

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich“

KOM(2009) 201 endg.

(2010/C 255/11)

Berichterstatter: **Umberto BURANI**

Die Europäische Kommission beschloss am 28. April 2009, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich“

KOM(2009) 201 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2009 an. Berichterstatter war Umberto BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 458. Plenartagung am 16./17. Dezember 2009 (Sitzung vom 17. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Vorschläge

1.1 Mit dieser Mitteilung leistet die Kommission ihren Beitrag zu der von der G-20 angekündigten und vom ECOFIN-Rat und dem Europäischen Rat als Ziel bekämpften Bekämpfung der Steuerflucht und der Steuerparadiese. Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich wird schon seit Langem angestrebt: in diesem Bereich wurden Vorschriften zur Zusammenarbeit zwischen EU-Staaten und Drittstaaten, zur Amtshilfe, zur Besteuerung von Zinserträgen und zur Beitreibung von Steuerforderungen erlassen, und es wurde ein Verhaltenskodex verabschiedet, um schädlichen Steuerwettbewerb zu vermeiden. Dies alles zeigt, dass Europa in der Praxis für seine Überzeugung eintritt, dass ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich von grundlegender Bedeutung ist.

1.2 In der zu prüfenden Mitteilung, insbesondere in dem Teil über die Folgemaßnahmen zu den OECD-Initiativen, werden die wichtigsten Maßnahmen skizziert, die die Kommission ergreifen möchte; das Ganze stellt ein strukturiertes Gefüge an Verordnungen, Verhandlungen und neuen Leitlinien für einige Politiken dar. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist mit den vorgeschlagenen Maßnahmen und den Erwägungen der Kommission **voll einverstanden**. Insbesondere in einem Punkt, nämlich bei der Kohärenz zwischen der zahlreichen Ländern in unterschiedlicher Weise gewährten finanziellen Unterstützung und ihrem Entgegenkommen bei der Zusammenarbeit im Steuerbereich, ist es wünschenswert, dass die EU entschieden und verantwortungsvoll handelt. Mit anderen Worten: es sollte Schluss sein mit einer Politik, die bedingungslos, ohne Gegenleistung, Hilfen gewährt.

1.3 Es hätte wenig Sinn, alle Punkte, in denen Übereinstimmung herrscht, aufzuzählen. Dadurch würde der Text nur unnötig verlängert. Der EWSA hält es hingegen für angezeigt, einige **Grundsatzprobleme** anzusprechen, die seines Erachtens aufmerksam betrachtet werden sollten.

1.4 In der Einleitung des Kommissionsdokuments wird das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich als ein Instrument für eine „**koordinierte Reaktion**“ auf Geldwäsche, Korruption und Terrorismus dargestellt, d.h. das Prinzip eines **globalen Kampfes** gegen diese Phänomene wird bekräftigt. In Wirklichkeit gibt diese Aussage Anlass zu Bedenken: ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich kann alleine nicht den Anforderungen des Kampfes gegen andere Phänomene gerecht werden, die steuerlich zwar von Belang sein können, aber nicht müssen und auf jeden Fall einen **anderen Hintergrund** haben: die **Geldwäsche** als Produkt von **organisiertem Verbrechen**, von **Terrorismus** und **Korruption**.

1.4.1 In der dritten „**Geldwäsche-Richtlinie**“⁽¹⁾ (MLD) gilt **Steuerhinterziehung** als „schwere Straftat“, die als solche **den Bestimmungen der Richtlinie unterliegen** sollte; in der Praxis ist dem nicht so: die Steuerflucht (oder Steuerhinterziehung) ist Gegenstand einer Reihe einschlägiger Richtlinien, durch die dieses Thema der Zuständigkeit und den Befugnissen der Behörden, die die Geldwäsche bekämpfen, entzogen und **in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Steuerbehörden** gestellt wird. Somit entsteht eine **Überschneidung** der Bestimmungen bzw. die Notwendigkeit einer klaren **Abgrenzung der Befugnisse und Zuständigkeiten**: die MLD sollte wieder auf ihr **erklärtes Ziel beschränkt werden**, indem Steuer- und Finanzdelikte ausgeschlossen werden, wenn diese keinen kriminellen oder terroristischen Hintergrund haben; im Gegenzug sollten die Steuerrichtlinien **jene Straftaten, die einen eindeutigen kriminellen oder terroristischen Hintergrund haben, aus dem Zuständigkeitsbereich der Steuerbehörden herausnehmen**. Eine „Grauzone“ zwischen beiden wird es auch weiterhin geben, doch bestehen dann wenigstens klare Leitprinzipien.

1.4.2 Die Geldwäsche- und Steuerrichtlinien scheinen mittlerweile auf zwei unterschiedlichen Gleisen zu laufen; das ist im

⁽¹⁾ Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. L 309 vom 25.11.2005.

Übrigen nicht der Kommission anzukreiden, sondern vielmehr der **Unterteilung der Befugnisse und Zuständigkeiten**: auf internationaler Ebene gehören die Geldwäsche und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens in den Zuständigkeitsbereich der GAFI (2), unionsweit in den Zuständigkeitsbereich des Rates der Innen- und Justizminister; die Steuerflucht wird von der G-20 und in Europa vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister behandelt. In keinem Dokument lässt sich ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit, eines Informationsaustauschs und einer Aufteilung der Aufgaben unter den verschiedenen Behörden finden. Der EWSA ruft dazu auf, dass dieser Missstand behoben wird, durch den das letztliche Ziel der „globalen Bekämpfung“ abstrakt und unerreichbar wird.

1.5 Denn gerade im Bereich der globalen Bekämpfung tritt das Problem der **Steuerparadiese** auf den Plan, allerdings nur dann, wenn es um Steuerflucht geht. Im Halbschatten bleibt das Problem von **Geld aus organisiertem Verbrechen oder zur Finanzierung von Terrorismus**. Das Phänomen betrifft nicht nur die bekanntesten Zentren, mit denen die Steuerbehörden in Verhandlungen stehen, sondern auch und vor allem bestimmte aufstrebende Finanzzentren in Gebieten, in denen sich geopolitische Überlegungen auf die Verhandlungsbereitschaft auswirken können.

1.6 Ein schwieriges Problem, über das nicht gesprochen wird, ist das der **Billigflaggen** (3). Sie sind Quelle beträchtlicher Kapitalströme, die zwar vor dem Fiskus sicher, aber völlig legal sind; ihr zeitweiliger Bestimmungsort ist in der Regel eine der **Steueroasen**, von wo aus sie dann reinvestiert werden. Auch wenn dieses Vorgehen in verschiedener Hinsicht diskutabel ist, existieren Billigflaggen mit dem stillschweigenden Einverständnis aller Länder: im Kampf gegen die Steueroasen gilt es also, unerwünschte Auswirkungen auf legale Aktivitäten und die Umlenkung des Kapitals in Richtung weniger kooperativer Zentren zu vermeiden.

1.7 Schlussfolgerung: der EWSA betont, dass Europa im Kampf gegen die Steuerflucht und bei den Finanzaspekten der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus viel getan hat und weiterhin tut. Allerdings möchte er die Gesetzgeber auf **einige Schwachpunkte** aufmerksam machen: es fehlt eine **kohärente Koordinierung zwischen dem Kampf gegen die Steuerflucht und der Bekämpfung der Kriminalität** sowie eine klare **Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten** der für die Bekämpfung dieser Phänomene zuständigen **Behörden**. Diese Phänomene weisen häufig Aspekte sowohl der Steuerflucht als auch der Kriminalität oder des Terrorismus auf und können somit schwer zugewiesen werden: ein Grund mehr für die Notwendigkeit einer **strukturierten Zusammenarbeit** zwischen den einzelnen Behörden. In den Programmen des Rates und der Kommission gibt es keine Spur einer derartigen Zusammenarbeit.

2. Inhaltliche Aspekte der Mitteilung

2.1 Das Kommissionsdokument enthält Überlegungen zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich, die das Ergebnis einer Reihe verschiedener Treffen sind: der G-20 Länder vom

(2) Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ der OECD.

(3) Ein Schiff fährt unter einer Billigflagge, wenn es in einem Land, in dem wenige Regeln gelten, mit der Absicht registriert ist, die Betriebskosten zu senken oder beschwerliche Regelungen zu umgehen. Der internationale Transportarbeiterverband hat ein Verzeichnis von 32 Schiffsregistern aufgestellt, die seines Erachtens Billigflaggenregister sind.

November 2008, des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister vom Dezember 2008, der Finanzminister und Zentralbankgouverneure der G20 vom 14. März 2009, des Europäischen Rates vom 19./20. März 2009 und schließlich des G20-Gipfels vom 2. April 2009. Bei diesen Veranstaltungen wurde einhellig der Wille bekräftigt, **Maßnahmen gegen nicht kooperationsbereite Finanzplätze zu ergreifen, Steueroasen inbegriffen, und Sanktionen zum Schutz der öffentlichen Finanzen und Finanzsysteme vorzusehen**. Vor allem auf dem G20-Gipfel wurde betont, dass die „Ära der Bankgeheimnisse vorbei ist“.

2.2 In der Mitteilung soll ein etwaiger Beitrag der EU zum verantwortungsvollen Handeln im Bereich der direkten Steuern ermittelt werden: in drei verschiedenen Kapiteln werden die Möglichkeiten einer Verbesserung, die Instrumente zur konkreten Förderung dieses verantwortungsvollen Handelns und die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Unterstützung von Initiativen der OECD und der UNO durch koordinierte Aktionen unions- und weltweit beleuchtet.

2.3 Das **verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich** ist ein Ziel, das die Kommission seit langem durch eine **EU-weite Zusammenarbeit** und - im größeren Rahmen - durch die **Zusammenarbeit mit der OECD** beim Kampf gegen die Geldwäsche mithilfe der Steueroasen verfolgt.

2.4 Der rechtliche Rahmen der EU im Bereich der **Zusammenarbeit im Steuerbereich** ist im Großen und Ganzen zufriedenstellend: bereits erlassen oder in Vorbereitung sind die Richtlinien im Bereich der **Amtshilfe**, der **Besteuerung von Zinserträgen** und der **Beitreibung von Steuerforderungen**. Jetzt muss man sehen, wie und wie schnell die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsbestimmungen in die Praxis umsetzen.

2.4.1 Im Bereich des **schädlichen Steuerwettbewerbs** wurde ein „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“ (4) erlassen, der zwar noch verbesserungsfähig ist, aber schon zu vielversprechenden Ergebnissen geführt hat. Der Kodex wurde von den Mitgliedstaaten und den von ihnen abhängigen Gebieten verabschiedet: seine Ausdehnung auf Drittländer ist Teil des Arbeitsprogramms 2009-2010. Ein immer wiederkehrendes Thema ist in diesem Zusammenhang die **Transparenz**; unmissverständlich ist der Standpunkt der Kommission auch in Bezug auf die **Anwendung der Regelungen für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen der direkten Besteuerung**.

2.5 Die Kommission wird ein **koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten** vorschlagen, um zu gewährleisten, dass **geeignete Folgemaßnahmen zu den OECD-Initiativen** ergriffen werden, und erwartet die Umsetzung der „weitgehenden Verpflichtungen der jüngsten Zeit ... mit Interesse“. Diese Verpflichtungen sind zweigleisig: einerseits möchte die OECD die **Präferenzsteuerregelungen** ihrer 30 Mitgliedstaaten abbauen, andererseits hat sie bereits **Druck auf die Nicht-OECD-Staaten** ausgeübt und wird das auch weiterhin tun, damit diese sich **politisch zu einer Zusammenarbeit** mit den OECD-Staaten verpflichten.

2.5.1 Die OECD hat zu zahlreichen Ländern, praktisch fast zur ganzen Welt, Kontakt aufgenommen und kann schon erste Erfolge verbuchen: **35 Länder**, die nicht der OECD angehören,

(4) Vereinbarung im Rat ECOFIN vom 1. Dezember 1997.

darunter viele Steueroasen, haben sich politisch verpflichtet, **in Bezug auf Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen zu kooperieren**. Andere Länder⁽⁵⁾ haben sich unlängst verpflichtet, die OECD-Standards im Bereich des **Informationsaustauschs auf Anfrage** ohne Rücksicht auf durch nationale Interessen bedingte Erfordernisse und das Bankgeheimnis einzuhalten.

2.6 Im Bereich der **internationalen Politik** wirkt die Kommission darauf hin, dass mit verschiedenen Ländern⁽⁶⁾ Abkommen über ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich geschlossen werden. Noch konkreter hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister im Mai 2008 gefordert, in die Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten eine spezielle Klausel über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich aufzunehmen. Im Dezember desselben Jahres wurde der Einführung dieser Klausel durch die Forderung, mit größerer Entschlossenheit gegen Steuerparadiese und kooperationsunwillige Steuergebiete vorzugehen, noch mehr Nachdruck verliehen.

2.6.1 Bei der **Zinsbesteuerung** hat die Kommission erreicht, dass einige Drittländer⁽⁷⁾ und abhängige und assoziierte Gebiete der Mitgliedstaaten, die zum Teil früher als Steueroasen eingestuft wurden, die gleichen oder gleichwertige Maßnahmen anwenden wie die in der EU-Richtlinie über Zinsbesteuerung aufgeführten. Mit anderen Ländern⁽⁸⁾ laufen Sondierungsgespräche, die aber bisher noch nicht zur Einleitung formeller Verhandlungen geführt haben.

2.6.2 Verschiedene Verhandlungen laufen mit den Ländern des **Europäischen Wirtschaftsraums** (EWR)⁽⁹⁾ und mit der **Schweiz**. In den Ländern des EWR gelten die Grundsätze des Binnenmarktes unmittelbar, während für staatliche Beihilfen „entsprechende Bestimmungen“ in Kraft sind. Die Beziehungen zur Schweiz werden durch das Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972 geregelt, doch wurden einige Aspekte unlängst zur Diskussion gestellt. Mit Liechtenstein laufen Verhandlungen über ein neues Abkommen zur Betrugskämpfung. Der gesamte Bereich ist derzeit in Bewegung.

2.6.3 Die Grundsätze der Transparenz, der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches wurden in die Aktionspläne und die mit zahlreichen Ländern im Rahmen der **europäischen Nachbarschaftspolitik** und der **Erweiterungspolitik** geschlossenen Vereinbarungen aufgenommen. Die Kommission bemüht sich darum, für diese Grundsätze auch viele andere Drittstaaten zu gewinnen; die ersten Kontakte zu einigen Ländern sind vielversprechend, aber es muss noch geklärt werden, wie mit den Ländern umzugehen ist, die sich bislang verweigern.

2.6.4 Besonderes Augenmerk wird den **Verhandlungen mit den Entwicklungsländern** gewidmet: abgesehen von der Aufgeschlossenheit einiger weniger Länder müssen noch Widerstände überwunden werden, z.B. dadurch, dass die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) und vom 10. EEF (Europäischer Entwicklungsfonds) gewährten Finanzmittel an die Bedingung geknüpft werden, die Regeln des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich einzuhalten.

(5) U.a. die Schweiz, Österreich, Belgien, Luxemburg, Hong Kong, Macao, Singapur, Chile, Andorra, Liechtenstein, Monaco.

(6) Länder der Karibik, Pazifische Inseln.

(7) Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra.

(8) Hongkong, Macao und Singapur.

(9) Island, Liechtenstein und Norwegen.

2.7 In der Mitteilung wird den **laufenden Maßnahmen** ein eigenes Kapitel gewidmet: innerhalb der EU, in Form der unter Ziffer 2.4 genannten Richtlinien, und mit Drittländern, zur Erleichterung der Umsetzung der unter Ziffer 2.5 erwähnten Maßnahmen. Bemerkenswert ist, dass die Kommission zu Recht vom Rat **genügend Flexibilität bei den Verhandlungen** fordert, ohne die eine Anpassung der allgemeinen Politik an die spezifischen Bedürfnisse des einzelnen Landes nicht möglich ist. Besondere Berücksichtigung finden die **Anreize zur Entwicklungszusammenarbeit**, die für renitente Länder als Anreiz zu mehr Offenheit eingesetzt werden sollten (s.o. 2.6.4).

2.8 Die Kommission macht abschließend den Rat darauf aufmerksam, wie wichtig die vorgeschlagenen Maßnahmen sind und wie notwendig es ist, die **bereits erlassenen Richtlinien auf nationaler Ebene zügig umzusetzen**, das Verfahren der noch zu Prüfung anstehenden zu beschleunigen, eine **verstärkte politische Abstimmung und Koordinierung** auf EU-Ebene zu gewährleisten und schließlich **eine größere Übereinstimmung zwischen den Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten** und den vereinbarten Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns zu **erzielen**.

3. Bemerkungen und Kommentare

3.1 Der EWSA begrüßt die Mitteilung der Kommission auf ganzer Linie: denn es ist höchste Zeit, dass für den komplexen Bereich der Bekämpfung von Steuerflucht im Rahmen eines verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich eine Handlungslinie und Verhaltenskodizes skizziert werden. Der **Ausschuss unterstützt und befürwortet jeden einzelnen angesprochenen Aspekt und sämtliche von der Kommission vorgeschlagene Maßnahmen vorbehaltlos**. Abgesehen davon sollte seines Erachtens auf einige Grundsatzprobleme und Detailfragen hingewiesen werden, die besonders berücksichtigt werden sollten.

3.2 Die Kommission spricht die Frage der Vereinbarkeit zwischen der finanziellen Unterstützung bestimmter Länder durch die EU und deren Bereitschaft zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich an (siehe 2.7). Im Rahmen der Halbzeitprüfung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sollten ggf. „geeignete Maßnahmen“ ergriffen und besondere Maßnahmen ins Cotonou-Abkommen⁽¹⁰⁾ aufgenommen werden. Diese Maßnahmen könnten z.B. darin bestehen, die Finanzmittel für nicht kooperationsbereite Länder zu kürzen und im Gegenzug jenen, die ihren Verpflichtungen nachkommen wollen, Anreize in Form von technischer Hilfe und zusätzlichen Mitteln zu bieten.

3.2.1 Dementsprechend wird vorgeschlagen, in die EU-Politik zur Unterstützung anderer Länder die Idee einzuführen, dass **die Hilfsleistungen an den konkreten Beweis der Kooperationsbereitschaft gekoppelt sind**, auch - aber nicht nur - im Steuerbereich. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Rechtsakte, in denen die Modalitäten der Hilfsleistungen geregelt werden, eine entsprechende **explizite Klausel** enthalten sollten. Es gilt, eine klare und unmissverständliche Wende in der Politik der **Mittelzuwendung** zu vollziehen, die ein Instrument zur **Unterstützung eines konkreten und nachvollziehbaren Prozesses moralischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung** werden muss. Korrupte Regierungen reagieren nicht auf Aufrufe zur Zusammenarbeit: sie können nur überzeugt werden, wenn ihre Interessen auf dem Spiel

(10) Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23.6.2000.

stehen. Noch ist offen, wie die von der Kommission vorgeschlagene Politik in die Praxis umgesetzt werden kann: **Politische und soziale Bedenken** könnten nämlich maßgeblich über ihre Umsetzung entscheiden.

3.3 Interessant ist die einleitende Erklärung der Kommission, die das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich als Instrument für eine „koordinierte Reaktion“ auf die Probleme der Geldwäsche, der Korruption und des Terrorismus betrachtet. Dementsprechend wird erneut die vom EWSA geteilte Sichtweise bekräftigt, dass nur im Rahmen einer globalen Bekämpfung dieser Phänomene eine Strategie zur Verteidigung der Gesellschaft gegen jegliche Art krimineller, terroristischer oder steuerlicher Finanzstraftaten umgesetzt werden kann.

3.3.1 Sämtliche von der Kommission in ihrer Mitteilung aufgezählten Maßnahmen sind für ein **verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich** nützlich. Gleichwohl fehlt nach Ansicht des EWSA ein klarer Verweis auf eine globale Strategie. Die im Steuerbereich laufenden oder geplanten Maßnahmen sollten zu denen im Bereich **Geldwäsche und Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität und Terrorismus** parallel laufen und mit diesen ineinander greifen. Zuvor müssten jedoch **einige Grauzonen und die zwischen den Steuerrichtlinien und den Geldwäscherichtlinien bestehenden Unstimmigkeiten beseitigt werden**.

3.4 Die Richtlinien zur Bekämpfung der Steuerflucht enthalten keinen Hinweis auf die Bestimmungen der **dritten Geldwäscherichtlinie** (MLD) ⁽¹¹⁾, und dies obwohl in der Letzgenannten auch die Steuerhinterziehung (zumindest in einigen Fällen) zu den „**schweren Straftaten**“ gezählt wird ⁽¹²⁾. Es stellt sich also die Frage, ob die MLD auch im Steuerbereich zur Anwendung kommt, insbesondere in Bezug auf die Meldepflichten, die Aufgaben der zentralen Meldestelle ⁽¹³⁾ und die Mitwirkung Dritter, wie z.B. Angehöriger der freien Berufe ⁽¹⁴⁾. Die Antwort auf diese Frage ist jedoch negativ: **in den „Steuerrichtlinien“ fällt die Betrugsbekämpfung in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Steuerbehörden**, die Zuständigkeiten der zentralen Meldestellen oder Verbindungen zu diesen werden mit keinem Wort erwähnt und schon gar nicht werden die Bestimmungen der MLD aufgegriffen.

3.4.1 In den Gemeinschaftsrichtlinien besteht somit eine Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis. In der Praxis sind die **Grenzen zwischen Steuerbetrug und Geldwäsche unklar oder inexistent**, auch wenn sie theoretisch definierbar sind: z.B. kann die Hinterziehung der MwSt als Schmuggel (Geldwäsche) oder als Steuerbetrug betrachtet werden und kann Verbindungen augenscheinlich „normaler“ Betriebe zum Drogen- und Waffenhandel etc. zum Vorschein bringen. Korruption impliziert immer Steuerhinterziehung, verdeckt aber häufig ganz andere schwere Straftaten; Transaktionen mit steuerlich „zweifelhaftem“ Geld können terroristische Aktivitäten verdunkeln. Es gibt zahlreiche Interpretationszweifel und Möglichkeiten für Zuständigkeitskollisionen.

⁽¹¹⁾ Richtlinie 2005/60/EG zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15, geläufig als 3. Geldwäscherichtlinie (MLD).

⁽¹²⁾ Vgl. Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe d) der MLD: „schwere Straftaten zumindest: ... Betrug im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“: Die Steuerhinterziehung, zumindest im Bereich der MwSt, wird somit explizit unter die Straftaten der MLD subsumiert.

⁽¹³⁾ Vgl. Artikel 21 der MLD.

⁽¹⁴⁾ Vgl. Artikel 2 Absatz 3 der MLD.

3.5 Der gesamte Themenkomplex muss somit **neu durchdacht und systematisch überarbeitet** werden: die **MLD muss auf ihr erklärtes Ziel beschränkt werden**, nämlich die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus, unter ausdrücklicher Ausgrenzung von Steuer- und Finanzstraftaten, wenn diese keinen kriminellen oder terroristischen Hintergrund haben. Andererseits sollten die Steuerrichtlinien jedwede eindeutig kriminelle oder terroristische Straftat vom **Zuständigkeitsbereich der Steuerbehörden ausklammern**. Ohne eine Wertehierarchie aufzustellen zu wollen, hat die Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus eine noch größere politische und soziale Bedeutung als die Bekämpfung der Steuerflucht. Beide Bereiche sind andererseits eng miteinander verbunden, und zwar nicht nur aufgrund der bereits erwähnten Unklarheiten bei der Zuständigkeit, sondern auch **wegen der Notwendigkeit, dem Konzept der „globalen Bekämpfung“ konkrete Gestalt zu verleihen**, was eine **Pflicht zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch** zwischen den einzelnen Behörden impliziert. Die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden wird im Grunde in einer Mitteilung aus dem Jahr 2004 ⁽¹⁵⁾ bereits erwähnt, erscheint aber in keiner Richtlinie.

3.6 Die Unterteilung der Zuständigkeiten, oder ihre Überschneidungen, spiegeln die Aufteilung der Befugnisse im Rat wider: die Probleme der Steuerflucht und der Steueroasen werden im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister behandelt, die Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus im Rat der Justiz- und Innenminister. Im Übrigen findet sich diese Aufteilung auch auf internationaler Ebene: die G-20 und die GAFI/FATF ⁽¹⁶⁾ scheinen verschiedenen Welten anzugehören. In der OECD besteht eine Verbindung, allerdings nur auf zentraler Ebene: ihre Ansprechpartner auf nationaler Ebene sind je nach Zuständigkeitsbereich der Ministerien unterschiedlich.

3.7 Erklärungen von offizieller Seite legen die Annahme nahe, dass es einen politischen Willen zu einem wirksamen **globalen Kampf** gibt; doch sind keine praktischen Lösungen in Sicht, zumindest solange man sich auf den höchsten Ebenen im Politik- und Finanzbereich nicht wirklich der Tragweite des Problems bewusst geworden ist. Eine erste Prüfung einiger **Grundsatzaspekte** ist gleichwohl vordringlich und unaufschiebar. Dazu gehört sicherlich die **Bewertung des Phänomens der Steueroasen** ⁽¹⁷⁾ in seiner Gesamtheit. Dank des Engagements der OECD und der Kommission haben sich in letzter Zeit viele „Oasen“ zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Steuerflucht ⁽¹⁸⁾ bereit erklärt, indem das Bankgeheimnis abgeschafft oder eingeschränkt wurde, sodass kein Land mehr auf der „schwarzen Liste“ ⁽¹⁹⁾ steht. Die Zukunft wird zeigen, ob und wie viele Versprechen eingehalten werden.

⁽¹⁵⁾ „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten“, KOM(2004) 611 endg.

⁽¹⁶⁾ GAFI: Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ der OECD.

⁽¹⁷⁾ Es ist interessant, dass der englische Ausdruck „fiscal haven“ in den meisten Sprachen durch „Steuerparadies“ wiedergegeben wird. Der Unterschied zwischen „haven“ (Zufluchtsort) und „heaven“ (Paradies) dürfte kaum auf einen Übersetzungsfehler zurückzuführen sein, sondern ist vielmehr Ausdruck einer unterschiedlichen Mentalität.

⁽¹⁸⁾ Im Grunde enthalten die Abkommen mit den Steuerparadiesen die „Standardklausel“ zu organisiertem Verbrechen und Terrorismus, aber der „Steueraspekt“ steht immer im Vordergrund.

⁽¹⁹⁾ Es gibt zwei andere Listen, nämlich die „hellgraue“ und die „dunkelgraue“, je nach Grad der Kooperationsbereitschaft.

3.7.1 Die verschiedenen Listen sind nicht erschöpfend bzw. lassen auf jedem Fall Raum für Grauzonen. Ein gewisser Mangel an Transparenz scheint ein Merkmal der **aufstrebenden Finanzzentren** zu sein, von denen einige Merkmale eines „Zufluchtsorts“, wenn nicht sogar eines „Paradieses“ für Steuern oder Sonstiges aufweisen oder in Zukunft aufweisen können: einige südostasiatische Länder, die Golfstaaten, aber in gewisser Hinsicht auch Indien, Singapur und China (Hong Kong ist lediglich die Vorhut der chinesischen Finanzwelt). Die **Terrorismusfinanzierung** wird - obwohl sie zu den „Standardklauseln“ gehört - in den Verhandlungen häufig übergangen, weil sie über Kanäle läuft, die sich verständlicherweise nicht gerne zu erkennen geben und schon gar nicht verhandlungsbereit sind. Diese und andere Probleme sind so heikel, dass die diesbezügliche Zurückhaltung nachvollziehbar ist, auch wenn dies natürlich kein Grund ist, diese Probleme zu ignorieren.

3.7.2 Es gibt weitere Aspekte, die nicht angesprochen werden: der **Waffenhandel**, bei dem die Waffen häufig legal und mit entsprechenden offiziellen Genehmigungen verkauft werden, und der Zug um Zug auf geheimen Pfaden Krieg und Terrorismus in zahlreichen Ländern schürt und häufig durch **Drogeneinnahmen** finanziert wird: dadurch entsteht ein enormer Geldfluss, der in einem unergründbaren „schwarzen Loch“ zu verschwinden scheint. Das Phänomen ist wohl bekannt, aber sicherlich nicht mit Richtlinien, Vereinbarungen oder Untersuchungen zu lösen: hier geht es um Anderes, und hier ist die Weltpolitik gefragt.

3.7.3 Das Phänomen der Steueroasen ist insgesamt ein Problem, das angegangen werden muss, wobei natürlich den **geopolitischen** Aspekten Rechnung zu tragen ist, die jedwede Lösung bedingen. Was die praktischen Möglichkeiten betrifft, so muss die Bekämpfung der Steuerflucht und der Geldwäsche (vor allem aber des Terrorismus) weitestgehend global erfolgen, auch wenn der globale Erfolg noch längst nicht in Sicht ist. Und vor allem gilt es wachsam zu bleiben, um **der Verlagerung von Aktivitäten** von bekannten Finanzzentren zu weniger bekannten und vielleicht feindlich gesinnten oder weniger verhandlungsbereiten Zentren vorzubeugen. Die aktuelle Krise beschleunigt die schrittweise Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den globalen Finanzzentren: Asien und die islamische Welt sind die neuen aufstrebenden Mächte, deren Denk- und Verhaltensweisen nicht zwangsläufig mit den traditionellen Mustern der westlichen Welt übereinstimmen.

3.8 Ein weiteres Problem, das in gewisser Hinsicht mit den Steueroasen zusammenhängt, ist das der **Billigflaggen (FOC - flags of convenience)**, unter denen 63 % der Welthandelsflotte

und ein guter Teil der großen Freizeitschiffe fahren: die entsprechenden Register **befinden sich größtenteils in Steuerparadiesen**, wohin somit beträchtliche **Finanzströme** gelangen, die **absolut legalen Ursprungs** sind, auch wenn sie (fast) keiner Steuerabgabe unterliegen. Zu den Ländern, die derartige Register führen, gehören auch einige EU-Mitgliedstaaten. Die unter einer Billigflagge fahrenden Flotten genießen gegenüber den Flotten unter nationalen Flaggen einen Wettbewerbsvorteil und mit den eingenommenen Frachtgebühren wird die „offizielle“ Steuergesetzgebung umgangen, aber nicht hintergangen. Darüber hinaus unterliegen sie nicht den Verpflichtungen der für Seeleute geltenden arbeitsrechtlichen Vereinbarungen.

3.8.1 Steuerliche Maßnahmen gegen Billigflaggen sind nicht nur aus Mangel an jeglicher Rechtsgrundlage nicht geplant, sondern auch weil rein steuerlich begründete Maßnahmen u.a. Gefahr laufen könnten, eine für die ganze Welt unverzichtbare Wirtschaftstätigkeit zu schädigen und einen massiven Investitionsfluss in die Weltwirtschaft trocken zu legen. Abgesehen von streng moralischen Erwägungen verzerren die Billigflaggen den Wettbewerb und umgehen arbeitsrechtliche Vereinbarungen; und dies alles mit dem stillen Einverständnis oder der stillschweigenden Zustimmung der Regierungen weltweit. Im Gemeinschaftsbereich greifen für sie nur die Vorschriften zur Sicherheit der Seefahrt und die Seeverkehrsregeln.

3.8.2 Diese Aspekte werden hier angesprochen, um deutlich zu machen, dass nicht alle Finanzmittel, die in die Steuerparadiese fließen und von dort aus in die weltweiten Finanzzentren investiert werden⁽²⁰⁾, in die Kategorie Steuerflucht, Geldwäsche und Terrorismus fallen. Unter diesem Blickwinkel sind die von der G-20 geplanten und von der Kommission vorangebrachten Maßnahmen im Steuerbereich begrüßenswert: sie müssen sich **auch auf die Aspekte Geldwäsche und Terrorismus erstrecken**, sollten aber **unerwünschte Auswirkungen auf legale bzw. zumindest nicht illegale Tätigkeiten und Finanzströme vermeiden**.

3.8.3 Von den Steueroasen **Transparenz und Zusammenarbeit** zugesichert zu bekommen, wäre ein epochaler Erfolg. Die Grauzonen, die es vermutlich immer geben wird, machen deutlich, dass neben den großen Prinzipien **realistische Zielsetzungen** verfolgt werden müssen, auch wenn diese nicht optimal sind. Letzten Endes müssen **die Initiativen im Finanz- und Steuerbereich von den politischen Entscheidungsträgern im Rahmen ihrer Strategien für internationale Beziehungen gesteuert und kontrolliert werden**. Hier braucht die Europäische Union eine **gemeinsame Politik**: dieses Ziel sollte für die Regierungen vorrangig sein, liegt aber beim gegenwärtigen Stand der Dinge offensichtlich noch in weiter Ferne.

Brüssel, den 17. Dezember 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Berechnungen zufolge laufen 35 % der weltweiten Finanzströme über Steuerparadiese; die Berechnungsgrundlagen sind nicht bekannt.