

# Abschied vom Bankgeheimnis?

Martina Neuwirth<sup>1</sup>

Im April 2009 erklärten die Regierungen der in den G20 versammelten großen Industrienationen: „The era of banking secrecy is over.“ Man versprach auch, die öffentlichen Finanzen und Finanzsysteme zu schützen. Dabei kam man überein, gegen „noncooperative jurisdictions, including tax havens“ vorzugehen (G20 Leaders 2009: art. 15). Steigende Budgetdefizite im Zuge der kostenintensiven Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise und die darauf folgende intensive Debatte um Steuergerechtigkeit hatten die Bekämpfung von Steuerflucht und -vermeidung ganz nach oben auf die politische Agenda befördert. Vier Jahre später, am G20-Gipfel in St. Petersburg, wurde der automatische Informationsaustausch von Steuerdaten zum globalen Standard erhoben. Gegen die Einführung dieses Mechanismus hatte sich Österreich viele Jahre lang vor allem wegen seines Bankgeheimnisses gesträubt.

## Steuerflucht und Steuervermeidung als internationales Problem

Sinkende Steuereinnahmen sind nicht nur ein Problem westlicher Industrieländer. Unter den Hauptfaktoren ist dafür zunächst der internationale Steuerwettbewerb zu nennen. Durch die globale Krise weiter angefacht, hat er v.a. für Entwicklungsländer verheerende Folgen. Laut Tax Justice Network Africa (2012) verlieren ostafrikanische Länder jedes Jahr 2,8 Mrd. USD wegen der Steuerbegünstigungen, die sie ausländischen InvestorInnen gewähren. Uganda verlor etwa 2% des BIP im Finanzjahr 2009/10. Der Internationale Währungsfonds (IWF) meinte zu diesem Problem, das er im Zuge seiner Strukturanpassungsmaßnahmen über lange Zeit mitverschuldet hat: „*Tax competition can simply result in tax rates ending up too low*“ (IMF 2013: 33).

Der Fonds berechnete in einer Studie auch die sog. „Spillover-Effekte“: Wenn viele Länder ihre Steuersätze verringern, sind auch die Staaten betroffen, die das nicht tun. Die zu erwartenden Verluste verringern sich etwas, wenn das Land ebenfalls Steuern senkt. Durch diese Abwärtsspirale profitieren somit zwar einige Staaten vom Wettbewerb, auf globalem Niveau werden die Steuereinnahmen aber *insgesamt* weniger. Im Gegensatz zum Handel können im Steuerbereich auch kleine Länder, die zu Steueroasen werden, beträchtliche Wirkung entfalten.

Zum zweiten können insbesondere global agierende Unternehmen legale Steuervermeidung betreiben. Denn für sie ist es relativ leicht, Gewinne in jene Steueroasen zu transferieren, die sehr geringe Steuersätze anbieten bzw. nicht-ansässige Firmen überhaupt nicht besteuern.

Ermöglicht wird dies durch ein weitgehend als veraltet angesehenes System, dessen Kern die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs) sowie die Amts- und Rechtshilfeabkommen darstellen. Dieses System geht auf die 1920er zurück, als die Weltwirtschaft nicht so eng verflochten war wie heute.

Die DBAs regeln im Prinzip die Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen den beiden

Vertragsstaaten. Festgelegt wird auch, wer genau vom Abkommen betroffen ist. Dabei soll eine doppelte Besteuerung (also eine Besteuerung in beiden Vertragsstaaten) vermieden werden. Durch „Treaty Shopping“, also das Ausnützen von Steuerschlupflöchern, kommt es aber immer häufiger zu Doppel-Nichtbesteuerung von natürlichen Personen oder Unternehmen. Die meisten bilateralen DBAs richten sich (ebenso wie die neu hinzugekommenen Informationsaustauschabkommen, TIEAs<sup>2</sup>) nach einem OECD-Musterabkommen, das jedoch die Ansässigkeitsstaaten (tendenziell eher die OECD-Länder) gegenüber den Quellenstaaten (tendenziell eher Entwicklungsländer) begünstigt. Damit werden Zinsen, Dividenden, Lizenzen oder Veräußerungsgewinne dort versteuert, wo die steuerpflichtige (juristische oder natürliche) Person ansässig ist. Das Musterabkommen der UNO begünstigt die Ansässigkeitsstaaten etwas weniger, wird jedoch von Industrieländern kaum als Verhandlungsgrundlage verwendet. DBAs regeln auch den Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zwischen den Vertragsparteien, wobei der derzeit (noch) praktizierte Standard der Austausch auf Anfrage (und nicht der automatische Datenaustausch) ist. In letzter Zeit werden die DBAs zunehmend kritischer unter die Lupe genommen und ihre Auswirkungen auf sog. Entwicklungsländer analysiert.<sup>3</sup>

Inzwischen ist der öffentliche Druck, aggressiver Steuervermeidung den Kampf anzusagen, durch Wirtschaftskrise, Bankenpakete und die daraus resultierenden Budgetdefizite auch in Industrieländern derart hoch geworden, dass die OECD im Juli 2013 im Auftrag der G20 ein Maßnahmenpaket zur Verhinderung von künstlichen Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerungen („Base Erosion and Profit Shifting“, kurz BEPS) von international tätigen Unternehmen vorlegte. Der Aktionsplan umfasst 15 Maßnahmen gegen BEPS<sup>4</sup>, die zwischen September 2014 und Dezember 2015 ausgearbeitet werden sollen. BEPS zielt nicht auf eine grundlegende Änderung sondern eher auf eine umfassende Reparatur des bestehenden internationalen Steuerregimes ab. Einige Bereiche (Verbot von Briefkastenfirmen, länderweise Berichterstattung, Transferpreisregelungen) sind ebenso für die Bekämpfung von illegaler Steuerflucht, Geldwäsche und Korruption von Interesse.

Denn neben legalen Steuervermeidungsmöglichkeiten bedienen sich Unternehmen und Privatpersonen auch illegaler Methoden. Illegale Finanzströme („illicit flows“) aus Entwicklungsländern steigen, allen bisherigen Gegenmaßnahmen zum Trotz. Laut Angaben des Think-Tanks Global Financial Integrity (GFI) verloren diese Staaten 947 Mrd. USD im Jahr 2011 – eine Steigerung von 13,7% gegenüber dem Vorjahr. Das ist etwa das Zehnfache dessen, was diese 150 Staaten im selben Zeitraum an Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA), nämlich 93,8 Mrd. USD, erhielten. In den zehn Jahren davor betrug der Verlust insgesamt 5,9 Billionen USD. Laut GFI (2013) gehen diese Abflüsse zu etwa 80% auf kommerzielle Transaktionen (Preis-, Kredit- und Transferpreismanipulationen) und zu 20% auf Korruption, Schmiergeldzahlungen und Unterschlagung zurück.

Möglichkeiten, Geld steuerschonend außer Landes zu schaffen, gibt es genügend und der Graubereich zwischen legal und illegal ist dabei relativ groß. Dafür sorgen eine Reihe an Steuer- und Regulierungsosens bzw. „Schattenfinanzzentren“. Das Bild von einzelnen, meist in der Karibik befindlichen Oasen ist aber falsch. Vielmehr handelt es sich heute um ein weltumspannendes Netz an Schattenfinanzplätzen. Das Tax Justice Network bildet dieses Netzwerk mit dem alle zwei Jahre veröffentlichten Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI) ab.<sup>5</sup> Der Index legt das Schwergewicht auf die Geheimhaltungsregeln des jeweiligen Finanzplatzes, die entsprechend ihrer Schädlichkeit (i.e. dem Anteil des jeweiligen Landes am globalen Finanzmarkt) gewichtet werden. Im letzten, 2013 veröf-

fentlichten Bericht waren 13 der ersten 21 Länder des Index OECD-Staaten oder von einem OECD-Mitglied abhängige bzw. kontrollierte Gebiete. An den ersten beiden Stellen des FSI lagen die Schweiz und Luxemburg – beides Länder, mit denen sich Österreich im Kampf um die Aufrechterhaltung seines Bankgeheimnisses gerne verbündet. Hongkong und Singapur, zwei rivalisierende und rasch wachsende „Schattenfinanzzentren“ auf Seiten der Entwicklungsländer, lagen auf Platz 3 und 5. Die „üblichen Verdächtigen“, also die von Großbritannien abhängigen Cayman Islands, Jersey, Bermuda und Guernsey kamen auf die Plätze 4, 9, 14 und 15. Österreich folgte, nicht zuletzt dank seines strengen Bankgeheimnisses, auf Platz 18 – dicht gefolgt von Mauritius (Platz 19).

### Steueroase Österreich?

Es gibt keine allgemein akzeptierte oder rechtsverbindliche Definition einer Steueroase. Die OECD näherte sich 1998 einer Definition über folgende Schlüsselmerkmale: „a) No or only nominal taxes (...), b) Lack of effective exchange of information, c) Lack of transparency, d) No substantial activities (...) since it would suggest that a jurisdiction may be attempting to attract investment or transactions that are purely tax driven“ (OECD 1998: 23). Das letzte Kriterium, demgemäß die wirtschaftliche Aktivität eines Unternehmens maßgeblich für dessen Besteuerung sein sollte, stieß auf den Widerstand der USA und wurde bald wieder von der Kriterienliste gestrichen. Heute jedoch ist dieses Kriterium eines der fundamentalen Prinzipien der sog. BEPS-Initiative der OECD (siehe oben und Endnote IV).

Zumindest gemäß dem ersten Kriterium ist Österreich keine Steueroase. Auch ist das vierte Kriterium, demzufolge keine substanziellen wirtschaftlichen Aktivitäten im Land zu verzeichnen sind, nicht gegeben. Aber ist Österreich transparent und ermöglicht oder verhindert es einen „effektiven Informationsaustausch“?

Dem Tax Justice Network zufolge kann Intransparenz verschiedene Gestalten annehmen: a) als Bankgeheimnis, b) als Möglichkeit, undurchsichtige Vehikel (wie Stiftungen, Trusts, Scheinfirmen) zu schaffen, deren Eigentümerschaft, Funktionieren und/oder Zweck geheim gehalten werden, und c) als Hindernis für die Kooperation und den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden.

Das österreichische Bankgeheimnis gehört zu den striktesten der Welt. Seinen Ursprung hat es in einem Notgesetz von 1948, das mit dem Zweck erlassen wurde, die im Gefolge der Kriegswirren angehäuften Schwarzmarkt-Gelder zu legalisieren (Farny 2014). 1979 wurde es als strafrechtliche Verpflichtung zur Geheimhaltung in §38 des Bankwesengesetzes festgehalten. 1988 wurde es weiter gefestigt, indem für seine Abänderung nunmehr eine 2/3-Mehrheit im Parlament vorgeschrieben wurde – für den „besonderen Schutz des Kapitalanlegers“, wie es in den Gesetzesmaterialien heißt (AB 683 BlgNR XVII GP). Das Bankgeheimnis steht daher strenggenommen nicht im Verfassungsrang, zu seiner Abänderung sind jedoch die für Verfassungsrecht geltenden Quoren notwendig. Bestehende Gesetze sehen schwerwiegende Strafen für Verstöße gegen das Steuer- und Bankgeheimnis vor.<sup>6</sup>

2002 wurde die das Bankgeheimnis flankierende Kundenanonymität gegenüber der Bank jedoch aufgehoben und damit ein erster Schritt in Richtung Transparenz gesetzt.

Das Bankgeheimnis kann gegenüber Behörden in drei Fällen durchbrochen werden: bei ausdrücklicher Zustimmung des Kunden oder der Kundin, im Zusammenhang mit

gerichtlichen oder behördlichen Strafverfahren, inkl. Finanzstrafverfahren, und bei Verdacht auf Geldwäsche (Transparency International 2013). Der tatsächlichen Auskunftserteilung ist jedoch ein kompliziertes Verfahren vorgeschaltet. Begehrt die österreichische Staatsanwaltschaft Auskunft, so muss die betreffende Person darüber verständigt werden und kann dagegen Beschwerde einlegen. Ist das Bankkonto nicht bekannt (was meist der Fall ist) ergeht die Anfrage mangels eines zentralen Kontenregisters an alle Bankenverbände, die bisher dagegen immer routinemäßig Einspruch erhoben. Das führt in der Praxis zu Verzögerungen und de facto sehr wenigen Kontoöffnungen (GPA djp 2014). Auch ausländische Steuerbehörden sahen sich mit einem ähnlichen, im Amtshilfe-Durchführungsgesetz festgelegten Verfahren konfrontiert. Die OECD kritisierte, dass keine Ausnahmen von diesem Verfahren möglich waren. Die Zulassung von Ausnahmen in dringlichen Fällen oder wenn die Benachrichtigung den Erfolg der Untersuchung zu beeinträchtigen droht, wurde empfohlen (OECD 2011: 53).

Durch Veränderungen des internationalen Umfelds (siehe unten) wird es ausländischen Steuerbehörden seit Juni 2014 ermöglicht, die gewünschten Informationen mit wesentlich geringerem Aufwand zu erhalten. Österreichischen StaatsanwältInnen wurde die Arbeit diesbezüglich (noch) nicht erleichtert.

Im internationalen Bereich, von den EU-Regelungen abgesehen, wirkt sich das Bankgeheimnis also vor allem auf den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden aus, wie er in den bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs) vorgesehen ist.

Auf bilateraler Ebene hat Österreich 86 DBAs abgeschlossen, darunter eine Handvoll Abkommen über den Auskunftsaustausch in Steuersachen (TIEAs). 37 davon wurden mit sog. Entwicklungsländern abgeschlossen (Stand: April 2014). Da die Abkommen erst verhandelt werden, wenn es ein ausreichendes österreichisches Wirtschaftsinteresse am entsprechenden Partnerland gibt, sind die Länder in Südost- und Osteuropa zwar gut abgedeckt, dagegen gibt es nur wenige Verträge mit asiatischen und fast keine Abkommen mit lateinamerikanischen Ländern. In Subsahara-Afrika existiert nur ein DBA mit Südafrika. Zum Glück, könnte man fast sagen, denn eine jüngste Studie (Braun/Fuentes 2014) kommt zum Ergebnis, dass Entwicklungsländer sich den Abschluss eines DBAs gut überlegen sollten: Die österreichischen bilateralen Abkommen orientieren sich am OECD-Musterabkommen und versuchen noch stärker als dieses, die Quellenbesteuerung (also die Besteuerung im Ausland von in Österreich beheimateten Unternehmen) zu minimieren, insbesondere was Zinsen und Dividenden betrifft. Dienstleistungen österreichischer Unternehmen im Ausland werden erst gar nicht in das DBA aufgenommen und damit ausschließlich in Österreich besteuert. Auch wird der Informationsaustausch eher restriktiv gehandhabt: Lange Zeit wurde Nicht-OECD-Ländern nur ein „kleiner“ Austausch gewährt, also eine strenge Beschränkung auf die Informationen, die zur Erfüllung des DBA notwendig sind.

Bis vor Kurzem wurde der Informationsaustausch also von Österreich restriktiv und auf Anfrage gehandhabt (sofern mit dem betreffenden Land ein bilaterales Abkommen abgeschlossen wurde). Der automatische Informationsaustausch wurde strikt abgelehnt, was sicherlich auch auf das Bankgeheimnis zurückzuführen ist. Nichtsdestotrotz profitiert das Land vom automatischen Austausch: Gemäß OECD bezieht Österreich automatisch Informationen von 20 Ländern, ohne selbst Informationen automatisch zu senden (OECD 2012b: 16).

Die Hindernisse, die das Bankgeheimnis dem reibungslosen Informationsaustausch entgegenstellt, behindern auch Fortschritte beim Versuch zur Eindämmung von Geldwäsche

und Korruption, wie der IMF (2009) und die OECD (2012a) in Berichten kritisieren. Die heimische Korruptionsstaatsanwaltschaft hat daraufhin die Beschleunigung der Beantwortung von Routineanfragen und die Einrichtung eines zentralen Kontenregisters gefordert. Aber außer der Einführung eines neuen Formulars, das die Anfragen der Staatsanwaltschaft an die Banken standardisieren soll, ist bisher nichts geschehen.

Der wachsende internationale Druck, dem Österreich in den letzten Jahren ausgesetzt war, führte für SteuerausländerInnen zur schrittweisen Einschränkung des Bankgeheimnisses. Dieser Druck wurde vor allem von der EU und der OECD sowie in den letzten Jahren auch von den USA ausgeübt.

### **Der internationale Druck auf Österreich zeigt Wirkung ...**

Innerhalb der Europäischen Union ist die diesbezüglich relevanteste Bestimmung die „Ratsrichtlinie zur Besteuerung von Sparerträgen in Form von Zinsen“ aus dem Jahr 2003 (2003/48/EC) und die „Ratsrichtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung“ von 2011 (2011/16/EU). Steuerpolitik ist einer der wenigen Bereiche, in denen in der EU nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip herrscht, was einzelnen Mitgliedstaaten eine Blockade per Veto erlaubt.

Die EU Zinsenrichtlinie trat 2005 in Kraft und zielte auf einen Informationsaustausch betreffend Einkommenszahlungen an natürliche Personen zwischen den 27 EU Mitgliedstaaten und 15 zusätzlichen Gebieten (u.a. Schweiz, Liechtenstein und Cayman Islands). Mit Ausnahme von Österreich und Luxemburg (sowie bis zum Jahr 2012 auch Belgien) werden Informationen automatisch zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht. Jene beiden Staaten teilen für eine Übergangsperiode keine Informationen automatisch, sondern behalten eine Quellensteuer von 35% auf Zinserträge von Angehörigen der anderen Vertragsstaaten in Österreich ein (es geht also niemals um SteuerinländerInnen!) und überweisen 75% davon an die Steuerbehörden des betreffenden Landes. Die steuerpflichtige Quelle nennen sie nicht. Nicht zuletzt um diesen Sonderstatus nicht zu verlieren, haben Österreich und Luxemburg seit 2009 eine Verbesserung der Richtlinie blockiert und damit die Schließung der zahlreichen Schlupflöcher verhindert. Als Argument wurde angeführt, eine Teilnahme würde einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Drittstaaten wie Schweiz und Liechtenstein darstellen. Neu verhandelte Abkommen der EU mit diesen Staaten stellten folglich für Österreich eine Voraussetzung für die Aufgabe seiner Blockade dar.

Im Mai 2013 gab Österreich schließlich seinen Widerstand gegen die EU-Verhandlungen mit den Drittstaaten Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra auf, blockierte aber nach wie vor die Verabschiedung der novellierten Richtlinie, weil man auf die Verhandlungsergebnisse, insbesondere mit der Schweiz, warten wollte. Nur wenn diese dem automatischen Informationsaustausch zustimmten, wollte man auch zustimmen. Auch wurde angeführt, dass das Bankgeheimnis im Vergleich zum Problem undurchsichtiger Briefkastenfirmen weniger bedeutsam sei. Die österreichische Regierung setze sich deswegen in der EU für die Einrichtung öffentlicher Register von Trusts und Scheinfirmen ein, die zur Verschleierung von Vermögenseigentum und steuerpflichtigen Einkommen dienen können. Diese Haltung verkennt die Tatsache, dass auch undurchsichtige Firmenvehikel oder Trusts Bankkonten für Transaktionen benötigen. Diese haben in allen international bedeutsamen Korruptionsfällen eine wichtige Rolle gespielt.

Im März 2014 gab Österreich schließlich seine letzte Blockade auf und stimmte einer Revision der Zinsrichtlinie zu. Ein automatischer Datenaustausch auf dieser Grundlage

soll ab 2017 erfolgen. Eine Rolle gespielt haben dürfte dabei auch die Androhung der EU-Kommission, gegen Österreich eine Klage aufgrund der in der „Ratsrichtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung“ verankerten Meistbegünstigungsklausel einzubringen: Sollte Österreich mit den USA eine umfassendere Zusammenarbeit als mit den EU-Staaten im Zuge von Fatca eingehen (siehe unten), dann könne jeder EU-Staat die gleiche Behandlung einfordern. Diese EU-Amtshilferichtlinie von 2011 ist auch in anderer Hinsicht bedeutsam: Auf ihrer Grundlage tauscht Österreich seit Anfang 2013 Steuerinformationen mit anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Richtlinie erfasst jedoch nicht die Besteuerung von Zinserträgen (die von der Zinsbesteuerungs-Richtlinie erfasst werden), Umsatzsteuern und Zollabgaben, die bereits durch andere EU Bestimmungen erfasst sind. Gemäß der Richtlinie können Mitgliedstaaten Auskünfte auf Informationsanfragen nicht mit Hinweis auf das Bankgeheimnis verweigern. Die Richtlinie sieht den automatischen Informationsaustausch ab 2015 vor – aber nur für Einkommen aus Beschäftigung, Pensionen, Führungsgehälter, gewisse Lebensversicherungsprodukte und Eigentum und Einkommen aus immobilem Eigentum. Dividenden, Veräußerungsgewinne, sonstige Finanzerträge und Kontoguthaben bleiben bis 2017 ausgenommen.

Die OECD ist in internationalen Steuerbelangen seit Langem das zentrale internationale Forum (trotz ihres durch Industriestaaten-dominierte Mitgliedschaft wenig global repräsentativen Charakters). Ein wichtiges Element ihres Einflusses ist das von ihren Gremien erarbeitete Modell für die bilateralen DBAs.

Die OECD beschäftigt sich seit 1998 intensiver mit dem Thema der „Harmful Tax Practices“. Erste Berichte, in denen auch das österreichische Bankgeheimnis kritisiert wurde, wurden noch weitgehend ignoriert. Als 2005 ein neuer OECD-Amtshilfestandard eingeführt und das Bankgeheimnis nicht mehr als Grund akzeptiert wurde, das Amtshilfeansuchen einer ausländischen Steuerbehörde abzulehnen, verstärkte sich der Druck, da Österreich dagegen einen Vorbehalt erhob. Als die Alpenrepublik 2009 schließlich auf die sog. „graue Liste“ jener Länder gesetzt wurde, die sich zu den OECD-Transparenzrichtlinien bekannt, diese aber noch nicht umgesetzt hatten, lenkte die Regierung ein. Im Zuge des Amtshilfe-Durchführungsgesetzes vom September 2009 wurden österreichische Banken verpflichtet, Informationen auf Anfrage auch in Fällen zur Verfügung zu stellen, wo noch kein Finanzstrafverfahren eingeleitet wurde.

Dafür mussten und müssen aber alle bilateralen österreichischen Steuerabkommen um den neuen Amtshilfepassus ergänzt werden. Dies scheint ein langsamer Prozess zu sein. Als das OECD Global Forum 2011 die österreichischen Steuerabkommen überprüfte, enthielten nur 27 den neuen Standard betreffend den Austausch von Bankinformationen (OECD 2011). Von diesen wurden nur 15 als kompatibel mit dem Standard befunden. In 12 Fällen wurden die Änderungen als zu eng und nicht standardgemäß bewertet. Für sechs der 12 Abkommen bedeutete dies sogar eine Verschärfung gegenüber der Vorversion.

Im April 2013 erklärten die G20 den automatischen Informationsaustausch (AIA) zum internationalen Standard und beauftragten die OECD mit der Umsetzung. Ab 2017 bzw. 2018, so der Beschluss der G20-Finanzminister im September 2014, will die Staatengruppe diesen Standard anwenden.<sup>7</sup> Die OECD hatte im Jänner 2014 einen neuen Standard (Common Reporting Standard, CRS) sowie ein Musterabkommen (Model Competent Authority Agreement, CAA) unterbreitet. Leider ist letzteres nur eine Vorlage für tausende abzuschließender bilateraler Amtshilfeabkommen, was den Prozess erheblich verzögern wird.

Schließlich hat Österreich im Mai 2013 auch die Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters von OECD und Europarat unterschrieben und im August 2014 ratifiziert. Das Abkommen wird im Dezember 2014 in Kraft treten. Damit erweitern sich die Möglichkeiten für jene Länder, die kein DBA oder TIEA mit Österreich haben, Daten (auch automatisch wäre möglich) mit Österreich auszutauschen. Dabei schränkt Österreich den Informationsaustausch auf Umsatz-, Einkommens- und Körperschaftsteuer ein, schließt die Vollstreckungshilfe aus und verbietet die rückwirkende Offenlegung von Bankinformationen.<sup>8</sup>

Österreich verweist in der Verteidigung seines Bankgeheimnisses, wie oben erwähnt, gerne auf verschleierte Eigentumsverhältnisse in anderen Staaten, etwa durch Briefkastenfirmen und andere Vehikel. Ironischerweise steht Österreich derzeit selbst wegen einer solchen Möglichkeit am OECD-Pranger: Auf langjährige Kritik an Inhaberaktien nicht börsennotierter Unternehmen hat Österreich zwar 2011 mit dem Gesellschaftsrechts-Änderungsgesetz reagiert; solche Aktien müssen nun in Namensaktien umgewandelt und in ein Aktienregister aufgenommen werden. Sanktionen, wenn dies ein Unternehmen unterlässt, gibt es jedoch nicht. Außerdem ist die Eigentümerschaft im Falle von in Österreich steuerpflichtigen Firmen, die außerhalb der EU registriert sind, nicht immer nachvollziehbar. Daher wurde die OECD-Auflage, wonach den Behörden die Eigentümerschaft und Identität aller wichtigen „niedergelassenen Einrichtungen und Rechtsvereinbarungen“ bekannt sein sollte, gemäß dem letzten OECD Peer Review nicht erfüllt (OECD 2013). Österreich wurde daher als „partially compliant“ (= OECD Standard teilweise erfüllt) eingestuft. Diesen Status teilt sich Österreich als einziges EU-Mitglied bisher u.a. mit der Türkei, Andorra, Antigua, Barbados oder Indonesien. Nur Zypern, Luxemburg, die Seychellen und die Virgin Islands wurden mit einem „non-compliant“ schlechter bewertet (OECD August 2014). Diese Einstufung zeitigt bereits konkrete Auswirkungen: So wurde Österreich auf die schwarze IFC-Liste jener Jurisdiktionen gesetzt, über die keine finanziellen Transaktionen für Privatsektor-Projekte abgewickelt werden dürfen.<sup>9</sup> Um die Gesetzeslücke zu schließen, wurden im Mai 2014 zwar entsprechende Sanktionsparagrafen dem Aktiengesetz beigefügt (qua Budgetbegleitgesetz), die im Oktober 2014 wirksam werden. An der negativen Einstufung wird dies bis zur nächsten Überprüfung (sowohl seitens der OECD wie auch der IFC) aber wohl nichts ändern.

### **... und führt zu Ausweichmanövern sowie zwiespältigen Ergebnissen**

Trotz des steigenden internationalen Drucks verteidigt die österreichische Politik weiterhin mehrheitlich das österreichische Bankgeheimnis und versucht im Fall von Zugeständnissen zumindest Zeit zu gewinnen. Deshalb gab es im österreichischen Parlament bisher auch noch keine Initiative, den § 38 des Bankwesengesetzes entsprechend zu novellieren.

Ein Ergebnis dieser „Wasch mich, aber mach mich nicht nass“-Politik war der Abschluss der umstrittenen bilateralen Steuerabkommen mit der Schweiz und Liechtenstein: Dabei sollte das Bankgeheimnis gewahrt und gleichzeitig Steuererträge eingenommen werden. Beim 2012 unterzeichneten Schweizer Abkommen<sup>10</sup> sollten die in der Schweiz liegenden Schwarzgelder straflos durch eine recht günstige Einmalzahlung nachversteuert und in Folge mit einer Quellensteuer belegt werden, die anonym von den Schweizer Behörden an Österreich abgeführt wird. Alternativ konnten die Steuerflüchtigen ihr Vermögen – ebenfalls sanktionslos – offenlegen und künftig in Österreich versteuern. Man rechnete

mit einer zusätzlichen Milliarde an Steuereinnahmen. Das Liechtenstein-Abkommen<sup>11</sup> von 2013 sah Ähnliches vor, nur hatte man hier nicht nur die Banken sondern auch die liechtensteinischen Stiftungen und die für sie weltweit tätigen TreuhänderInnen im Visier.

Über die Ergebnisse des liechtensteinischen Abkommens liegen leider keine Daten vor. Das Abkommen mit der Schweiz erbrachte nach Schweizer Angaben<sup>12</sup> 738 Millionen Euro an Nachzahlungen, was unter der erhofften einen Milliarde lag. Fast 21.500 ÖsterreicherInnen entschieden sich für die Selbstanzeige und brachten 5,9 Mrd. Euro wieder nach Österreich, was zu künftig höheren Steuereinnahmen führen wird. Aber laut Medienberichten ging man im österreichischen Finanzministerium von 20 Mrd. Euro aus, die in der Schweiz liegen sollten.<sup>13</sup> Wo ist also der Rest geblieben? Laut einem Zeitungsbericht dürften bis zu 10 Mrd. Euro abgezogen worden sein – nach Österreich! Denn österreichische SteueründerInnen sind durch das für SteuerinländerInnen nach wie vor intakte Bankgeheimnis nirgends besser geschützt als zu Hause. Als „skurrile Folge“ des Bankgeheimnisses könnte Österreich bei der Schweiz eine Gruppenanfrage (das ist ja seit Kurzem möglich, siehe unten) über ÖsterreicherInnen stellen, die ihr Geld schwarz nach Österreich gebracht haben (Szigetvari 2014).

Auch bei einem weiteren bilateralen Abkommen, diesmal mit den USA, spielte das Bankgeheimnis eine starke Rolle, allerdings hatte Österreich dabei keine so guten Karten. Man musste dem starken Druck der USA nachgeben und, wie viele weitere Staaten, ein Abkommen im Rahmen des Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca) abschließen. Österreich wählte dabei als einziges EU-Land das sog. „Modell 2 Abkommen“, bei dem die österreichischen Finanzinstitute Sammeldaten jener KontoinhaberInnen mit US-Bezug, die einer Offenlegung gegenüber der amerikanischen Steuerbehörde nicht zugestimmt haben, direkt den US-Behörden übermitteln (Eddy 2014, GPA djp 2014). Auf Grundlage dieser Informationen können die USA dann an Österreich Gruppenanfragen stellen. Erst dann werden Detailinformationen weiter geleitet. Damit hat man einmal mehr versucht, dem automatischen Informationsaustausch zu entkommen, wie er in „Modell 1“ erforderlich wäre. Österreich verzichtet so jedoch auch auf Reziprozität, erhält also keine Daten von US-Banken über ÖsterreicherInnen. Eigenartigerweise erfolgte die Unterzeichnung des Abkommens am 29. April 2014, nur einen Monat nachdem Österreich offiziell durch Zustimmung zur erweiterten EU-Zinsrichtlinie (siehe oben) dem automatischen Informationsaustausch per 2017 zustimmte. Offenbar will Österreich diesen bis dahin hinauszögern. „Modell 2“ wurde somit ausschließlich im Interesse der österreichischen Banken verhandelt, die im Falle einer Nichtunterzeichnung Nachteile zu befürchten hätten. Derzeit (September 2014) harrt das Abkommen seiner Ratifizierung, Neuverhandlungen über ein Modell-1 Abkommen sind nach der Einführung des automatischen Informationsaustauschs vorhersehbar – keine sehr effiziente Verhandlungstaktik.

Immerhin hat Fatca (im Tandem mit der OECD-Kritik) es bereits jetzt geschafft, das österreichische Bankgeheimnis weiter auszuhöhlen: Denn um die Umsetzung möglich zu machen, war eine neuerliche Änderung des Amtshilfe-Durchführungsgesetzes nötig, die verschämt im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes eingebracht und im Mai 2014 im Parlament angenommen wurde. Mit der Revision wird nicht nur die Gruppenanfrage ermöglicht, sondern auch das von OECD wie IWF kritisierte Auskunftsverfahren ausgehöhlt: Die betroffene Person wird nun nicht mehr über ein ausländisches Amtshilfeersuchen informiert. Das erleichtert es der Bank, die Daten herauszugeben, ohne wegen einer Verletzung des Bankgeheimnisses angeklagt zu werden. Mit der Gesetzesänderung hat man das Bankgeheimnis zwar wieder einmal formal gerettet, aber um den Preis einer nicht nur

datenschutzmäßig wohl nicht ganz sauberen Lösung. Die Rechtsanwaltskammer monierte in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf daher, „dass die über bloß allgemeine Gruppenanfragen vorgesehene Auskunftspflicht der Banken zu einer völligen Beseitigung des Bankgeheimnisses führt, die durch die derzeitige Regelung in § 38 Abs. 2 BWG nicht gedeckt ist.“<sup>14</sup>

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Trotz internationaler Bemühungen zur Bekämpfung von Steuerflucht, Korruption und Geldwäsche wachsen illegitime Geldflüsse stetig an. Dadurch wird die Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten erhöht. Vor allem Menschen in Ländern mit niedrigen Einkommen werden so dringend benötigte Mittel zur Armutsreduktion entzogen. Größerer politischer Wille zur internationalen Kooperation und weniger schädlicher Steuerwettbewerb wären notwendig. Dafür ist mehr Transparenz nötig, insbesondere was den Datenaustausch zwischen Steuerbehörden aber auch was undurchsichtige Vehikel, wie Briefkastenfirmen, betrifft.

Die internationalen Bemühungen gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung haben nach Beginn der Finanzkrise auch in den einflussreichen Industrieländern an Fahrt gewonnen. Ob die geplanten Maßnahmen neben den G20 und den EU-Staaten auch den ärmsten sog. Entwicklungsländern in den nächsten Jahren mehr Steuereinnahmen und Datenzugang beschermen werden, ist allerdings fraglich.

Internationaler Druck konnte das österreichische Bankgeheimnis schwächen, hat aber noch nicht (ganz) zu seinem Ende geführt. Ausländische Steuerbehörden – so sie aus einem Land kommen, mit dem Österreich ein bilaterales Abkommen abgeschlossen hat – können bereits jetzt erleichterten Zugang zu Bankdaten von SteuerausländerInnen bekommen. Dies wird sich durch die Einführung des automatischen Informationsaustausches ab 2017 weiter verbessern. Dagegen bleiben die Kapitaleinkommen von SteuerinländerInnen noch vom Bankgeheimnis geschützt. Dies ist ein Handicap für österreichische StaatsanwältInnen und Steuerbehörden, die Steuerdelikte aufklären sollen und dazu Zugang zu österreichischen Kontendaten brauchen. Das österreichische Bankgeheimnis scheint endgültig in die Jahre gekommen zu sein und es darf die berechtigte Frage gestellt werden, wem es eigentlich noch nützt. Der oft zitierten Oma wohl nicht, außer diese verfügt über ein ansehnliches Kapitalvermögen.

## Literatur

- Braun, Julia and Fuentes, Daniel (2014) Double Taxation Treaties between Austria and Developing Countries. A Legal and Economic Analysis. Vienna: VIDC. <http://www.vidc.org/themen/wirtschaft/wirtschaftspolitik/oesterr-steuerabkommen/> (Zugriff am 25.9.2014).
- Eddy, Kester (2014) Pressure mounts on Austria to step into line on tax evasion, Financial Times 28.5.2014.
- Farny, Otto (2014) Is Austria a Tax Haven? In: Walter Ötsch, Gerd Grözingler, Karl Michael Beyer und Lars Bräutigam (Hg.) The political economy of offshore jurisdictions, Marburg: Metropolis, 185-191.
- GFI (2013) Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011, Washington.
- GPA djp (2014) Bankgeheimnis in der Diskussion, <http://www.gpa-djp.at>.
- G20 Leaders (2009) Global Plan for Recovery and Reform. Statement Issued by the G20 Leaders.

- London, April 2, 2009, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html> (Zugriff am 25.9.2014).
- IMF (2009) Austria: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Washington.
- IMF (2013) Fiscal Monitor: Taxing Times, Washington.
- IMF (2014) Spillovers in International Corporate Taxation, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf> (Zugriff am 3.9.2014).
- Latindadd und Fundación SES (2013) Double Taxation Agreements in Latin America. Analysis of the Links among Taxes, Trade and Responsible Finance, <http://eurodad.org/files/pdf/524d3b-7c8e8ed.pdf> (Zugriff am 25.9.2014).
- OECD (1998) Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris.
- OECD (2011) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Austria 2011: Phase 1: Legal and Regulatory Framework, Paris.
- OECD (2012a) Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf> (Zugriff am 3.9.2014).
- OECD (2012b) Automatic Exchange of Information. What It Is, How It Works, Benefits, What Remains to Be Done, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/automaticexchangeofinformationreport.htm> (Zugriff am 3.9.2014).
- OECD (2013) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Austria 2013. Phase 2: Implementation of the Standard in Practice, Paris.
- OECD (2014) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Phase 1 and Phase 2 Reviews (as of August 2014), <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf> (Zugriff am 3.9.2014).
- Szigetvari, András (2014) Schwarzgeld: Fiskus fahndet nach Milliarden. In: Der Standard, 25. 9. 2014.
- Tax Justice Network-Africa & Action Aid International (2012) Tax Competition in East Africa – A Race to the bottom? [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac\\_report.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf) (Zugriff am 3.9.2014).
- Transparency International (2013) Position der TI-Ö AG „Finanzmarkt und Wirtschaftspolitik“ zu Bankgeheimnis und Datenaustausch, <http://www.ti-austria.at/index.php?id=110> (Zugriff am 3.9.2014).

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Text stellt die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Beitrags dar, der auf Englisch im Sammelband von Ötsch et al. *The political economy of offshore jurisdictions* (Marburg: Metropolis 2014) erschienen ist.
- 2 Die Abkommen über den Auskunftsaustausch in Steuersachen (TIEAs) sind ausschließlich dem Informationsaustausch gewidmet.
- 3 Siehe etwa für Österreich Julia Braun und Daniel Fuentes (2014).
- 4 Eine Evaluierung der bisherigen Ergebnisse (Stand Oktober 2014) aus Sicht zivilgesellschaftlicher Organisationen findet sich hier: <https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2014/10/oecd-beps-scorecard.pdf>.
- 5 Siehe dazu <http://www.financialsecrecyindex.com> (englisch) sowie <http://www.vidc.org/themen/wirtschaft/wirtschaftspolitik/schattenfinanzindex-2013/> (deutsch).
- 6 §48 der Bundesabgabenordnung verpflichtet Beamte und andere mit Steuerangelegenheiten Befasste zu strikter Geheimhaltung. §251 des Finanzstrafgesetzes und §310 des Strafgesetzbuches sehen Gefängnisstrafen von bis zu drei Jahren vor. Wer dem Bankgeheimnis unterliegende Informationen veröffentlicht oder zum eigenen Vorteil oder Nachteil eines Anderen nutzt, gewärtigt laut §101 Bankwesengesetz Gefängnisstrafen bis zu einem Jahr oder 360 Tagessätzen. Es drohen aber auch Sanktionen für das Zurückhalten von Informationen: Wenn von der Steuerbehörde

verlangte Informationen von Finanzinstitutionen nicht bereitgestellt werden, sind Strafen von bis zu 5.000 Euro vorgesehen, in kriminellen Fällen 10.000 Euro oder bis zu sechs Wochen Gefängnis.

- 7 Siehe das G20 Communiqué: [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Communique%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Cairns.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Cairns.pdf) (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 8 Siehe [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I\\_00179/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00179/index.shtml) (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 9 Österreich wurde explizit in einem Brief von Ethiopis Tafara, IFC-Vizepräsident, an Eurodad und andere Nichtregierungsorganisationen genannt (Brief vom 27. Mai 2014).
- 10 Siehe <https://www.bmf.gv.at/steuern/int-steuerrecht/abkommen-aut-ch-steuer-finanzmarkt.html> (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 11 Siehe <https://www.bmf.gv.at/steuern/int-steuerrecht/abkommen-aut-fl-steuern.html> (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 12 Siehe <http://www.estv.admin.ch/intsteuerrecht/themen/01317/01506/01507/index.html?lang=de> (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 13 Siehe <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Finanzministerium-bremst-Erwartung-an-Schweizer-Schwarzgeld-Steuer;art385,893592> (Zugriff am 7. Oktober 2014).
- 14 Siehe [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME\\_00417/imfname\\_345127.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00417/imfname_345127.pdf) (Zugriff am 7. Oktober 2014).

# GELD IST GENUG DA

**ZEIT FÜR  
STEUER-  
GERECHTIGKEIT**

[www.gpa-djp.at](http://www.gpa-djp.at)

## REICHTUM IN ÖSTERREICH 2013

1. Familien Porsche und Plöck	40,9 Mrd. Euro
2. Dietrich Mateschitz	7,5 Mrd. Euro
3. Familie Flick	6,3 Mrd. Euro
4. Johann F. Graf	4,5 Mrd. Euro
5. Karl Wlaschek	4,2 Mrd. Euro
6. Heidemarie Horten	3,2 Mrd. Euro
7. Familie Swarovski	2,6 Mrd. Euro
8. Wolfgang Leitner	2,0 Mrd. Euro
9. Frank Stronach	1,9 Mrd. Euro
10. Patricia, Karl Emil und Marie-Rose Kahane	1,8 Mrd. Euro

Quelle: Valuga Report  
Alle Angaben in Mrd. Euro  
Stand Juni 2013



**GPA djp**  
GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN  
DRUCK - JOURNALISMUS - PAPIER