

# Bekämpfung von Geldwäsche und Steueroasen wäre einfach

Brigitte Unger

## Einleitung

Geldwäsche ist der Versuch, die kriminelle Herkunft von Geld zu verschleiern, indem es in den legalen Finanzkreislauf eingeschleust wird. Wie ein Tropfen Tinte, der in einem Strom von Wasser verdünnt wird, sollen Einnahmen aus Drogengeld, Korruption, Betrug und Gelder aus Steuerhinterziehung damit verhüllt und für die Fahnder unauffindbar werden. Banken und Steueroasen spielen dabei eine wichtige Rolle, denn kriminelles Geld wird häufig zuerst als Bargeld auf eine Bank gebracht (sogenannte Platzierungsphase), von wo aus es international weitergeleitet wird (sogenannte Herkunftverschleierungsphase), um dann im legalen Wirtschafts- oder Finanzleben dauerhaft geparkt zu werden (sogenannte Überführungs- oder Integrationsphase).

Steueroasen spielen eine wichtige Rolle vor allem in der Herkunftverschleierungsphase oder als Langzeitparkplatz für die ‚Ersparnisse‘ von Steuerhinterziehern.

Jüngste Skandale rundum die Panama und Paradise Papers (vgl. ICIJ 2016, Unger 2017, ICIJ 2017) oder Bahamas- und Luxemburg-‚Leaks‘ (ICIJ 2014) zeigen, dass nicht nur individuelle Steuersünder und organisierte Kriminalität das nationale und globale Rechts- und Steuersystem gefährden, sondern auch die Buchhaltungspraktiken Multinationaler Konzerne zur Steuervermeidung. Steuervermeidung hat inzwischen ein Ausmaß angenommen, das die Grenze zwischen Legalem und Illegalem durch die Schaffung einer breiten Grauzone ausgehöhlt hat. Eine Konzernmutter, die in einem Land eröffnet wird, in dem sie keine ökonomische Aktivität ausführt (oder aufgrund der gesetzlichen Konstruktion der Gesellschaft gar nicht ausführen darf), und in dem auch kein Management sitzt, und die nur dem Zweck dient, keine Steuern zu zahlen, zeigt dieses Überstrapazieren der Steuervermeidungstechniken und das Dunklerwerden dieser Grauzone deutlich (ICIJ 2014).

Geldwäsche von organisierter Drogenkriminalität, Korruptionsgelder von Diktatoren, Terrorismusfinanzierung, Steuerhinterziehungsgelder von Individuen werden seit der 4. Anti-Geldwäscherichtlinie (2015) der EU als gleichrangige Delikte, nämlich als Vortaten zur Geldwäsche, gesehen. Sie gehen plötzlich Hand in Hand. Hinzu kommen Steuervermeidungsgelder großer Konzerne, die den Rand des Legalen überschreiten (siehe jüngst enthüllte Paradise Paper ICIJ 2017). Viele zog es mehr nach Europa und seinen ‚Inseln‘, andere mehr nach Panama, andere wiederum nach Hongkong oder Singapur. Das Volumen von weltweiter Geldwäsche und Steuerhinterziehung wird auf mehrere Billionen USD geschätzt (Geldwäsche beträgt zwischen 1,5 Billionen und 2,8 Billionen USD jährlich, inklusive Steuerhinterziehung weltweit 7,6 Billionen USD, im EU-Durchschnitt rund 10 Prozent des BIP vgl. Unger 2017) und würde ausreichen, um den Welthunger schlagartig zu stoppen oder um die Kluft zwischen Arm und Reich deutlich zu verringern.

Der folgende Beitrag will einen kurzen Überblick über die Entwicklung der internationalen Geldwäsche- und Steuerhinterziehungsbekämpfung, vor allem aus europäischer Sicht, geben. Was wird wie bekämpft und warum? Welche Rolle spielen Steueroasen dabei, und welche Rolle spielt und sollte Österreich dabei spielen?

## Was wird bekämpft und warum?

Geldwäschebekämpfung geht von den USA aus. In den 1980er Jahren wollte das Clinton-Regime den vergeblichen Kampf gegen Drogenhändler mit einer neuen Strategie des ‚follow the money‘ aufnehmen: Wenn es gelänge, das Geld der Drogenhändler zu konfiszieren, sei der finanzielle Anreiz für Drogenhandel nicht mehr vorhanden. Das erste Geldwäschegesetz weltweit wurde 1986 in den USA verabschiedet. Sehr schnell gelang es den USA durch Gründung der Financial Action Task Force FATF, internationale Standards zur Geldwäschebekämpfung (die 40 Recommendations<sup>1</sup>) durchzusetzen, die unter anderem die Gründung einer Financial Intelligence Unit FIU und die Kriminalisierung von Geldwäsche im Strafrecht jedes Landes beinhalteten, durchzusetzen. Die Gefahr, auf eine schwarze Liste zu kommen, die Bankgeschäfte mit dem Land verbot, war so groß, dass im Juni 2017 alle Länder der Welt bis auf die demokratische Volksrepublik Korea kooperierten.

Die Definition und Ziele der Geldwäschebekämpfung verbreiterten sich im Laufe der Zeit. Die Vortaten für Geldwäsche umfassten zuerst Drogenhandel, dann Korruption, Terrorismusfinanzierung (als Folge von 9/ 11) und seit 2015 auch Steuerhinterziehung.

Viele sehen die Finanzkrise, nach der die verschuldeten Länder dringend Geld brauchten, als Grund für die stärkere Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Manche sehen schon davor Zeichen von Re-Regulierung (Hakelberg 2017). Auch neue Formen der Transparenz durch ‚whistleblower‘, ob durch Robin Hoods (z.B. der Unbekannte, der die Informationen zu den Panama Papers an Journalisten lieferte) oder durch Dagobert Duck (z.B. der Mann, der die CD ROMs mit deutschen Steuersündern in der Schweiz an Deutschland für 3 Millionen Euro verkaufte), machten Steuerhinterziehung zu einem brisanten politischen Thema.

## Wie wird Geldwäsche bekämpft?

Geldwäschebekämpfung erfolgt mit einem doppelten Ansatz. Einerseits werden Geldwäscher strafrechtlich verfolgt, andererseits besteht Meldepflicht von Privaten über den Verdacht von Geldwäsche. Banken, Finanzinstitute, Steuerberater, Buchhalter, Notare, Rechtsanwälte, Händler mit großen Werten (z.B. Auto, Juweliere, Kunst) sind verpflichtet, zur Vorbeugung einer Straftat verdächtige Transaktionen zu melden.

Der große internationale Druck, der durch schwarze, aber auch graue, Listen des FATF aufgebaut wurde, erzeugte eine Regelbefolgung auf Papier. Inwieweit eine echte Kooperation erzielt werden konnte, bleibt fraglich (s. Unger 2015). Auch die OECD-Liste über #harmful tax competition war nicht sehr effektiv, enthielt sie doch nur kleine Inseln, nicht aber die großen Steueroasen wie die Niederlande, oder das Dreieck Österreich-Liechtenstein-Schweiz.

Nach der Finanzkrise wurden neue Instrumente zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung eingesetzt. Automatischer Austausch von Information über Konten von Personen mit Wohnsitz im Ausland, Country by Country Reporting und BEPS – Base Erosion and Profit Shifting - ein umfassendes OECD-Programm, das Unternehmen das Verschieben von Profiten in Niedrigsteuerländer erschweren soll, wurden initiiert. Legal Entity Identifiers – Unternehmensnummern –, die den eigentlichen Besitzer von Unternehmungen identifizieren helfen sollen, wurden geschaffen. Wie weit es diesen neuen Regelungen gelingen wird, Schlupflöcher im internationalen Steuersystem zu stopfen, untersucht derzeit das EU-Projekt COFFERS (2017) unter Leitung der Autorin, an dem u.a. auch das Tax Justice Network mit seinem Financial Secrecy Index teilnimmt.

## Steueroasen – ein europäisches Problem

Offshore-Plätze sind Zentren internationaler Bank-, Finanzierungs- und anderer Dienstleistungen außerhalb der Reichweite der Regulierungskompetenzen nationaler Aufsichts- und Finanzbehörden. Steuerliche Begünstigungen sind ein wesentliches Merkmal dafür, weshalb eine Abgrenzung zu Steueroasen, also Jurisdiktionen, die massiven Steuerwettbewerb nach unten betreiben, nicht möglich ist.

Ob Offshore-Zentren nur kleine Inseln (weg von der Küste – offshore) sind, oder auch das Festland beinhalten, ist umstritten. Selbst innerhalb des Tax Justice Networks besteht darüber keine Einigkeit (vgl. Unger 2017). Im Folgenden werden sie breit definiert.

Palan, Murphy and Chavagneux (2009) reihen Offshore Centers. Bei ihnen führen die Bahamas, gefolgt von Bermuda und den Cayman Inseln. Panama hat Rang 7. Innerhalb Europas führen Malta (Rang 6), Zypern (Rang 10), Liechtenstein (Rang 12), die Schweiz (Rang 19), Irland (Rang 25) und Luxemburg (Rang 26). Viele europäische Länder verwenden wenig regulierte Offshore-Jurisdiktionen auf ihrem eigenen Territorium für ihre dunklen Geschäfte. Großbritannien verwendet die Kanalinseln (Alderney, Guernsey, Jersey, Sark, die Jungferninsel, Isle of Man etc). Frankreich verwendet Monaco. Italien Campione d'Italia und San Marino. Portugal Madeira, Spanien Melilla, und die Niederlande die früheren Kolonien Aruba und holländischen Antillen.

In seiner Dissertation zeigt van Koningsveld (2015), dass von 7,8 Billionen USD an weltweitem Offshore-Vermögen, das er entschlüsselt, 3 Billionen aus Europa stammen. Europa ist damit der bedeutendste Offshore-Vermögenshalter, gefolgt von Asien-Pazifik (1,8 Billionen) und dem Mittleren Osten und Afrika mit 1,4 Billionen. US-Amerikaner halten viel weniger offshore und wenn, dann in der Karibik und in Panama. Europäer investieren ihr Geld vor allem in der Schweiz (1,04 Billionen), gefolgt von Großbritannien, den Kanalinseln und Dublin (0,74 Billionen) sowie Luxemburg (0,54 Billionen). Panama und die Karibik sind bei Europäern weniger beliebt (0,14 Billionen).

Angesichts des großen Vermögens, das von Europäern in Europa offshore gehalten wird, wäre es ein Meilenstein in der Steuerhinterziehungsbekämpfung, wenn zumindest die europäischen Offshore Center reguliert oder geschlossen würden. Welche Rolle spielt Österreich dabei?

## Österreichs Ruf im Ausland

Viele Politiker von EU-Mitgliedstaaten haben im Inland eine andere Diktion als in internationalen Gremien, wo internationale Sanktionen gefürchtet werden und Handelsverträge dadurch unsicher werden könnten. Aber es gibt wenige EU-Mitgliedstaaten, denen es gelingt, trotz großer internationaler Proteste kein Sterbenswörtchen im Inland zu verlautbaren. Politologen würden dieses Unisono des Schweigens von Wirtschaft, Politik und Medien wahrscheinlich mit der Kleinheit des Landes erklären, mit einer überdurchschnittlich starken Bankenlobby und Vernetztheit von Politik, Banken und Kirche, oder mit einer starken epistemischen Gruppe von Wirtschaftsakteuren und politischen Akteuren, die alle etwa an den gleichen Schulen wie Schotten oder Theresianum ihr „Wissen“ (ihre Episteme) erlangt haben und darum gleiche Werte und Netzwerke teilen. Jedenfalls gelang es bis vor kurzem immer wieder, im Inland das Thema Geldwäsche klein zu halten, während es international brodelt.

Österreich galt international zusammen mit Luxemburg, Liechtenstein und der Schweiz

aufgrund des starken Bankgeheimnisses als Steueroase. Österreich galt innerhalb der EU zusammen mit Luxemburg als Gefährder eines EU-weiten offenen Steuer- und Informationsaustauschsystems (siehe auch den Artikel von Kader et al. in diesem Heft).

So wurde etwa in der Vergangenheit die Ausnahme Österreichs bei der EU-Sparrichtlinie (2003) international kritisiert. Die Richtlinie 2003/48/EG schreibt den automatischen Austausch von Informationen über Zinserträge von Privatpersonen zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor. So können die in einem EU-Land an Staatsangehörige anderer EU-Länder ausgezahlten Zinserträge nach den Rechtsvorschriften des steuerlichen Wohnsitzes besteuert werden. Drei EU-Mitgliedstaaten erreichten damals eine Ausnahme: Luxemburg, Österreich und Belgien. Zusammen mit den weiteren europäischen Jurisdiktionen Andorra, Jungferninseln, Isle of Man, Liechtenstein, Monaco, San Marino und der Schweiz befand Österreich sich damit in der Gruppe jener Länder, die als Steueroasen gelten.

Im Inland sah man dies lange Zeit anders. Nicht nur Politiker, auch Medien ergriffen Partei: Stolz berichtete etwa der Trend noch 2014, dass es Österreich wieder einmal gelungen war, sein Bankgeheimnis zu wahren. Die EU-Finanzminister hatten sich auf den Automatischen Informationsaustausch geeinigt. Österreich bekam allerdings Aufschub – die anderen EU-Staaten müssen bereits ab 2017 den Datenaustausch umsetzen, Österreich ab 2018. Finanzminister Schelling begründete die Ausnahme mit einem System, das „von Null“ aufgebaut werden muss. Auch die Eidgenossen werden erst ab dem Jahr 2018 den Informationsaustausch starten. Luxemburg wurde kein weiterer Aufschub gewährt.

### Was tun?

Wo ein Wille ist, ist ein Weg, heißt es im Volksmund. Nun, der Weg Geldwäsche und Steuerhinterziehung zu bekämpfen, ist einfach. Er heißt: internationale Transparenz.

- Ein internationales Register, das den wahren Besitzer (ultimate beneficial owner) von Unternehmen aufzeigt.
- Automatischer Austausch von Informationen der Finanzbehörden über Einkommen
- Ein zentrales Bankregister
- Bekanntgabe von Steuern, die Unternehmungen in jedem Land bezahlen.

Mit diesen einfachen vier Punkten wäre Steuerhinterziehung und Geldwäsche in Europa wesentlich erschwert.

Allerdings bedeutet Transparenz auch weniger Privatheit. Der Wille, diese aufzugeben, scheint nicht wirklich vorhanden zu sein. Privatheit gilt als ein kostbares Gut.

Aber die Wahrung der Privatsphäre kann nicht einer kleinen Gruppe von hohen Einkommensbeziehern und Steuerhinterziehern gewährt werden, die dieses Privileg schamlos auf Kosten der Allgemeinheit ausnützt. Ein Obdachloser hat keinerlei Privatsphäre, nicht einmal einen geschützten Raum, in den er sich zurückziehen kann. Eine allein lebende Sozialhilfeempfängerin hat keine Privatsphäre, wenn selbst ihr Badezimmer auf die Anzahl der Zahnbürsten inspiziert wird.

Informationsaustausch ist ein wesentliches Element, um internationale kriminelle Aktivitäten zu stoppen. Neue Verschlüsselungstechnologien ermöglichen es, den Kreis der Benutzer dieser Information zielgerichtet zu definieren. D.h. es gibt ausreichend Instrumente und Techniken, um Steuerhinterziehung auch unter Wahrung unterschiedlicher Rechtslagen in den EU-Ländern zu stoppen.

Steuern sind der Preis, den wir für eine zivilisierte Gesellschaft zahlen, meinte der Richter des US-amerikanischen Obersten Gerichtshofs Oliver Wendel Holmes bereits 1902. Um sie einzutreiben, müssen internationale Steuerlöcher gestopft werden und europäische Offshore-Zentren geschlossen werden. Das wäre ganz einfach, wenn die EU-Länder kooperierten und den Steuerwettbewerb stoppen würden. Und wenn Österreich ohne Wenn und Aber mitzöge.

## Literatur

- Cobham, A., Jansky, P., Meinzer, M. (2015), The Financial Secrecy Index: Shedding new light on the geography of secrecy, CGD Working Paper 404.
- COFFERS (Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators) (2016), Ongoing EU Horizon 2020 Project, under leadership of B. Unger. 2016–2019 grant agreement No 727145, siehe: <https://coffers.eu/>
- ECOLEF (2013), The economic and legal effectiveness of anti-money laundering and terrorism financing policy in the European Union, project leader B. Unger, report, JLS/2009/ISEC/AG/087 [http://www2.econ.uu.nl/users/unger/ecolef\\_files/Final%20ECOLEF%20report%20\(digital%20version\).pdf](http://www2.econ.uu.nl/users/unger/ecolef_files/Final%20ECOLEF%20report%20(digital%20version).pdf)
- EU-Sparrichtlinie (2003), Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0049:en:HTML>
- EU COUNCIL DIRECTIVE 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States, <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/49/oj>
- EU Council Directive 2015/849 of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>
- Hakelberg, L. (2017), The power of states and business: Explaining transformative change in the fight against tax evasion and avoidance, Working Paper for EU Horizon 2020 Project COFFERS, Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators under grant agreement No 727145.
- ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) (2014), Luxembourg Leaks: Global Companies' Secrets Exposed, <http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks>
- ICIJ (2016), The Panama Papers, <https://panamapapers.icij.org/>
- ICIJ (2017), <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>
- Palan, R., Murphy, R., Chavagneux, C. (2009), Tax havens: How globalization really works, Cornell University Press, 2009.
- Trend (14.10.2014 <https://www.trend.at/service/steuern/bankgeheimnis-automatischer-infoaustausch-5149343>)
- Unger, B. (2017), Off-shore activities and money laundering: recent findings and challenges, Briefing Paper at the Inquiry of the Panama Committee, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/2017-01
- Zucman, G., Fagan, T.L., Piketty, T. (2015), The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens, University of Chicago Press, 2015.

## Anmerkungen

- 1 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/the40recommendationspublishedoctober2004.html>