

**BLUE 3 21**

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft  
Umwelt und Entwicklung e.V.

**Umverteilen !**

Stiftung für eine, solidarische Welt

# **Kapital auf der Flucht**

## **Offshore-Zentren und Steueroasen**

Über Steuerflucht, Finanzkrisen und Geldwäsche

Einblicke in die Praxis und mögliche Gegenmaßnahmen

**Autoren:**

**Thomas Fritz, Mattis Hahn, Philipp Hersel**

**Inhalt:**

**I. EINLEITUNG** .....

**II. WAS SIND OFFSHORE-ZENTREN?** .....

**III. HISTORISCHE ENTSTEHUNG VON OFCS**.....

**IV. PROBLEMDIMENSIONEN VON OFFSHORE-ZENTREN**.....

**A. STEUERVERMEIDUNG UND STEUERFLUCHT** .....

    1. BEISPIELE FÜR DEN EINSATZ VON OASENGESELLSCHAFTEN: .....

    2. FOLGEN DES STEUERWETTBEWERBS .....

**B. DESTABILISIERUNG DES FINANZSYSTEMS** .....

**C. GELDWÄSCHE** .....

**V. REFORMANSÄTZE INTERNATIONALER GREMIEN**.....

    1. DIE FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF).....

    2. OECD- FORUM ON HARMFUL TAX PRACTICES .....

    3. DAS FINANCIAL STABILITY FORUM (FSF).....

    4. DER INTERNATIONALE WÄHRUNGSFONDS .....

    5. DIE EUROPÄISCHE UNION.....

**VI. BEWERTUNG DER REFORMBEMÜHUNGEN** .....

**VII. EMPFEHLUNGEN FÜR DEN UMGANG MIT OFFSHORE-PRAKTIKEN**.....

**VIII. LITERATUR**.....

**Herausgeber:**

**Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und  
Entwicklung - BLUE 21 e.V.**  
Gneisenastr. 2a  
10961 Berlin  
Tel.: 030/694 61 01  
Fax: 030/692 65 90  
blue21@blue21.de  
www.blue21.de

**Stiftung Umverteilen!  
AG "dritte welt – Hier!"**  
Mehringdamm 50  
10961 Berlin  
Tel.: 030/7859844  
Fax: 030/7865224  
umvert@berlin.snafu.de

**Berlin: Oktober 2001**

**Autoren: Thomas Fritz, Mattis Hahn, Philipp Hersel**

Diese Publikation wurde gefördert mit Mitteln der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und des Ausschuss für entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik (ABP). Die Verantwortung für die hier vertretenen Positionen liegt ausschließlich bei den Autoren.

## I. Einleitung

Wer die Wirtschaftspresse der letzten Monate verfolgte, dürfte über die zahlreichen Aktivitäten verwundert gewesen sein, die sich mit einer Eindämmung der Negativfolgen von Steueroasen bzw. Offshore-Zentren befassen. Im Mittelpunkt des hochoffiziellen Aktivismus stehen dabei die Geldwäsche, die Auswirkungen auf die Finanzsystemstabilität und - mit deutlich geringerem Enthusiasmus - der schädliche Steuerwettbewerb und die Steuerflucht. Highlights der letzten Wochen und Monate:

- Das bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelte Financial Stability Forum legte zunächst im April einen Bericht u.a. über die Auswirkungen von Offshore-Finanzplätzen auf die Stabilität des internationalen Finanzsystems vor, welcher Ende Mai durch eine dreistufige Klassifizierung der Steueroasen nach der Qualität ihrer Aufsichtsregeln ergänzt wurde.
- Im Juni 2000 veröffentlichte die OECD ihren Statusbericht zu schädlichen Steuerpraktiken und kündigte sowohl Maßnahmen gegen bestimmte Steuervergünstigungen der OECD-Mitglieder, als auch Sanktionen gegen unkooperative Steueroasen an.
- Ebenfalls im Juni verkündete die EU bei ihrem Gipfel im portugiesischen Feira die - allerdings mit allerlei Hintertürchen versehene - Absicht, bis Ende 2002 eine Richtlinie über eine europaweite Besteuerung von Zinseinkünften beschließen zu wollen.
- Im selben Monat veröffentlichte die von den G7 eingesetzte Financial Action Task Force gegen Geldwäsche (FATF) eine schwarze Liste mit 15 als "unkooperativ" eingestuften Ländern, die nichts oder zuwenig gegen kriminelle Geldwäschepraktiken unternehmen.

Allen diesen Aktivitäten ist gemeinsam, dass sie durch die Foren der Industriestaaten initiiert wurden und auch von ihnen vorangetrieben werden. Entwicklungsländer, die in besonderem Maße von schädlichem Steuerwettbewerb und von Finanzkrisen betroffen sind, bleiben in diesen Gremien unterrepräsentiert oder sind von vornherein ausgeschlossen.

Im Folgenden stehen die mit Offshore-Zentren einhergehenden Praktiken im Vordergrund, die in den wohlhabenden Industriestaaten ebenso anzutreffen sind, wie in kleinen Inselstaaten oder abhängigen Gebieten. Nach einem kurzen historischen Rückblick werden die negativen Folgen der Steueroasen, wie das Anheizen des internationalen Steuerdumpings, die Destabilisierung der Finanzmärkte und die Geldwäsche, beschrieben. Im Anschluss kommen die von verschiedenen internationalen Institutionen diskutierten Reformvorschläge auf den Prüfstand. Was sich auf offizieller Seite bisher abzeichnet, ist, dass nur die übelsten Auswüchse des Offshore-Unwesens - vor allem Geldwäsche - angepackt werden sollen, um das System als solches beibehalten zu können. Daher folgen abschließend Vorschläge für den Umgang mit Offshore-Zentren, mit denen versucht werden soll, die gängige Symptombehandlung zu überwinden.

### II. Was sind Offshore-Zentren?

Offshore-Zentren werden mit einer Reihe von Bezeichnungen belegt, wie z.B. Steueroase, Steuerparadies, Offshore-Finanzzentrum oder im Englischen mit Tax Haven, Offshore-Financial Center (OFC), die meist synonym verwendet werden. Wir folgen dieser Praxis und fassen darunter zusätzlich auch die als schädlich angesehenen Steuerpraktiken (harmful tax practices), die für bestimmte Unternehmenszwecke gewährt werden.

Offshore-Zentren bezeichnen Finanzplätze, die von den üblichen Regelungen und Aufsichtsstandards für Finanzgeschäfte ausgenommen sind. Sie erlauben ausländischen Banken, Versicherungen, Industrie- und Handelsunternehmen sowie vermögenden Einzelpersonen Geschäftspraktiken, welche in ihren Heimatländern so nicht zulässig sind. Typischerweise gelten die Sonderregeln in OFCs nur für die "ausländischen" Aktivitäten bzw. die **Geschäfte "Nicht-Ansässiger"** ("non-residents"). Für die BewohnerInnen dieser Länder und Gebiete gelten die besonderen Freiheiten nicht oder nur sehr eingeschränkt.

Die Aufsichtsbehörden in OFCs, die die Einhaltung der ohnehin **geringen Auflagen** überwachen sollen, sind oftmals zahllos. Hinzu kommen **Steuervergünstigungen oder -befreiungen** auf Vermögenserträge, Unternehmensgewinne und Handelsgeschäfte. Nur an einer Stelle haben die OFC-Gesetzgeber sehr rigide Gesetze geschaffen: beim **Bankgeheimnis**. So verpflichten Offshore-Zentren ihre Finanzdienstleister, keinerlei Auskünfte über die bei ihnen getätigten Geschäfte zu erteilen, vor allem nicht gegenüber ausländischen Steuer- oder Strafverfolgungsbehörden.

Diese Privilegien für international tätige Unternehmen und vermögende Einzelpersonen haben jedoch beträchtliche **negative Folgen**, und zwar in dreierlei Hinsicht:

- **Steuerdumping:** Offshore-Zentren verschärfen den internationalen Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze für Vermögensbesitzer und Unternehmen und sind mitverantwortlich für beträchtliche Einnahmeverluste der Staatshaushalte.
- **Destabilisierungen der Finanzmärkte:** Die laxen gesetzlichen Auflagen in OFCs erlauben besonders ertragreiche, aber auch riskante Geschäfte (z.B. Handel mit spekulativen Finanzprodukten oder Kreditvergabe unter Vernachlässigung adäquater Risikovorsorge). Geht ein solches Geschäft schief, kann es einen Dominoeffekt auslösen, der erst die in einem Offshore-Zentrum niedergelassene

Tochter eines Bankkonzerns, dann den Konzern selbst und schließlich das gesamte Bankensystem in die Krise stürzt.

- **Geldwäsche:** Die geringe Regelungsdichte, die schwachen Aufsichtsbehörden und das rigide Bankgeheimnis sind ideale Bedingungen, um die Herkunft kriminell erworbener Vermögen zu verschleiern. Via OFC werden Gelder aus dem Drogen-, Waffen-, oder Menschenhandel, aus Bestechung und Betrug in den legalen Geldkreislauf eingespeist.

Da es **keine allgemein geteilte Definition von Offshore-Zentren** gibt, werden in der Praxis meist Listen von Ländern und Territorien angelegt, welche die betreffenden Institutionen als OFCs ansehen. Die großen Unterschiede zwischen diesen Listen verdeutlichen, dass bei deren Zusammenstellung machtpolitische Interessen eine gewichtige Rolle spielen.

Die **bedeutendsten Offshore-Zentren** finden sich in Industrieländern oder in Territorien, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ehemaligen Kolonialmächten stehen. Zu den wichtigsten OFCs gehören die City of London, also das Londoner Bankenviertel, die International Banking Facilities (IBFs) in den USA (in New York und 11 weiteren Bundesstaaten), die japanischen Offshore-Markets (JOM), aber auch kleinere Staaten wie die Schweiz, Luxemburg, Singapur und Hong Kong. Die Mehrzahl der abhängigen Territorien gehören unmittelbar oder mittelbar zu Großbritannien (z.B. Jersey und Guernsey, die Isle of Man, die karibischen Cayman-Inseln, die Britischen Virgin Islands, die Bermudas), zu den USA (z.B. Amerikanische Virgin Islands, Samoa), zu Frankreich oder den Niederlanden. Hinzu kommen all die Länder, die Steuervergünstigungen oder -befreiungen für ganz spezifische Unternehmenskonstruktionen gewähren. Dazu zählen z.B. Holdinggesellschaften in den Niederlanden, Koordinationszentren in Belgien oder Finanzdienstleistungszentren in Irland.

Das Offshore-Problem besteht folglich nicht nur aus kleineren Inselstaaten in der Karibik oder im Pazifik - diese stehen meist im Zentrum der von offizieller Seite vorgebrachten Kritik -, sondern **Offshore-Praktiken finden gleichermaßen auf den großen Finanzplätzen der Welt, wie New York, London oder Frankfurt, statt.**

### III. Historische Entstehung von OFCs

Bereits in den 50er Jahren suchten US-amerikanische Unternehmen nach Wegen, die während des Festkurs-Systems von Bretton Woods üblichen Kapitalverkehrskontrollen speziell der USA zu umgehen, um in Europa Direktinvestitionen tätigen zu können. Das Interesse, im Ausland zu investieren, wurde daneben durch eine Reihe von **Verschärfungen der Bankenaufsicht** in den USA der 60er und 70er Jahre stimuliert. Hierzu gehörten z.B. strengere Eigenkapitalvorschriften, Zinsobergrenzen, Offenlegungspflichten, Devisenkontrollen, Beschränkungen der Palette zulässiger Finanzprodukte und der Kreditvergabe an Ausländer. Letztere Maßnahme galt aber nicht für ausländische Töchter US-amerikanischer Banken, was in der Folge deren Aktivitäten außerhalb der USA stimulierte. Diesem Trend kam die britische Regierung entgegen, als sie die **City of London** als Gebiet auswies, in dem sowohl britische als auch ausländische Banken Geschäfte in US\$ zu günstigen Konditionen abwickeln durften: Damit entstand der sogenannte **Eurodollarmarkt** (ein Devisenmarkt für US\$ außerhalb der USA), mit der City of London als einem der ersten Offshore-Zentren.

Die Einführung von **Quellensteuern auf Zins- und Dividendeneinkommen** in Europa nutzten kleinere Staaten und abhängige Territorien zur Verabschiedung steuerlicher Ausnahmenregelungen für Ausländer, welche nach Wegen suchten, ihr Kapital der höheren Besteuerung in ihren Heimatländern zu entziehen. Vor allem **Luxemburg** entwickelte sich seit Anfang der 70er Jahre dank fehlender Quellensteuer und strengen Bankheimnissens zu einem Fluchtplatz für deutsche, belgische und französische Vermögensbesitzer.

Zu Beginn der 80er Jahre versuchten die USA, einige der an Offshore-Zentren verloren gegangenen Finanzgeschäfte wieder ins Land zurückzuholen. Zu diesem Zweck schufen sie die Gesellschaftsform der **International Banking Facilities (IBFs)**, denen in New York und 11 anderen Bundesstaaten die Abwicklung von Fremdwährungsgeschäften (inkl. Eurodollar) innerhalb der USA gestattet wurde. Die IBFs unterliegen zwar der US-Bankenaufsicht, welche durch die Zentralbank Federal Reserve ausgeübt wird, sind jedoch von bestimmten Auflagen befreit und insofern anderen Offshore-Zentren vergleichbar. Ähnliche Konstruktionen wurden auch in Japan mit den Japanese Offshore-Marktes (JOM) gesetzlich geschaffen (Errico/Musalem 1999: 16).

Anhand der US-amerikanischen IBFs lässt sich nachvollziehen, dass mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Deregulierung der nationalen Finanzplätze - begonnen mit dem Zusammenbruch des Festkurssystems von Bretton Woods und verschärft politisch durchgesetzt unter neoliberalen Vorzeichen in

den 80er und 90er Jahren - die **Unterscheidung zwischen Offshore-Banking und Onshore-Aktivitäten zunehmend erodiert.**

Neben den von den Ex-Kolonialmächten zu Offshore-Zentren ausgebauten abhängigen Territorien in der Karibik und dem Pazifik haben in den letzten 10 Jahren auch **größere Entwicklungs- und Schwellenländer begonnen, Steueroasen zu nutzen** oder eigene OFCs zu gründen. Auch ihr Ziel ist es, Investoren anzulocken

oder inländischen Banken und Unternehmen Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu verschaffen. Beispiele sind die 1990 zum OFC erklärte malaysische Insel Labuan oder die 1993 gegründeten Bangkok International Banking Facilities (BIBFs) in Thailand.

## IV. Problemdimensionen von Offshore-Zentren

### A. Steuervermeidung und Steuerflucht

Während die Märkte sich zunehmend globalisieren, bleiben Steuersysteme zumeist eine nationale Angelegenheit. Im Zuge der Internationalisierung von Wirtschaftsaktivitäten geraten letztere aber immer mehr unter Druck. Die Hoffnung, ausländisches Kapital anzulocken, hat nationale Steuersysteme dem internationalen Wettbewerb um die niedrigsten Sätze unterworfen. Verschärft wird dieser **Steuerwettbewerb** durch die Existenz der zahlreichen über den Globus verstreuten Steueroasen. Dabei können die mit den Steueroasen assoziierten Kapitalbewegungen nur grob geschätzt werden. Das gesamte **in OFCs gehaltene Vermögen** wird gegenwärtig auf **6-7 Billionen (6000 bis 7000 Milliarden) US\$** geschätzt, was in etwa dem jährlichen Welthandel mit Waren und Dienstleistungen (im Jahr 1999 betrug dieser laut WTO 6,8 Billionen US\$) oder einem Drittel der Weltproduktion entspricht. Das von wohlhabenden Privatpersonen in den OFCs gehaltene Vermögen liegt zwischen 3 und 4 Billionen US\$. Ein großer Teil dieser Summen bleibt unentdeckt und wird nicht besteuert (Oxfam 2000, WTO 2000).

Ebenso schwer ist die Abschätzung der lediglich **durch die Offshore-Zentren hindurch geschleusten Geldströme**. Diese Schwierigkeit illustriert eine aktuelle Erhebung des IWF zu den globalen Portfolio-Investitionen. Im Prinzip sollten die weltweiten Portfolio-Vermögen die gleiche Summe ergeben wie die weltweiten Portfolio-Verbindlichkeiten. De facto belaufen sich die geschätzten Portfolio-Verbindlichkeiten für das Jahr 1997 auf 9,4 Billionen US\$, während die Vermögen auf 7,7 Billionen US\$ taxiert werden. Die 1,7 Billionen US\$-Lücke führt der IWF in erster Linie auf die durch Offshore-Zentren kanalisierten Portfolio-Investments zurück (IMF 2000b).

Der durch Steueroasen angeheizte internationale Steuerwettbewerb hat nicht nur in den wohlhabenden Ländern, sondern auch in Entwicklungsländern zu enormen Einnahmeverlusten für den Fiskus geführt. Anhand der folgenden Zusammenstellung kann beispielhaft nachvollzogen werden, welche

Möglichkeiten der Steuerumgehung und Steuerflucht Offshore-Gesellschaften bieten.

#### 1. Beispiele für den Einsatz von Oasengesellschaften:

##### 1.1 Offshore Banklizenzen

Bankgeschäfte machen die überwiegende Mehrheit der Offshore-Aktivitäten aus. Rund 85% der in OFCs gehaltenen Vermögen waren im Zeitraum 1992-97 Bankguthaben. Offshore-Banken sind typischerweise **Zweigstellen oder Töchter von Onshore-Banken** der Industrieländer. Daneben betreiben die Onshore-Institute auch reine Briefkasten-Firmen, die lediglich formale Träger andernorts getätigter Transaktionen sind. Aber auch **multinationale Konzerne**, die nicht in erster Linie dem Finanzsektor zuzurechnen sind, **gründen eigene Offshore-Banken**, um z.B. ihre Devisengeschäfte zu tätigen oder ihre internationalen Joint Ventures zu finanzieren. Vorzüge der OFCs können sein: keine Kapital- und Kapitalertragssteuern, keine Quellensteuern auf Dividenden und Zinsen, keine Unternehmenssteuern, keine Devisenbeschränkungen, schwache Aufsicht, geringe Rechnungslegungsaufgaben und ein effektives Bankgeheimnis (ausführlicher zum Offshore-Banking: Abschnitt IV B.).

##### 1.2 Handelsgesellschaften

In OFCs gegründete Handelsgesellschaften für Ex- oder Importzwecke können Transnationalen Konzernen (TNK) beträchtliche Steuerersparnisse einbringen. TNK gründen eigene **Einkaufsgesellschaften** in Offshore-Zentren, von denen sie Rohstoffe oder Betriebsmittel zu höheren Preisen beziehen als beim Direktimport von ausländischen Produzenten. Damit steigen die Aufwendungen am Hauptsitz der TNK und die Gewinne fallen entsprechend niedriger aus, was

## Kapital auf der Flucht

---

wiederum zu einer niedrigeren Besteuerung führt. Faktisch verbleibt ein Teil des Gewinns aber bei der von dem jeweiligen Konzern beherrschten Offshore-Einkaufsgesellschaft. Oder TNK gründen eigene **Vertriebsgesellschaften** in OFCs, an die die im Inland produzierten Güter zu möglichst niedrigen **internen Verrechnungspreisen** ("transfer pricing") - formal, aber nicht de facto - geliefert werden. Dadurch sinkt ebenfalls der zu versteuernde Gewinn im Inland, welcher entsprechend höher bei der niedrig oder gar nicht besteuerten Offshore-Tochter ausfällt.

### 1.3 Holdings

Ein inländisches Unternehmen, das Betriebsstätten oder Beteiligungen in einem Industrieland besitzt, bringt diese als Tochtergesellschaften in eine **Dachgesellschaft (Holding)** ein, die ihren Sitz wiederum in einem Offshore-Zentrum hat. Dividendenausschüttungen können dann von der Offshore-Holding erfolgen und bleiben steuerfrei. Die Holding kann überdies Kredite an die Töchter vergeben, deren zu zahlende Kreditzinsen wiederum den Gewinn im höher besteuerten Inland vermindern, während die Zinseinkünfte bei der niedrig besteuerten Offshore-Holding anfallen.

### 1.4 Versicherungen

Versicherungsunternehmen oder die großen Rückversicherungskonzerne gründen Tochtergesellschaften in OFCs, über die sie die im eigenen Geschäftsbereich entstehenden Risiken selbst abdecken. Vorteile: **Versicherungsprämien**, die sonst an andere Unternehmen gezahlt worden wären, **gehen an die eigene Tochter**. Überdies schmälern die Prämien im Inland den Gewinn und bei der Offshore-Tochter bleiben sie weitgehend steuerfrei. Ebenso gründen auch größere multinationale Konzerne, die nicht selbst im Versicherungsgeschäft tätig sind, sogenannte Captive Insurance Companies in OFCs, um eigene Risiken selbst abzusichern.

### 1.5 Investmentgesellschaften

Durch die **Übertragung von Wertpapierbesitz** auf Offshore-Investmentgesellschaften können Unternehmen und Privatpersonen die Einkünfte aus diesen Papieren der Besteuerung im Inland entziehen. Ferner werden derartige Gesellschaften häufig zur **Emission von Wertpapieren** genutzt. Onshore-Unternehmen übertragen Portfolios unterschiedlicher Vermögenswerte (Hypotheken, Darlehen etc.) auf die Offshore-Gesellschaft. Diese wiederum bietet Investoren eine Palette von Wertpapieren an, welche durch die übertragenen Vermögenswerte gedeckt sind. Sowohl die Offshore-Investmentgesellschaft als auch

das Onshore-Unternehmen profitieren dabei von den Steuervorteilen des OFCs.

### 1.6 Anonymisierung von Vermögen

Vor allem die angelsächsischen Offshore-Zentren, aber auch Liechtenstein und Österreich, bieten besondere Gesellschaftsformen wie **Trusts** oder **Private Foundations (Stiftungen)**, die eine **Anonymisierung** bzw. die **steuersparende Übertragung von Vermögen** ermöglichen, ohne den Einfluss auf die Vermögenswerte aufzugeben. Grundprinzip: Der Gründer des Trusts oder der Stiftung überträgt sein Vermögen auf die neu gegründete Gesellschaft. Gemanaged werden Trust bzw. Stiftung von einem Verwalter, der auch die Außenvertretung wahrnimmt. Begünstigter des Trusts bzw. der Stiftung bleibt jedoch der Gründer. Auf diese Weise können Vermögenswerte rechtlich vom Eigentümer getrennt und damit unantastbar für staatliche oder private Gläubiger bzw. Steuer- oder Polizeibehörden werden. Da die Trusts in den meisten Oasen keiner oder geringer Besteuerung unterliegen, kann Vermögen zudem günstig auf Erben übertragen werden.

### 1.7 Verwertung geistiger Eigentumsrechte

OFCs ermöglichen ebenfalls die Verwertung bestimmter geschützter geistiger Eigentumsrechte, wie z.B. **Lizenzen, Patente oder Urheberrechte**. Beispielsweise kann ein Konzern seine Patente in eine Patentverwertungsgesellschaft einbringen, die ihren Sitz in einem Offshore-Zentrum hat. Da der Konzern die Patente selbst verwerten will, schließt er mit der Verwertungsgesellschaft einen Lizenzvertrag ab. Die von ihm zu entrichtenden Lizenzgebühren stellen Betriebsausgaben dar, welche den Gewinn schmälern, die Steuerlast senken und als Einnahmen bei der Tochter verbleiben.

(vgl. Bornscheuer 1999, FSF 2000; Merten 1999)

## 2. Folgen des Steuerwettbewerbs

### 2.1 Verluste der Entwicklungsländer

Der durch Offshore-Zentren angestachelte Steuerwettbewerb mitsamt der Drohung transnationaler Konzerne, in eben diese Unternehmensteile zu verlagern, hat vor allem Entwicklungsländer zu beträchtlichen **Senkungen von Unternehmenssteuern** gezwungen. Während diese über die letzten 10 Jahre in den OECD-Ländern mit ca. 35% weitestgehend stabil blieben, sind sie in Entwicklungsländern von einem vergleichbaren Niveau von 30-35% mittlerweile auf kaum mehr als 20% gesunken, oftmals liegen sie noch darunter. Es wird daher geschätzt, dass allen Entwicklungsländern jährlich mindestens 35 Mrd. US\$

## Kapital auf der Flucht

---

an Steuereinnahmen gegenüber transnationalen Konzernen entgehen. Darin sind die Steuerverluste, die aufgrund konzerninterner Verrechnungspreise entstehen, noch nicht einmal enthalten. Erschwerend kommt hinzu, dass die **Steueranreize für TNK nur selten entsprechende ausländische Direktinvestitionen nach sich ziehen**, da hierfür eine Reihe weiterer Faktoren ausschlaggebend sind, wie z.B. Größe des Marktes, Rohstoffausstattung, Infrastruktur, billige und qualifizierte Arbeitskräfte, makroökonomische Stabilität und günstige Handelsregime. Hinzu kommen oftmals noch zahlreiche direkte Subventionen, die sich viele Entwicklungsländer ohnehin nicht leisten können. Unter dem Strich entgehen den Ländern des Südens erhebliche Steuereinnahmen gegenüber TNK, ohne dass diese Verluste durch entsprechende ausländische Direktinvestitionen kompensiert würden.

Ähnlich wirken die Steuervergünstigungen, die Privatanlegern in Offshore-Zentren geboten werden. Zwar können OFCs nicht als Auslöser der dramatischen **Kapitalflucht aus Entwicklungsländern** betrachtet werden - hier treten weitere Gründe wie z.B. Kriminalität, Korruption, mangelnde und unsichere inländische Investitionsmöglichkeiten hinzu -, dennoch tragen sie zur Verschärfung des Problems bei. Daneben wurde der internationale **Steuerwettbewerb um die privaten Anlagegelder** insbesondere seit 1984 angeheizt, als die USA die Quellensteuer auf Zinseinkommen ausländischer Anleger abschafften. Seither ist es weltweit kaum noch möglich, Quellensteuern auf die Zinseinkommen Nicht-Ansässiger einzuführen, denn dies würde zum sofortigen Kapitalabzug führen. Würden dennoch die Fluchtgelder aus Entwicklungsländern, deren Summe auf 700 Mrd. US\$ geschätzt wird, mit einer 22-prozentigen Quellensteuer belegt, könnten nach Berechnungen von Oxfam jährliche Steuereinnahmen von 15,4 Mrd. US\$ generiert werden. Zusammen mit den Steuerverlusten gegenüber TNK macht das einen **Betrag von über 50 Mrd. US\$, den Entwicklungsländer Jahr um Jahr durch den internationalen Steuerwettbewerb verlieren**. Diese Zahl entspricht in etwa dem Umfang der jährlichen Entwicklungshilfeleistungen öffentlicher Geber (Oxfam 2000).

### 2.2 Verluste in Industrieländern

Eine Auflistung der auch in den hochentwickelten Ländern praktizierten Offshore-Methoden kann dem kürzlich veröffentlichten OECD-Bericht über schädliche Steuerpraktiken entnommen werden. Die **OECD identifizierte 47 präferenzielle Steuerregime im Finanz- und Dienstleistungssektor seiner Mitglieder**, die als potenziell schädlich angesehen werden. Bestimmte Vergünstigungen werden Banken, Versicherungen, Finanz- und Leasingfirmen, Investmentfonds, Unternehmenszentralen,

Vertriebsdienstleistern sowie Speditionen gewährt. Unter den präferenziellen Steuerregimen finden sich die bekannten "International Financial Services Centres" (IFSC) in Irland, die "Co-ordination Centres" (CC) in Belgien, die Vergünstigungen für internationale Speditionen in Deutschland oder die Vorzugsbehandlung der "Foreign Sales Corporations" (FSC) durch die USA (OECD 2000). In Irland gegründete Finanzdienstleistungs- oder in Belgien eingerichtete Koordinationszentren übernehmen die weltweite Verwaltung von Vermögen, Aktien und Barmitteln großer Unternehmen. **Alle bedeutenden deutschen Automobil-, Chemie- oder Bankkonzerne bedienen sich derartiger Konstrukte**, um von den minimalen Gewinnsteuern zu profitieren. Arbeitsplätze werden durch diese inhereuropäischen Offshore-Firmen kaum geschaffen. Die meisten irischen IFSCs haben kaum mehr als zwei Angestellte, das größte belgische Koordinationszentrum, nämlich das von Volkswagen, beschäftigt gerade mal 40 ArbeitnehmerInnen (Rügemer 1998).

Spektakulär ist der Fall des **US-Steuerregimes für sogenannte Foreign Sales Corporations (FSCs)**. Dieses erlaubt US-Konzernen, in Steueroasen Auslandsgesellschaften zu gründen, über die Exporterlöse steuermindernd abgewickelt werden können. Auf eine Klage der EU hin hat ein WTO-Berufungsgericht das US-amerikanische Gesetz über FSCs im Februar 2000 als unerlaubte Exportsubvention verurteilt. Nach Angaben der EU werden US-Exporte im Wert von 250 Mrd. US\$ jährlich über dieses System abgewickelt. Das FSC-System ist einfach: Alle US-Konzerne, deren Exporte zu mindestens der Hälfte aus US-amerikanischen Vorprodukten bestehen, können Foreign Sales Corporations in Steueroasen errichten. Es wird geschätzt, dass **zwischen 3000 und 7000 Firmen FSCs unterhalten**, darunter die größten US-Konzerne wie General Electric, Boeing, Microsoft, Ford, Exxon, Monsanto, Motorola oder Procter&Gamble. Über 90% der FSCs haben ihren Sitz auf den Virgin Islands, Barbados und Guam. Die US-Mutter verkauft formal seine Waren an die Foreign Sales Corporation, welche diese dann exportiert. Faktisch findet aber keinerlei physische Transaktion der Güter statt, vielmehr vergibt die FSC wiederum den Auftrag an die Konzernmutter, die Waren zu exportieren. Bis zu 65% der Einnahmen der FSC sind von US-Steuern befreit, der Rest wird minimal in den Tax Havens besteuert. Foreign Sales Corporations können die Steuerbelastung eines US-Unternehmens um 15 bis 30% vermindern. Nach Angaben des US-Finanzministeriums entgingen dem Fiskus dadurch 3,5 Mrd. US\$ an Steuereinnahmen im Jahr 1999. Diese Angabe wird allerdings als viel zu gering angesehen (Williams 2000).

Aber auch Steuerumgehung und **Steuerhinterziehung von Privatpersonen**, die Teile ihres Vermögens in OFCs anlegen, belasten die Staatshaushalte. Allein **die Deutschen horten schätzungsweise 600 bis 800 Mrd.**

## Kapital auf der Flucht

---

**DM im Ausland**, größtenteils in Luxemburg, der Schweiz, Österreich und Liechtenstein. Die Deutsche Steuergewerkschaft (DStG) geht davon aus, dass **zwei Drittel der dort erzielten Zinserträge nicht beim heimischen Fiskus deklariert** werden. Der jährliche Steuerausfall dürfte sich auf eine Größenordnung von 20 bis 30 Mrd. DM belaufen (Uniewski 1999). Einen Boom erfuhr die bundesdeutsche Kapitalflucht als 1993 die 30prozentige Zinsabschlagsteuer eingeführt wurde. Helfershelfer des monetären Exodus waren zahlreiche deutsche Großbanken, deren illegale Dienste nach mehreren Durchsuchungen durch die Steuerfahndung aufflogen (Rügemer 1998).

Legt man die Vermögen von insgesamt 6 bis 7 Billionen US\$ zugrunde, die weltweit in Offshore-Zentren angelegt sind, werden bei einer angenommenen 10prozentigen Jahresrendite **600 bis 700 Mrd. US\$ jährlich der Besteuerung entzogen**. Der Anteil privater Vermögenseinkommen (3-4 Bio. US\$ werden in OFCs gehalten), der unversteuert am Fiskus vorbei eingestrichen wird, dürfte entsprechend bei 300 bis 400 Mrd US\$ weltweit liegen.

### 2.3 Sinn und Unsinn von Doppelbesteuerungsabkommen

Für die Entscheidung von Unternehmen oder Privatpersonen, in welchem Offshore-Zentrum sie investieren, ist der steuerrechtliche Status des OFCs von Bedeutung. Denn grundsätzlich hätten z.B. deutsche Inländer (natürliche oder juristische Personen) keinen Vorteil aus dem Steuergefälle zwischen Deutschland und der Steueroase, da sie aufgrund des sog. "Welteinkommensprinzips" ihr gesamtes, also auch das im Ausland erzielte Einkommen in der BRD versteuern müssten. Es könnte theoretisch sowohl zu einer Besteuerung der Einkünfte in der Oase als auch im Heimatland kommen, womit sich der vermeintliche Steuervorteil der Oasen-Investition in einen finanziellen Nachteil verkehren würde. Hier schaffen aber die Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) Abhilfe, welche die BRD mit zahlreichen Staaten unterhält. DBA sind völkerrechtliche Verträge, die eine doppelte Besteuerung Steuerpflichtiger ausschließen.

Die von der Bundesrepublik abgeschlossenen DBA sehen vor, dass Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger und nicht-selbständiger Tätigkeit sowie aus unbeweglichem Vermögen nur in dem Land zu besteuern sind, in dessen Gebiet das Unternehmen eine Betriebsstätte unterhält. Diese sogenannte **Freistellungsmethode** hat zur Folge, dass Gewinne nur Steuer im Ausland unterliegen und die Differenz zwischen niedrigerer Auslandssteuer und der höheren Inlandssteuer eingespart wird. Zins- und Dividendeneinkünfte unterliegen meist der **Anrechnungsmethode**, nach der das Besteuerungsrecht für die ausländischen Einkünfte in

der Regel der BRD zusteht. Dabei können aber die im Ausland entrichteten Quellensteuern entweder bei der Ermittlung des deutschen Steuersatzes angerechnet oder vom Betrag der ausländischen Einkünfte abgezogen werden. **Mit den Doppelbesteuerungsabkommen schafft der deutsche Staat also Rechtssicherheit für diejenigen Unternehmen und Privatpersonen, die es sich leisten können, das Steuergefälle zwischen der BRD und niedrig besteuerten Offshore-Zentren auszunutzen.**

Zwar sind **Staaten mit Doppelbesteuerungsabkommen** gegenüber den Vertragsländern zum Informationsaustausch verpflichtet, da jedoch die meisten DBA nichts über fiskalische Vergehen aussagen, bleibt dieser **Steuerauskunftsverkehr praktisch folgenlos**. Selbst innerhalb der EU gibt es **keine Rechtshilfeabkommen in fiskalischen Angelegenheiten**. Überdies sind die Steuerbehörden, Betriebsprüfer und Steuerfahnder auch in der BRD personell und technisch unterausgestattet, sodass sie mit den modernen Möglichkeiten grenzüberschreitender Kapitalverschiebungen nicht mithalten können.

Aber auch **Offshore-Zentren ohne Doppelbesteuerungsabkommen** können gut am Markt bestehen. OFCs, die weder direkte noch indirekte Steuern erheben, haben in der Regel keine DBA mit anderen Staaten abgeschlossen, denn wo nicht besteuert wird, kann es auch nicht zu einer doppelten Besteuerung kommen. OFCs ohne Doppelbesteuerungsab

kommen lassen sich unterscheiden in diejenigen, die Nullsteuern sowohl für Ansässige als auch Nicht-Ansässige erheben, sowie OFCs, die Nullsteuern nur für ausländische Einkünfte gewähren. Zur ersten Kategorie der **Nullsteueroasen** gehören z.B. die Bahamas, die Turks und Caicos Islands sowie die Cayman Islands. Zur Kategorie der Nullsteueroasen nur für Fremdeinkünfte gehören u.a. die Isle of Man, Gibraltar oder Hong Kong. Diese bieten dafür spezielle gesellschaftsrechtliche Konstrukte wie den **”Exempt” oder ”Non-Resident” Status**, der Offshore-Firmen für ihre ausländischen Geschäfte auf Antrag zuerkannt wird.

Wieso lohnt sich eine Investition in einem OFC ohne Doppelbesteuerungsabkommen, wenn zwar keine Besteuerung in der Oase erfolgt, die Einkünfte jedoch z.B. gegenüber den deutschen Finanzämtern deklariert werden müssten? Hier greift der Umstand, dass nicht vorhandene DBA eben auch den fehlenden Informationsaustausch mit ausländischen Steuerbehörden garantieren. Entsprechend erteilen viele OFCs keinerlei Auskünfte an ausländische Behörden, was die **illegale Verheimlichung von Oaseneinkünften zu einem niedrigen Risiko** macht (Merten 1999; Bornscheuer 1999; Nieland 1999).

## B. Destabilisierung des Finanzsystems

Die mit OFCs einhergehenden Risiken für die Stabilität des Finanzsystems sind nach den jüngsten Finanzkrisen abermals in den Blick geraten. Das im Frühjahr 1999 auf Initiative der G7 gegründete Financial Stability Forum (FSF) kommt in seinem Bericht über Offshore-Zentren dabei zu folgender Bewertung:

*”Bis heute scheinen Offshorezentren kein wesentlicher Faktor bei der Entstehung systemischer Finanzprobleme gewesen zu sein. Aber dennoch haben OFCs eine Rolle bei einer Reihe von Krisen gespielt. Da nationale Finanzsysteme immer stärker voneinander abhängig werden, können zukünftige Probleme in OFCs auch Konsequenzen für andere Finanzzentren haben. Das signifikante Wachstum von Vermögen und Verbindlichkeiten der Offshore-Institutionen, der Interbanken-Charakter des Offshore-Markts sowie das vermutete Wachstum der nicht-bilanzierten Aktivitäten (zu denen kaum hinreichende Daten existieren) steigern das Risiko von Ansteckungseffekten.” (FSF 2000)*

Damit spricht das FSF einige der wichtigen Probleme an, die zu einer Übertragung der in Offshore-Zentren eingegangenen Risiken auf andere Finanzplätze führen können. Die Ansteckungseffekte gehen u.a. vom **besonderen Charakter des Offshore-Banking** aus. Wichtig sind hierbei die verschiedenen Rechtsformen, die für Offshore-Bankniederlassungen gewählt werden. Zu unterscheiden sind im wesentlichen drei Gruppen:

- **Offshore-Zweigstellen:** Diese Filialen sind rechtlicher Bestandteil des Mutterkonzerns. Hierzu zählen auch die sog. ”shell branches” oder ”booking offices”, d.h. Firmen, die mit niedrigen Verwaltungsoverheads und kaum MitarbeiterInnen lediglich formale Träger andernorts getätigter Transaktionen sind.
- **Offshore-Tochtergesellschaften:** Diese sind autonome rechtliche Einheiten, welche sich aber

dennoch ganz oder teilweise im Eigentum der Mutterbanken befinden.

- **”Parallel-owned banks” oder Parallelbanken:** Dabei handelt es sich um in verschiedenen Jurisdiktionen errichtete Banken, die zwar identische Eigentümer haben, aber dennoch keine Tochterunternehmen sind.

Diese verschiedenen Gruppen können wiederum von voll funktionsfähigen Unternehmen mit eigenem Mitarbeiterstamm bis hin zu reinen Briefkastenfirmen reichen, die lediglich von bestellten Treuhändern verwaltet werden.

Die in OFCs getätigten Bankgeschäfte umfassen im Wesentlichen vier Gruppen (vgl. IMF 2000: 15):

- **Fremdwährungskredite:** Kredite in Fremdwährungen werden meist aus Gründen der Steuerersparnis über Offshore-Banken aufgenommen. Die Beschaffung dieser Kreditmittel wird als ein wesentlicher Motor hinter dem Ansteigen der Interbankengeschäfte in OFCs angesehen. 70 % der ausländischen Vermögen und 60% der Verbindlichkeiten von OFCs bestehen gegenüber anderen Banken.
- **Emission von Eurobonds:** Ein großer Teil der Geldmarktpapiere in Fremdwährungen werden gleichfalls vornehmlich aus steuerlichen Gründen in Offshore-Zentren aufgelegt. Der nominale Wert der in OFCs ausstehenden Geldmarktpapiere belief sich Mitte 1999 auf 1 Billion US\$, was 21% der gesamten internationalen Geldmarktinstrumente ausmachte.
- **Over-the-counter (OTC) Derivate:** Beim Handel mit den hochkomplexen und insbesondere bei Kreditfinanzierung äußerst riskanten innovativen Finanzinstrumenten (Derivate genannt, weil sie von zugrundeliegenden Werten abgeleitet sind) wird zwischen den börslichen und außerbörslichen

## Kapital auf der Flucht

---

Geschäften unterschieden. Bei den außerbörslich (over-the-counter) gehandelten Derivaten handelt es sich um maßgeschneiderte Wertpapiere für individuelle Kundenwünsche, die nicht an den Wertpapierbörsen gehandelt werden. Es wird geschätzt, dass **über 80% der Derivate außerbörslich** gehandelt werden und sich damit der Kontrolle durch die Finanzaufsicht entziehen. Die genauen Zahlen sind aber nicht bekannt, weil OTC-Derivate nicht in den Bilanzen auftauchen. Da das OTC-Derivat-Geschäft aufgrund seiner Komplexität auf die Infrastruktur entwickelter Finanzzentren angewiesen ist, konzentriert es sich in einigen der großen Offshore-Zentren, vornehmlich den US-International Banking Facilities (IBFs), den Japan Offshore Markets (JOM) und der City of London (BIS 2000: 26).

- **Vermögensverwaltung:** Wichtiges Bankgeschäft, auf das sich einige OFCs spezialisiert haben, ist schließlich die oben schon erläuterte Vermögensverwaltung und -anonymisierung für Privatpersonen (siehe Abschnitt A 1.6).

Offshore-Bankgeschäfte und die hierfür geschaffenen speziellen Rechtsformen tragen ursächlich zu einigen der Gefahren für die Finanzmarktstabilität bei:

- **Die Offshore-Banken verunmöglichen häufig eine effektive Aufsicht:** Das Prinzip der konsolidierten Aufsicht besagt, dass die staatlichen Aufsichtsbehörden in der Lage sein müssen, eine Risikobewertung auf der Grundlage sämtlicher Bankgeschäfte eines Konzerns vorzunehmen, unabhängig davon, wo diese Geschäfte getätigt werden. Insofern sollten die Aufsichtsbehörden des Mutterlandes auch Informationen über die von Offshore-Töchtern eingegangenen Kreditrisiken erhalten. Gerade zu den rechtlich unabhängigen Töchtern erhalten die Aufsichtsbehörden aber oftmals keinen Zugang. Während die Konzernzentralen durch Vorort-Besuche und Einblicke in die Bücher kontrolliert werden können, bleibt diese Möglichkeit bei den lizenzierten OFC-Konstrukten vielfach verwehrt. Die Gesetze in OFCs verbieten häufig den Informationsaustausch mit ausländischen Behörden.
- **Fehlende konsolidierte Konzernabschlüsse:** Die Geschäfte der rechtlich unabhängigen Offshore-Töchter tauchen normalerweise in den Bilanzen der Konzernmütter nicht auf. Risikopositionen, wie z.B. die Forderungen der OFC-Unternehmen gegenüber den Onshore-Konzernen, werden solchermaßen gegenüber der Bankenaufsicht verdeckt.
- **„Prudential Arbitrage“:** Die mangelhafte Aufsicht in den OFCs erleichtert Bilanzmanipulationen bei den Offshore-Banken. Die Ausnutzung dieser „prudential arbitrage“ ermöglicht es, die Onshore üblichen risikobeschränkenden Auflagen bezüglich

Einlagensicherung, Liquiditätsanforderungen, Beschränkungen der Vermögens- und Schuldenkonzentration, Eigenkapitalvorschriften und Devisen-Obergrenzen zu umgehen. Hinzu kommt, dass in den meisten OFCs keine Bilanzpflicht vorliegt, und falls dies doch der Fall sein sollte, entfällt meist die Verpflichtung, eine jährliche Revision durch einen externen Wirtschaftsprüfer vornehmen zu lassen.

- **Höherer Anteil kurzfristiger Verbindlichkeiten:** Der Anteil kurzfristiger (bis zu einem Jahr) Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland ist in Offshore-Zentren überdurchschnittlich hoch. Während Ende 1997 kurzfristige Verbindlichkeiten einen Anteil von 72,1% an sämtlichen Auslandsverbindlichkeiten der OFCs ausmachten, lag diese Zahl bei durchschnittlich 54,9% bei allen anderen Ländern (Errico/Musalem 1999).
- **Höherer „Leverage“ bzw. „Hebel“ bei Offshore-Banken:** Die Geschäfte von Offshore-Banken sind in stärkerem Maße über Fremdkapital finanziert als diejenigen von Onshore-Banken, d.h. Offshore-Banken sind weniger solvent. Zudem investieren sie höhere Anteile ihrer Vermögen in riskantere, aber lukrativere Aktivitäten. Ihre Portfolios weisen demnach ein höheres Risikoprofil aus.
- **Mögliche Übertragung von Risiken:** Sowohl die Verschiebung von Kapital von den Offshore-Banken zu den Onshore-Zentralen (**„downloading of funds“**) als auch umgekehrt von den Zentralen in die OFCs (**„uploading“**) kann zur Übertragung von Risiken führen. Beispielsweise würde durch das „downloading“ großer kurzfristiger Gelder, die womöglich in Fremdwährung denominated sind, eine Erweiterung der Kapitalbasis bei der Mutterbank notwendig werden, die kurzfristig jedoch nicht gelingt und damit die Krisenanfälligkeit des Konzerns erhöht. Andererseits können problematische Vermögensbestandteile vom Mutterkonzern zur Offshore-Tochter transferiert werden (**„uploading“**), um sie dem Zugriff der Aufsichtsbehörden zu entziehen. Dies kann soweit gehen, dass die Offshore-Vermögen und -Schulden wesentlich größer sind als diejenigen der Onshore-Mutter. Eine solche **Konzentration von Risiken in Offshore-Zentren** kann im Verlustfall auf die Konzernmütter zurückschlagen: *„Ein großes, fremdfinanziertes, illiquides und im schlimmsten Fall insolventes Offshore-Unternehmen kann die Konzernmutter leicht in den Abgrund ziehen“* (Errico/Musalem 1999).
- **Mangelhafte Datenlage verdeckt Risikoumfang:** Der Umfang der Kapitalbewegungen von und nach OFCs ist aufgrund unvollständiger und inaktueller Daten unbekannt. So berichtet nur ein Teil der OFCs mit relevanten Finanzaktivitäten gegenüber der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und hält sich überdies häufig nicht an die geforderte Aufgliederung von Schulden und Vermögensgegenständen. Hinzu kommt, dass nur

## Kapital auf der Flucht

---

Bestandsdaten ("stock data") über die Bankforderungen gegenüber OFCs vorhanden sind (sie wurden für Ende 1999 auf 1,4 Billionen US\$ geschätzt). Wie das Financial Stability Forum beklagt fehlen aber Angaben über die durch OFCs kanalisierten Finanzströme ("flows"). Schließlich sei auch der Umfang der Geschäfte mit Derivaten unbekannt. Außerdem habe sich die analytische Arbeit zu OFCs bisher nur auf den Banksektor konzentriert und andere Bereiche des Finanzsektors, wie z.B. Versicherungen, vernachlässigt (FSF 2000).

### Zum Beispiel: der LTCM-Kollaps

Wie real die hier benannten Risiken sind konnte in geradezu mustergültiger Weise beim **Beinahe-Zusammenbruch des US-amerikanischen Hedge-Fonds LTCM (Long Term Capital Management)** nachvollzogen werden. Nur institutionelle und vermögende Privatanleger haben Zugang zu dieser exklusiven und hochspekulativen Form von Investmentfonds. Ihre besondere Gefährlichkeit liegt in dem großen Hebeleffekt. Über die Aufnahme von Bankkrediten und den Abschluss von Termingeschäften steigern Hedge Fonds das spekulativ investierte Gesamtkapital bis zum 250fachen ihres Eigenkapitals. So auch im Falle LTCM, dessen Beinahe-Zusammenbruch 1998 Furore machte. Ausgestattet mit einem Eigenkapital von 5 Mrd. Dollar erhielt LTCM Kredite von 125 Mrd. Dollar, die wiederum für Spekulationsgeschäfte in Höhe von 1250 Mrd. Dollar verwendet wurden. Als die Asienkrise jedoch eine Flucht von Anlegern in die als "sichere Häfen" geltenden US-amerikanischen Staatsanleihen auslöste, machte auch LTCM erhebliche Verluste und 1998 drohte der Zusammenbruch. Da jedoch zahlreiche Großbanken, darunter auch Deutsche und Dresdner, zum Teil unbesicherte Kredite vergaben, hätte der LTCM-Kollaps auch sie mitreißen können, mit der Folge einer Destabilisierung des gesamten Finanzsystems. Daher scharte die US-Notenbank Federal Reserve in einer **Feuerwehraktion** 14 Großbanken um sich, die ein Rettungspaket von 3,625 Mrd. Dollar schnürten und den siechen Hedge-Fonds zum großen Teil übernahmen (Huffs Schmid 1999). Der Unternehmenssitz von LTCM war - wie so oft bei Hedge Fonds - formal im Offshore-Zentrum Grand Cayman, gemanaged wurde der Fonds jedoch von New

York aus. Die Zahl der Hedge-Fonds wird auf weltweit ca. 5500 geschätzt. Größtenteils haben sie ihren Sitz in den USA und in OFCs, wo sie ihren äußerst klandestin gehandhabten Geschäften weitgehend ungestört von Aufsichtsbehörden nachgehen können.

### Zum Beispiel: die Bangkok International Banking Facilities (BIBF)

Die 1993 in Thailand eingerichteten Bangkok International Banking Facilities (BIBFs) spielten eine nicht unbedeutende Rolle bei der **südostasiatischen Krise von 1997/98**. Ihr Zweck war es, inländischen Unternehmen den Zugang zu internationalen Kapitalmärkten direkt über das inländische Bankensystem zu verschaffen. Die BIBFs durften ausländische Kredite und Einlagen entgegennehmen sowie Kredite in Fremdwährung im In- und Ausland vergeben. Sie wiesen typische Charakteristika von Offshore-Zentren auf, indem ihnen großzügige Steuervergünstigungen gewährt wurden und eine Reihe von Aufsichtsregeln keine Anwendung fanden. Dies ermöglichte es, die thailändischen Devisenkontrollen zu umgehen und insbesondere kurzfristige ausländische Kapitalflüsse ins Land zu holen. In den Jahren vor der Asienkrise nutzten thailändische Banken die BIBFs, um Kredite in ausländischer Währung an inländische Unternehmen zu vergeben, die für gewöhnlich unbesichert waren. Die anwachsenden kurzfristigen Fremdwährungsverbindlichkeiten erhöhten somit die Anfälligkeit des Bankensystems gegenüber Wechselkursveränderungen und stimulierten - neben dem Leistungsbilanzdefizit - die Spekulation gegen die thailändische Währung Baht, bei der vor allem Hedge-Fonds kräftig mitmischten.

Bis zum Ausbruch der Krise und der Abwertung des Baht hatten die BIBFs ihren Anteil an den Auslandsverbindlichkeiten Thailands auf die Hälfte gesteigert. Ein großer Teil dieser Kredite finanzierte spekulative Investitionen, u.a. im Finanz- und Immobiliensektor. Im Verlauf der thailändischen Krise kam es dann zu zahlreichen Firmenzusammenbrüchen, welche die Arbeitslosigkeit dramatisch ansteigen ließen und mehr als eine Million Menschen zusätzlich in die Armut stürzten. Die Auslandsverschuldung des Landes kletterte infolge der Abwertung des Baht ebenfalls steil an (Oxfam 2000; Errico/Musalem 1998).

## C. Geldwäsche

Bei der Geldwäsche nehmen Offshore-Zentren eine Schlüsselstellung ein. Nach Aussage des Schweizer Richters und Experten für Wirtschaftskriminalität, Paolo Bernasconi, sind "in allen wichtigeren Fällen von internationaler Wirtschaftskriminalität und

*internationaler Geldwäscherei Domizilgesellschaften aus Off-Shore-Ländern benutzt worden"* (Bernasconi 1999).

## Kapital auf der Flucht

---

Nach einer Schätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) machen **Geldwäschereien zwei bis fünf Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP)** aus. Gut die Hälfte des angesammelten Schwarzgeldes, 600 bis 1500 Mrd. US\$, wird in OFCs gehortet oder durch sie hindurch geschleust. Der kriminelle Ursprung des Geldes, seien es der Waffen-, Drogen- oder Menschenhandel, Söldnertätigkeiten, Prostitution, Korruption, Diebstahl, Erpressung oder Schmuggel, wird durch die Eröffnung eines anonymen Kontos oder einer Offshore-Briefkastenfirma verdeckt. So werden die Schwarzgelder entweder als unauffällige Finanzanlage verwaltet oder weiter über den Globus transferiert. Beispielsweise schätzen die Finanzbehörden Spaniens, dass Kapitalgesellschaften, deren Sitz das benachbarte Offshore-Zentrum Gibraltar ist, spanische Immobilien im Wert von 6 Mrd. DM besitzen. Nach Angaben der spanischen Behörden stammen die Gelder dieser von Treuhändern verwalteten Kapitalgesellschaften überwiegend aus dem Kokainhandel. So oder ähnlich helfen Offshore-Zentren, sowohl die Herkunft als auch das Ziel kriminell erworbener Gelder zu verschleiern.

Zum Beispiel: Schockwellen durch die Abacha-Milliarden

Ein nicht geringer Anteil des Schwarzgeldes geht auf **Korruption und Veruntreuung** zurück. Diktatoren und Regierungschefs, die die Staatskasse veruntreuen, finden in OFCs optimale Bedingungen, um die Herkunft dieser Gelder zu anonymisieren und sie auf Bankkonten der großen Finanzplätze weiter zu transferieren. Jüngstes Beispiel ist der **nigerianische Ex-Diktator Sani Abacha**, der mitsamt seines Clans vorsichtig geschätzte 4 Mrd. US\$ in westliche Banken hat fließen lassen. Die jetzige Regierung Nigerias, die mit einem Schuldenberg von 31 Mrd. US\$ leben muss, bemüht sich gegenwärtig einen Teil des veruntreuten Geldes von den Banken zurück zu erhalten und hat dazu eine Reihe westlicher Regierungen um Mithilfe gebeten. Oxfam gibt an, dass unter Abacha sogar 55 Mrd. US\$ dem Land geraubt wurden (Oxfam 2000: 12). Die **aktive Mithilfe der Banken bei der Veruntreuung** ist kürzlich durch einen Bericht der Eidgenössischen Bankenkommision bestätigt worden. In ihrem Untersuchungsbericht kommt die Schweizer Kommission zu dem Schluss, dass die Credit Suisse und drei weitere Institute Abacha dabei geholfen haben, 660 Mio. \$ illegal außer Landes zu schaffen. Die Institute hätten ihre Sorgfaltspflicht in gravierender Weise verletzt, indem sie Anhaltspunkte über die dubiose Herkunft der Gelder ignoriert und nicht an die Behörden weitergegeben hätten. Bisher wurden Konten des Abacha-Clans in der Schweiz, Luxemburg und Lichtenstein gesperrt (Arnold/Hall 2000).

Aber es sind noch zahlreiche weitere Banken anderer Finanzplätze - mit stiller Duldung ihrer jeweiligen

Aufsichtsbehörden - an der Reinwaschung nigerianischer Gelder beteiligt gewesen. Der Schweizer Bericht enthüllte gleichfalls, dass ein Großteil der Mittel über **Londoner Bankkonten** in die Schweiz gelangt sind. 15 Banken, darunter Citybank, Merrill Lynch und Barclays, nahmen nicht nur Überweisungen entgegen, sondern auch riesige Barsummen, ohne nach deren Herkunft zu fragen. Die Londoner Bankkonten eröffnete u.a. eine auf den britischen Virgin-Inlands ansässige Offshore-Firma namens "Mecosta Securities", welche im Besitz von Abacha und dessen Sohn ist. Große Beträge wanderten ebenfalls zur **Citygroup** in den USA und zur deutschen **Commerzbank**. Bei der Commerzbank sollen 3,5 Mio. US\$ gelandet sein. Nach Angaben der nigerianischen Regierung erweist es sich als besonders schwer, die Größenordnung von **Bestechungsgeldern für öffentliche Aufträge** zu beziffern, denn diese Zahlungen erfolgten von den bietenden Unternehmen außerhalb des Landes. Dies mag auch eine Erklärung dafür sein, dass die Summen der gesperrten Konten wesentlich höher waren, als auf Grundlage beschlagnahmter Geschäftsunterlagen Abachas vermutet wurde. So förderte die Suche nach dem Verbleib von 30 Mio. US\$ in Luxemburg zur Überraschung der Ermittlungsbehörden 630 Mio. US\$ zutage (Financial Times 2000).

Schwache Bankenaufsicht der großen Finanzplätze

Die Abacha-Milliarden sind ein weiteres Beispiel dafür, dass Geldwäsche nicht nur in kleinen OFCs stattfindet, sondern gleichermaßen auf den großen Finanzplätzen der Welt, selbst in der Bundesrepublik. Ein anderes Beispiel ist der Fall der angesehenen **Bank of New York**, wohin russische Wirtschaftskreise veruntreute IWF-Kredite umgelenkt haben. Auch die organisierte Kriminalität und korrupte Eliten wissen also die Reputation "regulierter" Bankenplätze zu schätzen. Jedoch ist es mit dieser Regulation nicht weit her, wenn berücksichtigt wird, mit welcher Nachsicht **Aufsichtsbehörden** nachweisliche Vergehen der von ihnen kontrollierten Banken behandeln. Andererseits werden viele Behörden auch bewusst von ihren Regierungen an der kurzen Leine gehalten. Unbestechlichster Indikator hierfür ist die **unzureichende Ressourcenausstattung der Bankenaufseher**. Dies vor dem Hintergrund, dass die organisierte Kriminalität in zunehmenden Maße auch die modernen Möglichkeiten des "electronic banking" und des bargeldlosen Zahlungsverkehrs zur Geldwäsche nutzt, die ihrem Wunsch nach Anonymisierung von Vermögen entgegenkommen. Die Entwicklung transnationaler Datennetze für das Bankgeschäft begünstigt die rasche und diskrete Verschiebung von Schwarzgeldern via Offshore-Zentren auf westliche Bankkonten. Mit diesen neuen Möglichkeiten mitzuhalten sind viele

Aufsichtsbehörden immer weniger in der Lage. Eine entscheidende Frage ist folglich diejenige nach effektiver Durchsetzung bestehender Aufsichtsregeln

und nach angemessener Ressourcenausstattung. Um beides ist es aber schlecht bestellt.

## V. Reformansätze internationaler Gremien

### 1. Die Financial Action Task Force (FATF)

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) wurde 1989 auf Initiative der G7 gegründet und ist bei der OECD in Paris angesiedelt. Mitglieder der FATF sind rund 30 Staaten. Ihr Auftrag ist der Schutz des Finanzsystems vor dem kriminellen Missbrauch durch Geldwäscheaktivitäten, vor allem im Zusammenhang mit dem Drogenhandel und anderen schweren Verbrechen. Im Juni 1996 stellte die FATF ihre **40 Empfehlungen** gegen die internationale Geldwäsche vor, die als eine Art "best practice"-Liste für die Geldwäschebekämpfung angesehen werden können. In einem Prozess wechselseitiger Evaluierungen überprüfen sich die FATF-Mitglieder gegenseitig hinsichtlich der Einhaltung der 40 Empfehlungen. 1998 wurde eine Arbeitsgruppe des FATF eingerichtet, die sich mit sogenannten "nicht-kooperativen Jurisdiktionen" beschäftigte. Dabei wurden 31 Offshore-Zentren, die nicht der FATF angehören, auf ihre Kooperationsbereitschaft bei der Geldwäschebekämpfung untersucht. Im Juni 2000 wurde schließlich eine "schwarze" Liste mit 15 nicht-kooperativen Staaten veröffentlicht (u.a. Bahamas, Cayman-Inlands, Liechtenstein und Russland), die zur Einhaltung der FATF-Standards aufgefordert werden. Ferner wird vor Geschäften mit diesen Ländern gewarnt (FATF 2000).

### 2. OECD- Forum on Harmful Tax Practices

Mit dem 1998er Bericht "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue" begann die OECD, sich mit internationalem Steuerwettbewerb zu beschäftigen. In dem 1998er Bericht wurden 19 Empfehlungen abgegeben, wie schädlichen Steuerpraktiken begegnet werden könnte. Mit der Begleitung ihrer Umsetzung betraute das OECD Committee on Fiscal Affairs (CFA) das "Forum on Harmful Tax Practices". Dieses Forum wurde gleichfalls beauftragt, Staaten zu identifizieren, die spezifischen Kriterien von "Tax Havens" entsprechen (OECD 1998). Im Juni 2000 veröffentlichte die OECD schließlich den Bericht "Towards Global Tax Cooperation", der die Fortschritte bei der Identifizierung und Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken zusammenfasste. Hier identifizierte die OECD 47 **präferenzielle Steuerregime** im Finanz- und Dienstleistungssektor

seiner Mitglieder, die als **potenziell schädlich** angesehen werden. Steuervergünstigungen werden demnach Banken, Versicherungen, Finanz- und Leasingfirmen, Investmentfonds, Unternehmenszentralen, Vertriebsdienstleistern sowie Speditionen gewährt. Die wichtigsten Industrienationen wie die USA (tauchen nur mit den FSCs auf), Kanada, Frankreich, Belgien, Italien, Spanien, Australien und auch Deutschland bieten laut OECD präferenzielle Steuerregime in den genannten Sektoren. Jedoch sollen nicht diese Steuerregime selbst beseitigt werden, sondern nur deren potenziell schädliche Bestandteile, dies bis spätestens Ende 2005. Als potenziell schädlich gelten die Steuerregime wenn a) niedrige oder keine Einkommensteuern erhoben werden, b) sie von der übrigen Ökonomie abgeschirmt sind, c) mangelnde Transparenz herrscht und d) es keinen effektiven Informationsaustausch gibt (OECD 2000).

Deutlich schärfer nahm das OECD-Forum die kleinen OFCs aufs Korn, welche den Kriterien für **Steueroasen bzw. "Tax Havens"** entsprachen. Zu diesen Steueroasen zählt die OECD 37 bekannte Offshore-Zentren wie Panama, Gibraltar, Jersey, US-Virgin Islands und Liechtenstein. Nicht enthalten sind Länder wie Malta, Zypern, Bermudas und Cayman Islands, da diese schon vor der Veröffentlichung Zusagen zur Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken machten. Ebenfalls sucht man vergeblich die City of London oder die US-International Banking Facilities. Nächster Schritt soll sein, bis 31. Juli 2001 auf Grundlage dieser 37 OFCs eine schwarze Liste nicht-kooperativer Steueroasen zusammenzustellen. Diese sollen mit Sanktionen belegt werden, wie z.B. der Untersagung von Geschäftsbeziehungen mit diesen Ländern (ebd.).

### 3. Das Financial Stability Forum (FSF)

Das Financial Stability Forum (FSF) wurde im Februar 1999 auf Vorschlag der G7 gegründet und ist bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel angesiedelt. Aufgabe ist es, Vorschläge zur Reform des internationalen Finanzsystems sowie Empfehlungen zur Vermeidung von Finanzkrisen zu erarbeiten. Mitglieder sind Finanzminister, Notenbankchefs, Vertreter von Aufsichtsbehörden und internationaler Finanzinstitutionen. Neben zwei Arbeitsgruppen zu Hedge Fonds (Highly Leveraged Institutions) und Kapitalverkehr wurde eine dritte zu Offshore-Zentren eingerichtet. Alle drei legten im

April 2000 erste Berichte vor. Der Bericht zu Offshore-Zentren kam zu dem Schluss, dass OFCs keinen direkten Einfluss auf die letzten Finanzkrisen ausgeübt haben. Jedoch werden OFCs aufgrund der zunehmenden Interdependenz der nationalen Finanzsysteme und dem stetigen Wachstum der in OFCs gehaltenen Vermögenswerte und Zahlungsverpflichtungen als zukünftige Gefahrenquellen für die Stabilität des Finanzsystems angesehen. Mit der Zunahme von riskanten Kreditgeschäften erhöhe sich auch die Ansteckungsgefahr (**Contagion-Effekt**) im Fall von Finanzkrisen. Deren Vermeidung werde zudem durch das Fehlen effektiver Aufsicht in vielen OFCs behindert (FSF 2000). Ende Mai schob das FSF noch eine dreistufige Klassifizierung von Offshore-Zentren hinsichtlich der Qualität ihrer Aufsichtsstandards und ihrer Kooperationsbereitschaft nach (FSF 2000a).

Als wichtigste Maßnahme wird ein **Überprüfungsprozess (Assessment) für OFCs** vorgeschlagen, welcher die Einhaltung internationaler Standards zum Ziel haben sollte. Besondere Beachtung sollte dabei der Kooperation, dem Informationsaustausch, der Kundenidentifikation und den Begünstigten bei den diversen Trust-Konstrukten geschenkt werden. Daneben wird eine effektivere konsolidierte Onshore-Aufsicht, die Weiterentwicklung von Standards und die Berichtspflicht gegenüber der BIZ empfohlen. **Für die Organisierung und Durchführung des Überprüfungsprozesses von OFCs schlägt das FSF allerdings den IWF vor**, welcher dazu mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden sollte (FSF 2000). Dieser Vorschlag ist aber höchst bedenklich, da die **Rolle des IWF** bei den vergangenen Finanzkrisen vielfach als **krisenverschärfend** kritisiert wurde, es darauf hin aber keinerlei erkennbaren Reformprozess innerhalb der Institution gegeben hat. Die Debatte über die zukünftige Rolle des IWF hat zudem gerade erst begonnen. Gleichzeitig unterläuft der IWF diese Diskussion, indem er die alte Praxis anwendet, sich immer neue Aufgaben zuweisen zu lassen, für die er aber oftmals keinerlei Kompetenzen besitzt. Letztlich muss vermutet werden, dass sich mit diesem Vorschlag abermals die **USA durchgesetzt** haben, die traditionell einen starken Einfluss auf den IWF ausüben und ihr eigenes Offshore-Wesen schützen wollen, schon allein um ihr gigantisches Leistungsbilanzdefizit besser durch entsprechende Kapitalzuflüsse ausgleichen zu können.

#### **4. Der Internationale Währungsfonds**

Mit der Veröffentlichung zweier Papiere im Juni 2000 bedankte sich der Internationale Währungsfonds artig beim FSF, dass dieses ihm die Verantwortung für einen OFC-Überprüfungsprozess zuschanzte, entwickelte dazu eigene Vorschläge auf Grundlage der FSF-Empfehlungen und skizzierte die zusätzlichen Mittel,

die der IWF für die OFC-Assessments benötigen würde (IMF 2000; IMF 2000a). Der IWF schlägt einen Ansatz vor, der aus **drei Modulen** besteht: a) Eigenüberprüfungen durch OFCs, die von externen Experten unterstützt werden, b) Überprüfungen bestehender Standards und c) Analysen möglicher Risiken der Finanzstabilität, die in ein schon laufendes gemeinsames Programm von IWF und Weltbank - das Financial Sector Assessment Programm (FSAP) - integriert werden sollen. Bei einzelnen Onshore-Zentren soll ebenfalls überprüft werden, inwieweit sie eine effektive konsolidierte Aufsicht über die untersuchten Offshore-Zentren wahrnehmen. **Steuerfragen werden aber ausgeklammert** und würden nicht zum Untersuchungsgegenstand der vom IWF geleiteten Expertenteams gehören (IMF 2000a).

Dass der IWF nicht beabsichtigt, die Praktiken der großen Finanzzentren, insbesondere der USA, zu beleuchten, muss aufgrund der Empfehlungen eines anderen IWF-Arbeitspapiers vermutet werden. Dort wird unter Verweis auf die vermeintlich gut regulierten International Banking Facilities der USA **die Etablierung inländischer Offshore-Unternehmen geradezu empfohlen** und lediglich von grenzüberschreitenden Geschäften zwischen inländischen Onshore-Banken und ausländischen OFCs abgeraten (Errico/Musalem 1999: 39).

#### **5. Die Europäische Union**

Bei ihrem Gipfel im portugiesischen Feira hat die Europäische Union den Beschluss gefasst,

## Kapital auf der Flucht

---

bis Ende 2002 eine verbindliche **Richtlinie zur Besteuerung von Zinserträgen** verabschieden zu wollen. Käme es zu deren Verabschiedung würde ab dem Jahr 2010 (!) eine Art Amtshilfe zwischen den nationalen Finanzbehörden eingeführt. Diese würden sich gegenseitig über die Zinseinkünfte ihrer ausländischer Anleger informieren, sodass diese auf Grundlage ihrer gesamten (in- und ausländischen) Vermögenseinkommen besteuert werden könnten. Jedoch sind einige Klauseln in den Beschluss von Feira eingebaut worden, die die Einführung der Richtlinie als eher unwahrscheinlich erscheinen lassen. Denn um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Finanzmärkte zu sichern, sollen zuvor Drittstaaten, wie die Schweiz und die USA, dazu gebracht werden, ähnliche Beschlüsse zu fassen. Zusätzlich soll sichergestellt werden, dass

auch OFCs sich richtlinienkonform verhalten. Falls diese Bedingungen nicht erfüllt werden, wollen z.B. Luxemburg und Österreich nicht zustimmen (European Council 2000; Huffschmid 2000).

Während eine Einigung zur Zinsbesteuerung also höchst unwahrscheinlich ist, gibt man sich fest entschlossen, die **Geldwäsche** künftig unnachgiebig zu bekämpfen. Im Oktober 2000 kündigte der Finanzministerrat der EU (Ecofin) an, ab Mitte 2001 Sanktionen gegen Länder zu prüfen, deren Geldwäschestandards von der Financial Action Task Force bemängelt werden. Der deutsche Finanzminister, Hans Eichel, drohte unkooperativen Staaten gar mit der Streichung von Entwicklungshilfe (Klau 2000).

## VI. Bewertung der Reformbemühungen

Die Diskussion um die negativen Auswirkungen von schädlichen Steuerpraktiken und Offshore-Zentren ist prinzipiell zu begrüßen. Jedoch sind nicht alle aktuell diskutierten Reformvorschläge dazu angetan, dem Offshore-Unwesen und dem damit zusammenhängenden Steuerwettbewerb ein Ende zu bereiten. Das dominante Herangehen von offizieller Seite ist durch Absichtserklärungen geprägt, die übelsten Auswüchse von OFCs, vor allem die Geldwäsche, angehen zu wollen. Das internationale Steuerdumping wird dabei aber faktisch beibehalten. Damit bleibt aber gerade die heutzutage dominante Motivation für Offshore-Geschäfte, die Steuerersparnis, beim gegenwärtigen Aktivismus weitestgehend außen vor. Während früher noch die

Umgehung der Bankenaufsicht eine Hauptattraktion von OFCs war, ist es heute die explizite Steuerersparnis.

Widerstand gegen eine Eindämmung des Offshore-Systems wird dabei nicht nur von kleinen OFCs, sondern auch von den mächtigsten Nutznießern dieses Systems, vor allem den USA und Großbritannien, geleistet. Die USA sind zudem stark an den offshore-induzierten Kapitalzuflüssen interessiert, um ihr steigendes Leistungsbilanzdefizit besser ausgleichen zu können. Dass vor diesem Hintergrund die negativen Folgen von Steuer- und Kapitalflucht für Entwicklungsländer im Kalkül der mächtigen Nationen keine Rolle spielen, kann kaum verwundern.

## VII. Empfehlungen für den Umgang mit Offshore-Praktiken

Das nachfolgende Maßnahmenbündel umreißt erste Schritte, um die mit Steueroasen und Offshore-Zentren einhergehenden Verluste bei den Staatseinnahmen, Destabilisierungen der nationalen Finanzsysteme sowie organisierte Kriminalität und Korruption wenigstens in Ansätzen eindämmen zu können.

Hilfreich erscheint in diesem Zusammenhang der Vorschlag der britischen Entwicklungsorganisation Oxfam, dass die zukünftige Arbeit über Offshore-Zentren von drei zentralen Prinzipien geleitet werden solle:

- **Entwicklungs- und Schwellenländer** sollten von Beginn an in die Arbeit internationaler Organisationen zu OFCs **eingebunden** werden, sodass die Art der Problemdefinition und -

behandlung nicht nur durch nördliche Interessen bestimmt wird.

- Da Probleme wie Besteuerung, Korruption und Instabilität globale Angelegenheiten sind, müssen sie auch auf globaler Ebene bearbeitet werden. Insofern ist ein **multilaterales Rahmenwerk** nötig, dass vor allem Steuerdumping verhindert.
- Aufgrund der hohen Abhängigkeit mancher kleiner und verarmter Ökonomien von ihren Offshore-Sektoren ist eine **Lastenteilung** notwendig, die es ihnen ermöglicht, ihre Wirtschaft zu diversifizieren. Nicht nur finanzielle und technische Hilfen, sondern z.B. auch Handelsvergünstigungen sind erforderlich, um das Geschäft mit schädlichen Steuerpraktiken aufgeben zu können (Oxfam 2000: 17).

## Kapital auf der Flucht

---

- Wichtiges ergänzendes Prinzip sollte sein, einen **einheitlichen Ansatz** anzustreben, der nicht die offizielle Unterscheidung zwischen den als Tax Havens bezeichneten Kleinstaaten einerseits und schädlichen Steuerpraktiken in Industrieländern andererseits nachvollzieht. Beide Phänomene sind potenziell schädlich und bedürfen gleichermaßen der international abgestimmten Regulation. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass eine souveräne Steuerpolitik auf nationaler Ebene - die z.B. aus struktur- oder entwicklungspolitischen Gründen sinnvoll sein kann - eingeschränkt werden sollte. Vielmehr muss es darum gehen, globale verbindliche Standards für die Steuerbasis zu definieren, die einem schrankenlosen Abwärtswettlauf einen Riegel vorschieben.

Bestandteile eines breiter angelegten Maßnahmenpakets sind:

1. Offshore-Finanzzentren, ganz gleich ob in der Karibik, in Europa oder in den USA, müssen zur **Einhaltung international vereinbarter aufsichtsrechtlicher Standards** gebracht werden. Die einzuhaltenden Standards beziehen sich u.a. auf die **Bankenaufsicht**: hier vor allem die von der **BIZ** entwickelten *Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*  
**Wertpapieraufsicht**: hier sind vor allem die *Objectives and Principles of Securities Regulation* der International Organisation of Securities Commissions (**IOSCO**) zu nennen  
**Versicherungsaufsicht**: hier sind relevant die von der International Association of Insurance Supervisors (**IAIS**) entwickelten *Insurance Supervisory Principles*  
**Korruptionsbekämpfung**: hier ist vor allem wichtig die kürzlich verabschiedete *OECD-Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions*  
**Geldwäschebekämpfung**: hier sind wichtig die *40 Recommendations* der Financial Action Task Force (**FATF**)  
(für eine Synopse dieser und weiterer Standards siehe FSF 2000: Annex F)
2. Bestehende **aufsichtsrechtliche Lücken** (z.B. bei konsolidierten Konzernbilanzen) **sind zu schließen** und die genannten Standards entsprechend weiterzuentwickeln. Entwicklungsländer sind in deren Formulierung gleichberechtigt einzubinden.
3. Grenzüberschreitende Kooperation und der **Informationsaustausch** zwischen nationalen Aufsichtsbehörden muss ermöglicht werden; gleiches gilt für Vorort-Inspektionen bei Offshore-Niederlassungen durch ausländische Aufsichtsbehörden.
4. Die **Kundenidentifizierung** bzw. Offenlegung der Begünstigten von diversen Offshore-Vehikeln, wie z.B. Stiftungen, muss international durchgesetzt werden.

Damit muss auch das exzessive Bankgeheimnis in OFCs fallen. Die Ignorierung von **Verdachtsmomenten einer kriminellen Herkunft** von Anlagegeldern durch Banken, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Treuhänder muss empfindlich bestraft werden.

5. Entsprechend der Forderung der AKP-Regierungen - 71 Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik - könnte eine **internationale Konvention** ausgehandelt werden, welche die **Wiederbeschaffung und Repatriierung geraubter Vermögen erleichtert**. Eine solche Konvention könnte eine Handhabe für Länder wie z.B. Nigeria bieten, die versuchen, das durch Ex-Diktatoren außer Landes geschaffte und in Offshore-Zentren deponierte Vermögen wiederzuerlangen und dabei oftmals an den strikten Regelungen zum Bankgeheimnis scheitern.

6. Sämtliche Offshore-Zentren müssen ihre **Finanzdaten** gegenüber der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten. Daneben ist ein **internationales Kreditregister** einzurichten, das Aufschluss über bestehende Risikopositionen im Finanzsektor gibt.

7. Die inländische, also auch die **deutsche Finanzmarktaufsicht muss wesentlich stärker die Offshore-Aktivitäten inländischer Konzerne kontrollieren**. Eine effektivere konsolidierte Aufsicht muss verhindern, dass die Aktivitäten von Offshore-Töchtern inländischer Banken oder Versicherungen der Kontrolle entzogen werden. So könnte die Existenz von Offshore-Töchtern deutscher Banken eine häufigere und **verschärfte externe Überprüfung** z.B. durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen nach sich ziehen. Aufsichtsbehörden im Land der Konzernmutter könnten die **Eröffnung oder den Weiterbetrieb von ausländischen Offshore-Niederlassungen untersagen**, wenn diese gegen internationale Standards verstoßen. Schließlich könnten **verschärfte Eigenkapitalanforderungen bis hin zu Strafgebühren** gegenüber Banken erhoben werden, die in OFCs Geschäfte machen, welche nicht internationalen Standards genügen. Diese Forderungen mögen radikal anmuten, sie finden sich jedoch schon beim IWF und dem Financial Stability Forum (vgl. IMF 2000a: 6; FSF 2000: 32). Es versteht sich, dass die nationalen Aufsichtsbehörden nur bei entsprechender Ressourcenausstattung dieses erweiterte, aber auch überaus wichtige Aufgabenspektrum erfüllen können.

8. Geschäfte mit **hochspekulativen Derivaten** sind zu untersagen und **Hedge Fonds zu verbieten**, unabhängig davon, ob diese Geschäfte On- oder Offshore stattfinden.

9. Die **Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)** der Bundesrepublik laden in ihrer gegenwärtigen Fassung zur Ausnutzung des Steuergefälles mit Offshore-Zentren ein und heizen den internationalen

## Kapital auf der Flucht

---

Steuerwettbewerb an. Da sie andererseits aber auch den nützlichen Steuerauskunftsverkehr beinhalten, sollten sie zu einem Instrument gegen Steuerflucht ausgebaut werden. Das hieße: a) Die **Differenzgewinne** zwischen niedriger Auslands- und höherer Inlandssteuer **müssen abgeschöpft werden**. b) Rechts- und Amtshilfe bei **fiskalischen Delikten** müssen verbindliche Bestandteile von DBA werden.

10. Innerhalb Europas muss endlich eine **Besteuerung ausländischer Zinseinkünfte** durchgesetzt werden, sei es über einen Informationsaustausch der Steuerbehörden (Kontrollmitteilungen) oder über eine einheitliche Quellensteuer. Der diesbezügliche Beschluss des EU-Gipfels von Feira ist völlig unzureichend, einerseits aufgrund seiner verschiedenen Konditionalitäten, andererseits hinsichtlich des inakzeptablen Zeitrahmens.

11. Mittelfristig könnte angestrebt werden, die **Besteuerung transnationaler Konzerne auf einer weltweit vereinheitlichten Basis** ("global unitary taxation") vorzunehmen. Bei diesem Verfahren, das schon von einigen US-Bundesstaaten erprobt wurde, wird die Bilanzierung der Konzernniederlassungen als Anteil der weltweiten bilanzierten Erträge des Gesamtkonzerns vorgenommen. Dieses Verfahren würde die Praxis der **manipulierten internen Verrechnungspreise** ("transfer pricing") zwischen Konzernteilen unterbinden, welche die Ausweisung niedrigerer Gewinne und damit die Minderung der Steuerpflicht ermöglichen. Allerdings würde ein solches Verfahren eine intensive internationale Kooperation erfordern, da eine Einigung einerseits über die Steuerbasis erzielt werden müsste (hier sind u.a. die Versuche einer internationalen Harmonisierung von Rechnungslegungsstandards angesprochen), andererseits über die Verteilung der Fiskaleinkünfte auf die jeweiligen nationalen Konzernstandorte. Von Vorteil wäre aber, dass transnationale Konzerne weniger in der Lage wären unterschiedliche nationale

Steuersysteme durch manipulierte Verrechnungspreise zu missbrauchen, und dadurch auch Entwicklungsländer einen höheren Anteil der Unternehmenssteuern erhalten könnten (Mintz 1998; Oxfam 2000).

12. Um die internationale Kooperation zu erleichtern und auch Entwicklungsländer systematisch einzubinden, könnte die - allerdings eher langfristige - **Einrichtung einer Weltsteuerbehörde** ("World Tax Organisation") sinnvoll sein. Aufgabe einer solchen Organisation wäre nicht die Erhebung von Steuern, sondern die weltweite Koordination der Steuerpolitik. Folgende Aufgaben werden ihr zugedacht (Mintz 1998: 36):

- Entwicklung eines Codes für eine Modell-Unternehmensbesteuerung, welche Regierungen zur Grundlage für ihre eigenen Unternehmenssteuern nehmen können,
- Entwicklung von Berechnungsmaßstäben für die Verteilung von Unternehmenssteuern auf verschiedene Länder,
- Entwicklung einer Verhaltensrichtlinie, die Kriterien für die - mitunter struktur- oder entwicklungspolitisch durchaus sinnvolle - Gewährung von Steuerbefreiungen oder -erleichterungen liefert,
- Sammlung und Bereitstellung von Informationen / Statistiken zu internationaler Unternehmensbesteuerung,
- Forum für die Weiterentwicklung von Steuerinitiativen, die internationaler Kooperation bedürfen.

Eine Weltsteuerbehörde muss die Integration von Entwicklungsländern sicherstellen und eine Dominanz der mächtigen Industrienationen unterbinden. Dafür kann es hilfreich sein, sie in das UN-System einzubinden.

## VIII. Literatur

**Arnold, M./Hall, W. (2000):** Kommission rügt Schweizer Banken wegen illegaler Hilfe für Diktator Abacha. In: Financial Times Deutschland (5.9.2000)

**Bernasconi, P. (1999):** Off-Shore-Domizilgesellschaften als Instrument der Bestechung und der Geldwäscherei – Zehn neue Empfehlungen gegen den Mißbrauch von Off-Shore-Domizilgesellschaften. In: **Piecht, M./Eigen, P. (1999):** Korruption im internationalen Geldverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied, S. 354-372

**BIS (2000):** International Banking and Financial Markets Developments. BIS Quarterly Review. Bank for International Settlements, Basel

**Bornscheuer, A. (1999):** Ratgeber Steuerparadiese - Eine Analyse der 50 besten Steueroasen; München

**Errico, L./Musalem, A. (1999):** Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues. International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/99/5 (Januar)

**European Council (2000):** Report from the ECOFIN Council to the European Council on the Tax Package. Press Release: Santa Maria da Feira (19.6.2000)

## Kapital auf der Flucht

---

**FATF (2000):** Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report, Annex A: FATF review to identify non-cooperative countries or territories: Increasing the worldwide effectiveness of anti-money laundering measures, Paris

**Financial Times (2000):** London's Dirty Money. Launderers put UK banks in a spin. Special Report (20. Oktober 2000).

**FSF (2000):** Report of the Working Group on Offshore Centers. Financial Stability Forum, Basel (5. April)

**FSF (2000a):** Financial Stability Forum Releases Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment. Press Release (25.5.2000)

**Huffschnid, J. (1999):** Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg

**Huffschnid, J. (2000):** Zinsbesteuerung in der EU: Hinhalten statt durchgreifen. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, W & E 07-08/2000

**IMF (2000):** Offshore Financial Centers - IMF Background Paper. International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department (23. Juni)

**IMF (2000a):** Offshore Financial Centers - The Role of the IMF. International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department (23. Juni)

**IMF (2000b):** IMF Publishing Global Portfolio Investment Survey. International Monetary Fund, News Brief No. 00/8, Washington (31. Januar)

**Klau, T. (2000):** Ecofin prüft Strafen Geldwäsche. Hans Eichel gibt sich den Anschein der Härte. In: Financial Times Deutschland (18.10.2000)

**Merten, H.-L. (1999):** Steueroasen - Handbuch für flexible Steuerzahler. Regensburg, Düsseldorf

**Mintz, J. M. (1998):** The Role of Allocation in a Globalised Corporate Income Tax. International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/98/134 (September)

**Nieland, M. (1999):** Oasenbericht: Gibraltar. In: IStR 13/99, S. 411-415

**OECD (1998):** Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris

**OECD (2000):** Towards Global Tax Co-operation. Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices, Paris

**Oxfam (2000):** Tax Havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication. Briefing Paper (Juni)

**Rügener, W. (1998):** Feige Flucht vor der Pflicht. Wie die Reichen Steuern umgehen - legal, halblegal und illegal. In: epd-Entwicklungspolitik 23/24/98, S. 24-28

**Uniewski, H. (1999):** Die Schwarzgeldjäger. Steuer- und Zollfahnder in Deutschland schlagen immer härter zu. In: Stern (18.11.1999)

**Williams, F. (2000):** Trade ruling takes WTO into realms of domestic taxation. In: Financial Times, 25.2.2000

**WTO (2000):** Annual Report, World Trade Organisation, Genf