung von Eigentum sein.

Wir haben die Verpflichtungen für Anwälte\_innen, die diese und ähnliche Transaktionen durchführen, bereits diskutiert. Ähnlich sollte jeder systematisch angelegte Verstoß durch eine Anwaltskanzlei oder ein Maklerbüro und/oder Mitarbeiter\_innen in diesen Unternehmen mit Aussetzung oder endgültigem Entzug der Zulassung aller Anwälte\_innen und/oder Mitarbeiter\_innen in diesen Unternehmen bestraft werden. Es liegt in der Verantwortung aller Beschäftigten des Unternehmens, sicherzustellen, dass Gesellschafter\_innen und Mitarbeiter\_innen und/oder Makler\_innen und Vertreter\_innen nicht in solche Aktivitäten verwickelt sind. Wiederum sind die Ressourcen, die dem Staat zur Überwachung zur Verfügung stehen, begrenzt. Mitarbeiter\_innen können ein wichtiger Teil des Überwachungsprozesses sein.

#### g) Verantwortlichkeit korporativer Treuhänder\_innen

Ein\_e einzige\_r Vertreter\_in kann heute Hunderte, wenn nicht Tausende von Unternehmen vertreten. In vielen Ländern gibt es keine Beschränkung der Zahl von Vorständen, denen eine Person angehören kann, und es kann für die Vorstandsmitglieder normal sein, keine wirkliche Verbindung zu oder mit der Tätigkeit oder den Eigentümer\_innen des Unternehmens zu haben. Es wäre deshalb nichts ungewöhnliches, Hausmeister\_innen, Sekretär\_innen oder Fahrer\_innen einer Anwaltskanzlei auf der Liste der Vorstandsmitglieder eines Unternehmens zu finden, das von der selben Kanzlei betreut wird, bei der diese Personen beschäftigt sind. Es sollte offensichtlich sein, dass es für einzelne Vertreter\_innen nahezu unmöglich ist – vor allem wenn er/sie nicht über ausreichend Hilfskräfte verfügt –, seiner/ihrer Verantwortung gerecht zu werden, immer vorausgesetzt, dass es sich bei dem Unternehmen um ein *echtes* Unternehmen handelt.

Scheindirektor\_innen und sogar Angestellte sollten daher nur in einer begrenzten Anzahl von Vorständen oder Managementpositionen vertreten sein dürfen, denn es ist unmöglich, treuhänderische Pflichten gegenüber einer Vielzahl von Interessen angemessen zu erfüllen. Die

Ausübung der mit einem Treuhandverhältnis verbundenen Treue- und Sorgfaltspflichten, denen Direktor\_innen, Angestellte und Manager\_innen unterliegen, wird unzureichend, wenn das Engagement über Gebühr beschränkt wird.

#### h) Institutionelle Kapazität, Einführung und Durchsetzung

Eine weitere grundlegende Voraussetzung ist die institutionelle Kapazität. Alle Regulierungsbehörden, die den Informationsaustausch organisieren, sowie Kreditinstitute und angeschlossene Dienstleister (Buchhalter\_innen, zugelassene Vertreter\_innen, Rechtsanwält\_innen usw.) müssen hinreichend Personal haben, um höchste berufliche Standards zu erfüllen, und auch über ein angemessenes Maß an Unabhängigkeit und Mittel verfügen, um ihre Pflichten zu erfüllen. Es ist besonders wichtig sicherzustellen, dass es nicht zu Interessenkonflikten bei Staatsbediensteten und mit der Aufsicht betrauten Beamten\_innen kommt.<sup>77</sup>

Manche Steueroasen haben auf die Forderung nach größerer Transparenz mit der bloßen Verabschiedung von Gesetzen reagiert, die denen anscheinend angesehener Jurisdiktionen nachempfunden sind. Doch sind manche dieser Jurisdiktionen, selbst wenn sie *onshore* sind, ihrerseits Steueroasen. Der Tenor dieses Berichts ist, dass wir die Steueroasen beschneiden müssen, ob *on-* oder *offshore*, und es taugt nicht als Argument zu sagen, dass der Rechtsrahmen nicht schlechter sei als der anderer Jurisdiktionen. Zudem sollte man immer vorsichtig sein bei »Gesetzestransplantationen«. Selbst ähnliche Gesetze können in unterschiedlichen Rechtssystemen ganz verschiedene Folgen haben. Schließlich, und das ist vielleicht das wichtigste, genügt es nicht, Gesetze nur zu *verabschieden*, man muss sie auch durchsetzen.

Die Gesetze eines Landes denen eines anderen nachzugestalten ist alleine nicht genug, sondern muss durch eine starke und unabhängige Justiz und Regulierungs-

77. Solche Interessenkonflikte können durch folgende Offenlegungen vor der Einstellung/Wahl reduziert werden: 1) Offenlegung des/der wirtschaftlich Berechtigten jeder Firma, in- oder ausländisch, vor allem undurchsichtige Unternehmen, Treuhandgesellschaften und/oder Stiftungen; 2) Offenlegung finanzieller Unterstützung und/oder Wahlkampfspenden von Akteuren der Finanzdienstleistungsbranche; 3) Offenlegung früherer Anstellungen und/oder Vorstandsmitgliedschaften in den zu regulierenden Branchen.

behörden zur Anwendung und Durchsetzung der Gesetze ergänzt werden. Diese Gesetze müssen sich auch in den Kontext des Rechtssystems des betreffenden Landes als Ganzes einfügen, da es möglicherweise weiterer Gesetze bedarf, um die zur Förderung der Transparenz eingeführten zu ergänzen oder zu unterstützen – und andere Gesetze müssen vielleicht abgeschafft werden. Außerdem sollten Aus- und Wechselwirkungen von Gesetzen überwacht werden, um notwendige Änderungen zu bestimmen. Zum Beispiel ist es in manchen Ländern illegal, Informationen offenzulegen, die geheim bleiben sollten – selbst wenn die Offenlegung ihrerseits die Umsetzung von Antikorruptionsgesetzen ermöglicht.

Vorgegangen werden muss auch gegen die Umgehung der Absicht von Regulierungen, und gesetzliche Vorschriften gegen Missbrauch können viel dazu beitragen, Regulierungsbehörden die Mittel zur Einschränkung solcher Umgehungen zu verschaffen. Beglaubigungsvermerke und »Know your client«-Verpflichtungen erfordern direkte und persönliche Bekanntschaft.<sup>78</sup>

#### i) Schutz von Informant\_innen

Schließlich sollten alle Länder einen starken Informantenschutz für öffentlich und privat Beschäftigte in regulierten Bereichen haben.<sup>79</sup> Statt geschützt zu werden, werden Informant\_innen oft verfolgt: Der ehemalige PwC-Angestellte Antoine Deltoure geht nun in Berufung gegen das Urteil von einem Jahr Gefängnis und einer Strafe von 1 500 Euro, weil er über geheime steuerliche Regelungen in Luxemburg informiert hat, die es über 340 Unternehmen ermöglichten, komplexe Firmenstrukturen zur weltweiten Vermeidung der Körperschaftsteuer zu errichten. Informant\_innen (*Whistleblowers*) haben nicht nur massive Steuerflucht durch angesehene weltweit tätige Unternehmen aufgedeckt, sondern auch die Identitäten der einzelnen Eigentümer\_innen von Hunderttausenden von Briefkastenfirmen, Stiftungen und Treuhandgesellschaften, die durch Tausende von Vermittler\_innen rund um die Welt errichtet worden waren, um Steuern zu umgehen, Gelder zu waschen und Vermögen zu verstecken. »Wenn du was siehst, sag

was« sollte nicht nur für die öffentliche Sicherheit gelten, sondern auch in allen Fällen von Geheimhaltung, bei denen öffentliches Interesse besteht.

#### j) Gesetz zur Informationsfreiheit

Ein starkes Gesetz zur Informationsfreiheit (*Freedom of Information Act*, FOIA) ist das Herzstück von Transparenz und bürgerschaftlichem Engagement. Dreh- und Angelpunkt bei der Durchsetzung ist die Justiz, und Richter\_innen verfügen über die Macht, die Freigabe von Informationen zu blockieren oder unmäßig zu verzögern bzw. deren starre Redigierung zu genehmigen. Die FOIA-Gesetzgebung sollte daher klare Kriterien zur Informationsfreigabe mit einem begrenzten und zeitgebundenen richterlichen Ermessen formulieren.

#### k) Überprüfungsprozesse

Die Weltwirtschaft ist dynamisch und entwickelt sich, und so auch die globalen Standards. Der Privatsektor ist kreativ, wenn es um Abschwächung und Vermeidung von Transparenz geht. Eine fortwährende Überwachung der Umsetzung internationaler und einheimischer Standards ist daher von zentraler Bedeutung. Dies kann auf verschiedene Weise erfolgen.

Ein Ansatz dabei ist die Einsetzung einer Unabhängigen Kommission zur Prüfung von Standards (*Independent Standards Review Commission*) durch die Regierung, um sowohl Gesetzgebung als auch Durchsetzung zu prüfen und festzustellen, ob zwischen den Verfahren im Lande und optimalen Verfahren und Normen in der Welt Lücken bestehen. Die Zugehörigkeit sollte strukturiert sein, um mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden, und um die Unabhängigkeit von örtlichen Interessengruppen zu gewährleisten, sollte das Gremium aus einer Mischung in- und ausländischer Expert\_innen bestehen. Ein öffentlicher Jahresbericht sollte Lücken zwischen internationalen Standards und der aktuellen Gesetzeslage benennen sowie solche zwischen der voraussichtlichen Entwicklung internationaler Standards in den Folgejahren und der aktuellen Gesetzeslage. Im Bereich der Durchsetzung sollte die Kommission Struktur, Ressourcen und Leistungsprofil aller entsprechenden Aufsichtsbehörden prüfen.

78. Siehe z. B. US Bank Secrecy Act, 31 U.S.C. 1051 ff. und Regulierungen unter 31 C.F.R. 1020.220, 1023.220, 1024.220 und 1026.220.

79. Siehe Wolfe et al. (2014).

Die Kommission zur Prüfung von Standards sollte auch durch eine Unabhängige Kommission zur Prüfung von Ressourcen ergänzt werden, wiederum aus in- wie ausländischen Expert\_innen bestehend, die auf Interessenkonflikte hin abgeklopft wurden. Die Unabhängige Kommission zur Prüfung von Ressourcen sollte eine jährliche öffentliche Bewertung der Kompetenz- und anderer Lücken vornehmen, die eine wirksame Regulierung, Überwachung und Durchsetzung hemmen, wobei besonderes Augenmerk auf höhere Lehranstalten gelegt werden sollte, die Personal für rechtliche, wirtschafts- und buchprüferische Tätigkeiten ausbilden; und sie sollte einen Zeitplan dafür aufstellen, sich dieser Ressourcengängel anzunehmen und sie zu beseitigen.

Länderberichte internationaler Organisationen könnten ebenfalls durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und Hochschulen weltweit abgerundet werden.

### 1) Steuervergünstigungen

Wie in Teil II dieses Berichts diskutiert, tragen Steuervergünstigungen in Form von Ausnahmen und Anreizen nicht nur sehr begrenzt zur Förderung eines langfristigen nachhaltigen Wachstums bei, sie setzen auch einheimische Unternehmen einem Wettbewerbsnachteil aus. Schlimmer noch, Steuervergünstigungen verbinden sich auch mit der Geheimhaltung, um massive Steuerhinterziehung und -vermeidung zu ermöglichen und zu fördern, und spielen in vielen Fällen eine Rolle als Anreiz für Geldwäscheoperationen. Steuerbefreiungen und die Förderung von Gewinnen aus Tätigkeiten in Sonderwirtschaftszonen sollten dahingehend genau untersucht werden, ob die innerhalb dieser Zonen verbuchten Gewinne dem Grad der tatsächlich stattgefundenen Wirtschaftstätigkeit entsprechen, wie sie aus Beschäftigung und Kapital hervorgeht.

Außerdem sollten Unternehmen, die in den Genuss von Steuerbefreiungen und -anreizen kommen, diese nur erhalten, wenn sie nicht dazu genutzt werden, in anderen Jurisdiktionen erzielte Gewinne zu verschieben: Die Versuchung anzugeben, dass Gewinne in einem Niedrigsteuergelände erwirtschaftet wurden, selbst wenn dem nicht so ist, ist für viele Firmen allzu groß. Jede Firma, der nachgewiesen wird, dass sie systematisch Gewinne verschoben hat (ob in Verbind-

ung mit Geldwäsche oder nicht), sollte ihre Steuervorteile verlieren, und ein solcher Entzug steuerlicher Vorzugsbehandlung sollte sich auf alle Firmen, Treuhandgesellschaften oder Stiftungen mit substanziellen Überlappungen bei wirtschaftlich Berechtigten oder Direktor\_innen erstrecken. Außerdem sollten keine Steuervergünstigungen auf Firmen ausgedehnt werden, deren wirtschaftlich Berechtigte mit Geldwäsche in Verbindung gebracht oder vorher der Steuerhinterziehung überführt wurden.

Im Hinblick darauf sollte eine Unabhängige Steuerprüfungskommission evaluieren, ob die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile einer Gewährung von Steuervergünstigungen (zum Beispiel bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und indirekten Steuereinnahmen, die durch die angeregten Aktivitäten generiert wurden) die Kosten aufwiegen (zum Beispiel infolge der Beeinflussung der einheimischen Wirtschaft; den damit verbundenen Verlust von Steuereinnahmen; das Risiko des Landes, mit Steuerflucht und -hinterziehung sowie Geldwäsche in Verbindung gebracht zu werden). Diese Prüfungskommission sollte alle Steuervergünstigungen als Ausgaben aus dem Staatshaushalt, zusammen mit den sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen solcher Vergünstigungen, in einem öffentlichen Jahresbericht publizieren.

### 3) Ausnahmen

Wenn wir mit Menschen aus den Steueroasen Diskussionen über Kosten und Nutzen der Geheimhaltung geführt haben, wurde wiederholt der Schutz der persönlichen Sicherheit, das individuelle Recht auf Privatsphäre und die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen ins Feld geführt. Zuerst einmal wurden diese Bedenken übertrieben und es gibt Mittel zur Handhabung dieser »Ausnahmen«.

Hinsichtlich der persönlichen Sicherheit ist eines der vorgebrachten Argumente, dass die Aufhebung der Geheimhaltung Einzelheiten über die wirtschaftliche Lage einzelner Personen nach draußen dringen lässt und sie damit zu potenziellen Opfern von Entführungen macht. Aber der Lebensstil einer bestimmten Person sagt weit mehr über ihre wirtschaftliche Lage aus: In einem mehrere Millionen Dollar teuren Heim zu leben deutet an, dass die betreffende Person recht wohlhabend ist.



Darüber hinaus ist das individuelle Recht auf Privatsphäre kein absolutes und muss zurückstehen, wenn grundlegende Menschenrechte von einem weltweiten Geheimhaltungsnetz beeinträchtigt werden, das Menschenhandel, politische Korruption und Terrorfinanzierung ermöglicht. In manchen Fällen hat die Geheimhaltung sogar die nationale Sicherheit gefährdet.<sup>80</sup>

Hinsichtlich des Datenschutzes in der Wirtschaft können Unternehmen vorbringen, die geforderte Transparenz verletze ihre grundlegenden Rechte, aber wie in Grundsatz #6 angeführt haben Unternehmen keine unveräußerlichen Rechte. Unternehmen sind staatlich geschaffen, und daher hat der Staat das Recht, sie mit allen Rechten und Pflichten auszustatten, von denen er glaubt, dass sie sozialen Interessen dienen, wie beschränkte Haftung, Patentschutz usw., und auf jeden Fall gibt es dabei eine Kosten-Nutzen-Analyse.

Es ist auch wichtig festzuhalten, dass sich keines der Argumente für die Geheimhaltung im Falle einer Offenlegung gegenüber Regulierungs- und Vollzugsbehörden aufrechterhalten lässt. Eines der fadenscheinigen Argumente, die vorgebracht werden, ist, dass eine Offenlegung gegenüber gewissen Staaten zu einem Durchsickern von Informationen führen könne; eine Bedingung für den automatischen Informationsaustausch ist jedoch, dass die Stellen, mit denen die Informationen ausgetauscht werden sollen, die Informationen vertraulich halten können.

Schließlich hat die Weltgemeinschaft das Recht, jedem Land Restriktionen aufzuerlegen, das an den Vorteilen der finanziellen Globalisierung teilhaben möchte – wenn sich das, was es tut, nachteilig auf andere Länder auswirkt. Geheimhaltung beeinträchtigt die gesamte Weltgemeinschaft. Daher hat jedes Land und die Weltgemeinschaft sowohl das Recht als auch die Pflicht, Geheimhaltung zu beschneiden. Die Empfehlungen in diesem Teil und an anderen Stellen dieses Berichts wurden alle im Geiste dieser Perspektiven abgegeben.

80. Siehe oben Fußnote 7.

## V. Worum geht es bei der Bekämpfung der Geheimhaltung?

In diesem Bericht wurde erörtert, weshalb Geheimhaltung eine solch negative Wirkung hat und was getan werden kann, um Steueroasen überall auf der Welt auszutrocknen. In diesen Schlussbemerkungen versuchen wir diesen Bericht in einen breiteren Zusammenhang innerhalb der anhaltenden Globalisierungsdebatte zu stellen. Es gibt offensichtlich schwere Vorbehalte gegenüber der Globalisierung, nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern zunehmend auch in den Industriestaaten. Es ist zunehmend klar geworden, dass, obwohl die Globalisierung zumindest in vielen Ländern Vorteile für das Wirtschaftswachstum mit sich brachte, für weite Teile der Bevölkerung distributive Effekte die Wachstumseffekte aufgewogen haben: Viele Menschen sehen sich nicht nur relativ, sondern absolut schlechter gestellt.

Während die Vorteile der Globalisierung – darunter die Befreiung von mehr als einer halben Milliarde Menschen aus der Armut während des vergangenen halben Jahrhunderts und die weltweite Verbreitung von Ideen und Werten wie der Menschenrechte – vielschichtig sind, ist ebenso klar, dass die Globalisierung auch ihre Schattenseiten hat: So wie sich Gutes leichter über Grenzen hinweg verbreitet, so auch Schlechtes – wie der Terrorismus. Außerdem hat die Globalisierung nicht nur zu einer wachsenden Ungleichheit beigetragen, sondern letztlich auch die Spielräume der Regierungen eingengt, dagegen anzugehen: Wer einer Erklärung seiner Eigentümerschaft oder der Entrichtung angemessener Steuern entgehen möchte, kann sich leichter als ehemals in Gebieten niederlassen, in denen sich Vermögen verstecken oder die Zahlung von Steuern vermeiden lassen.

Dieser Bericht sowie Berichte der Unabhängigen Kommission zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (*Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation*, ICRICT) haben zwei der negativen Aspekte der Globalisierung hervorgehoben. Die Erklärung der ICRICT zeigte auf, wie Verrechnungspreisgestaltung im existierenden Unternehmenssteuersystem multinationalen Unternehmen einen Rahmen zur Steuervermeidung bietet und die Abwärtsspirale befeuert, indem verschiedene Länder darin wetteifern, Unternehmen nicht in einer positiven und

gesunden Weise anzulocken – etwa durch eine besser ausgebildete Arbeitnehmerschaft, bessere Infrastruktur oder einen überlegenen Rechtsrahmen –, sondern eher durch eine Absenkung der Steuern.

Leider haben sich verantwortungslose Regierungen als willens erwiesen, sich diesen Rahmen zunutze zu machen; Länder wie Irland haben gezeigt, dass sie bereit sind, für ein Linsengericht – einen leichten Anstieg der Einnahmen aus Gründungsgebühren und ein paar Arbeitsplätze – ihre sogenannten EU-Partner um Milliarden von Euro an Steuereinnahmen zu berauben. Viele Bürger\_innen Irlands fühlten sich von der Haltung ihrer Regierung abgestoßen und viele Apple-Aktionär\_innen verstehen sehr wohl, dass der wichtigste Aspekt unternehmerischer Verantwortung in der Entrichtung angemessener Steuern liegt. Es mag zwar unterschiedliche Ansichten darüber geben, was angemessen sei, der effektive Steuersatz von Apple in Höhe von 0,005 Prozent hat aber die moralische Grenze überschritten.

Dieser Bericht hat sich auf etwas konzentriert, das noch zersetzender auf die Weltgemeinschaft wirkt: die Steueroasen, die eine Vielzahl von Möglichkeiten nicht nur für Steuervermeidung und -hinterziehung, sondern auch Geldwäsche bieten – also alle Arten von Korruption sowie sozial zerstörerische und moralisch verwerfliche Aktivitäten.

Diese negativen Auswirkungen der Globalisierung unterscheiden sich von anderen vielkritisierten Aspekten wie der Globalisierung von Handel und Finanzen: Es gibt keinen Vorteil, der die immensen sozialen Kosten ausgleicht. In einer Weltgemeinschaft haben Steueroasen böswilligen Akteur\_innen einen Raum geboten, sowohl ihre illegalen Aktivitäten als auch Gelder vor Entdeckung zu schützen. Wir wissen natürlich, dass diese Aktivitäten weitergehen. Aber wenn wir ihnen ein Ende setzen wollen, müssen wir wissen, wer was tut, und wir müssen die umfangreichen finanziellen Anreize für jene beseitigen, die ihnen nachgehen. Die Steueroasen ermöglichen es Kriminellen, die Früchte ihrer verwerflichen Handlungen zu genießen und infolgedessen, damit fortzufahren. Und die Steueroasen machen es geradezu unmöglich, das Netz dieser böswilligen Akteure zu durchdringen. Wenn wir herausfinden, wem ein Bankkonto gehört, auf dem illegal erwirtschaftete Gelder angelegt wurden, stellt sich heraus, dass es sich dabei um eine in einer anderen Steueroase ansässige Firma handelt, und Vollzugsbehörden wie investigative Journalist\_innen finden sich in einer Sackgasse wieder.

Die wichtigste Lektion daraus ist: In unserer Weltwirtschaft ist Transparenz nur so stark wie ihr schwächstes Glied – also das am wenigsten transparente der Weltgemeinschaft. Daraus ergeben sich zwei Implikationen: Gegen die Geheimhaltung muss *weltweit* vorgegangen werden und es darf *keinerlei Duldung* irgendeines Abweichens von den festgelegten weltweiten Normen geben.

- Bonucci, N.** (2014): Article 12, Monitoring and Follow-Up, in: Pieth, M./Low, L.A./Bonucci, N. (Hrsg.): *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*. 2. Aufl., Cambridge: 534 ff.
- Dougherty, Carter** (2016): *Wall Street Breaks with Business Lobby Over Corporate Registration Rules*, 18.10.2016.
- Financial Action Task Force** (2012): *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, The FATF Recommendations.
- (2000): *Report on Non-Cooperative Countries and Territories*.
- (1990): *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*.
- Florini, Ann, Hrsg.** (2007): *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York, Columbia University Press.
- G20** (2009): Leaders' Statement, London Summit, 2.4.2009, Abs. 15.
- (2014): Kommunikee der Finanzminister und Zentralbankchefs (24.7.2016).
- Garside, Juliette** (2016): Hundreds of Properties Could Be Seized in UK Corruption Crackdown, in: *The Guardian* (13.10.2016).
- Regierung von Panama** (2014): Plan Estratégico de Gobierno: 2015–2019.
- Greenwald, Bruce und Joseph E. Stiglitz** (1986): Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, in: *Quarterly Journal of Economics*, Band 101, Nr. 2, Mai 1986, 229–264.
- Harding, Luke** (2016): Mossack Fonseca: Inside the Firm That Helps the Super-Rich Hide Their Money, in: *The Guardian* (8.4.2016, aufgerufen am 2.10.2016).
- Henry, James** (2012): The Price of Offshore Wealth Re-visited: Tax Justice Network Report (22.7.2012).
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation** (2015): Declaration.
- Knobel, Andres und Markus Meinzer** (2016a): Drilling Down to the Real Owners, Part I. Tax Justice Network Report (18.5.2016).
- (2016b) Drilling Down to the Real Owners, Part II. Tax Justice Network Report (28.6.2016).
- Moynihan, Daniel** (1998): *Secrecy*. New Haven, Yale University Press.
- Obermayer, Bastian und Frederik Obermaier** (2016): *The Panama Papers, One World*. London.
- OECD** (2015a): OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5: 2015 Final Report.
- (2015b): Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters: The CRS Implementation Handbook, 2015.
- (2014): Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, 2014.
- Pearl, Morris** (2016): How Companies Like Apple Dodge Taxes and Their Own Investors, in: *New York Times* (21.9.2016).
- Pieth, Mark und Gemma Aiolfi** (2003): The Private Sector Becomes Active: The Wolfsberg Process, in: Andrew Clark and Peter Burrell (Hrsg.): *A Practitioner's Guide to International Money Laundering Law and Regulation*. Old Woking: 267 ff.
- (2007a): The Wolfsberg Process, in: Wouter H. Kälin, Christian H. Kalin, und John G. Goldsworth (Hrsg.): *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*. Chichester: 93 ff.
- (2007b): Multi-stakeholder Initiatives to Combat Money Laundering and Bribery, in: Brüttsch, Christian, und Dirk Lehmkuhl (Hrsg.): *Law and Legalization in Transnational Relations*. London/New York: 81 ff.
- (2008a): Harmonising Criminal Law: Preventing Corruption, A Case Study, in: Delmas-Marty, Mireille, Mark Pieth, und Ulrich Sieber (Hrsg.): *Les Chemins de l'Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*. Paris: 225 ff.
- (2008b): The Agents of Change, in: Delmas-Marty, Mireille, Mark Pieth, und Ulrich Sieber (Hrsg.): *Les Chemins de l'Harmonisation Pénale: Harmonising Criminal Law*. Paris: 369 ff.
- Peter Burrell und Stephanie Eymann** (2009): Combating the Financing of Terrorism – the Guantanamo Principle, in: Mark Pieth, Daniel Thelesklaf, und Radha Ivory (Hrsg.): *Countering Terrorist Financing: The Practitioner's Point of View*. Bern et al. (2009): 173.
- Pogge, Thomas und Krishen Mehta** (2016): Introduction, The Moral Significance of Tax-Motivated Illicit Financial Outflows, in: Pogge, Thomas, und Krishen Mehta (Hrsg.): *Global Tax Fairness*. Oxford, Oxford University Press: 1 ff.
- Sepúlveda, Magdalena** (2014): Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepúlveda Carmona, United Nations, A/HRC/26/28 (22.5.2014).
- Stiglitz, Joseph E.** (2001): On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life, in: Ha-Joon Chang (ed.): *The Rebel Within*. London, Wimbledon Publishing Company: 250–278; ebenso in Gibney, Matthew (Hrsg.): *Globalizing Rights*. Oxford, Oxford University Press (2003): 115–156 (Ursprünglich 1999 als Oxford Amnesty Lecture, Oxford, Januar 1999).
- (2002): Transparency in Government, in: Islam, R. (Hrsg.): *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. WBI Development Studies. Washington, Weltbank-Institut: 27–44.
- Stiglitz, Joseph E. und Mark Pieth** (2016): The Real Scandal Behind the Panama Papers, in: *Vanity Fair* (29.9.2016).
- Story, Louise** (2016): U.S. Will Track Secret Buyers of Luxury Real Estate, in: *New York Times* (13.1.2016).
- US-Finanzministerium** (2016): FinCen Takes Aim at Real Estate Secrecy in Manhattan and Miami, Pressemitteilung (13.1.2016).
- Wolfe, Simon / Mark Worth / Suelette Dreyfus und A.J. Brown** (2014): Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action (September 2014).



**Wolfsberg** (2000/2002/2012): Anti-Money Laundering Principles for Private Banking.

- (2002a): Statement, The Suppression of the Financing of Terrorism.
- (2002b): Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking.
- (2006): Guidance on a Risk-Based Approach for Managing Money Laundering Risks.
- (2007): Wolfsberg Statement against Corruption.
- (2011): Wolfsberg Anti-Corruption Guidance.



## Über die Autoren

**Joseph E. Stiglitz** ist ein US-amerikanischer Ökonom und Professor an der Columbia University. Professor Stiglitz wurde 1979 mit der John Bates Clark-Medaille und 2001 mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet. Stiglitz war erster Vizepräsident und Chefökonom der Weltbank sowie Mitglied und Vorsitzender des Rats der Wirtschaftsberater des US-Präsidenten. Sein neuestes Buch trägt den Titel *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*.

**Mark Pieth** ist ein Schweizer Professor für Strafrecht mit dem Spezialgebiet organisierte und Wirtschaftskriminalität. Er war 24 Jahre lang Vorsitzender der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption und übte zahlreiche Ämter in internationalen Organisationen aus, darunter als Mitglied des Unabhängigen Untersuchungsausschusses zum Oil-for-Food-Programm der Vereinten Nationen. Er trägt den Ehrendokortitel der Universität Sussex (Vereinigtes Königreich).

Die Verfasser danken der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Projektpartnerschaft. Unser Dank gilt zudem folgenden Personen, die zu unserer Recherche beigetragen haben: Kathrin Betz, Christine Capilouto, Andres Knobel, Julia Schnatz, Gabriel Silva, Jagtaran Singh, Adriana Tache sowie Angela Mary Woodall.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Thomas Mättig | Koordinator Globalisierungsprojekt

Tel.: +49-30-269-35-7415 | Fax: +49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen des Globalisierungsprojektes, verantwortlich als Koordinator: Thomas Mättig, [thomas.maettig@fes.de](mailto:thomas.maettig@fes.de).

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN  
978-3-95861-735-3