

## Vereinbarungen zum Austausch von Steuerinformationen

### Inhalt

1. Einführende Zusammenfassung.....	1
2. Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs).....	2
3. Abkommen über Informationsaustausch für Besteuerungszwecke (TIEAs).....	2
4. Erstes Problem: Bilateralität versus Multilateralität.....	3
5. Zweites Problem: Kein automatischer Informationsaustausch.....	4
6. Drittes Problem: Informationen zum Austausch sind gar nicht oder nur schwer verfügbar.....	5
7. Die Lösung: Multilateraler und automatischer Informationsaustausch.....	5
Impressum.....	8

### 1. Einführende Zusammenfassung

1.1. Seit März 2009 haben viele Staaten, die zuvor als Steuer- bzw. Verdunkelungsstaaten (Secrecy Jurisdictions)<sup>1</sup> ausgewiesen wurden, unter internationalem öffentlichen Druck plötzlich begonnen, sich zu mehr Austausch von Steuerinformationen zu verpflichten. Das vorliegende Informationsblatt möchte zum einen die bereits existierenden Vereinbarungen und Standards in diesem Bereich zusammenfassen und erläutern. Des Weiteren wird untersucht, ob diese bestehenden Arrangements geeignet sind, um den Problemen wirksam zu begegnen, denen Industrienationen ebenso wie Entwicklungsländer durch Schattenfinanzplätze ausgesetzt sind.

1.2. Der Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden verschiedener Staaten beruht auf internationalen Abkommen, die bilateral oder auch multilateral sein können. Zwei Arten bilateraler Abkommen werden meist verwendet: Doppelbesteuerungsab-

kommen (DBA, in englischer Terminologie: Double Taxation Agreement DTA) und Abkommen über den Informationsaustausch für Besteuerungszwecke (in englischer Terminologie: Tax Information Exchange Agreement TIEA).<sup>2</sup>

1.3. Diese weit verbreiteten bilateralen Modelle haben jedoch erhebliche Nachteile. Zunächst hat ihr bilateraler Charakter zur Folge, dass ein Großteil der Weltbevölkerung, vor allem in Entwicklungsländern, aus diesem System *de facto* ausgeschlossen ist. Zweitens funktionieren diese Verfahren zum Informationsaustausch üblicherweise nur „auf Anfrage“ – das heißt, dass man bereits wissen muss, was man sucht, bevor man nachfragen kann. Der automatische Informationsaustausch ist eine diesem Verfah-

1 Zu diesen Begriffen besteht keine allgemein anerkannte Definition. Das Netzwerk Steuergerechtigkeit zieht die Begriffe „Verdunkelungsstaat“ und „Schattenfinanzplatz“ dem Begriff der „Steueroase“ vor, verwendet aber alle drei synonym. Eine nähere Erläuterung der Begrifflichkeiten findet sich in den [pdf-Materialien zum Schattenfinanzindex \(besonders Fußnote 1\)](#).

2 Es gibt noch einen dritten Typ, die sogenannten Abkommen zu gegenseitiger Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten (Mutual Legal Assistance Treaty, MLAT). Einige dieser Rechtshilfeabkommen decken auch Steuerstraftaten ab, andere allerdings schließen das ausdrücklich aus. Jedenfalls erlaubt ein MLAT lediglich den Strafverfolgungsbehörden eines Landes, Gebrauch von dem Abkommen zu machen. Informationsanfragen können so durch Verzögerungen behindert werden, weil beispielsweise eine richterliche Autorisierung erforderlich ist (OECD 2001: Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes, Paris, 65).

ren überlegene Alternative. Drittens kommt hinzu, dass selbst wenn ein Abkommen zum Informationsaustausch vorliegt, die Informationen oftmals nicht verfügbar oder nur sehr schwer zugänglich sind – und dieser Umstand ist kaum ein Zufall.

Das vorliegende Papier untersucht auch bereits existierende multilaterale Systeme automatischen Informationsaustausches und diskutiert mögliche nächste Schritte.

## 2. Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs)

2.1. Es handelt sich hierbei um umfassende Abkommen zwischen zwei Staaten mit dem Zweck, eine Doppelbesteuerung von Einkommen und Gewinnen aus grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeit zu verhindern. Die Förderung ausländischer Investitionen ist einer der Hauptgründe für den Vertragsabschluss

2.2. Diese Abkommen können allerdings von Unternehmen und anderen Akteuren durch geschicktes Ausspielen und Manipulieren („treaty shopping“) auch so ausgenutzt werden, dass grenzüberschreitendes Einkommen entgegen der ursprünglichen Absicht nur leicht oder gar nicht besteuert wird. Inzwischen gibt es über 2000 solcher bilateraler Abkommen zwischen verschiedenen Ländern. Die OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) spielt bei der Gestaltung dieser Abkommen eine wichtige Rolle, da sie ein [Musterabkommen](#) veröffentlicht hat, das regelmäßig überarbeitet wird und als Vorlage für viele bilaterale Verträge dient. Dieses Musterabkommen ist jedoch gerade in Entwicklungsländern umstritten, da es unter anderem die reicheren Nationen bevorzugt, indem es die Rechte des Anwohnerstaates eines Investors (meistens reichere Länder) bei der Steuererhebung betont. So wurde vom [UN-Expertenkomitee für internationale Steuerkooperation](#) eine Variante dieses Musterabkommens entwickelt, die den Interessen der Entwicklungsländer näher kommt, da sie die Besteuerungsrechte des Landes stärkt, in dem die wirtschaftlichen Aktivitäten tatsächlich stattfinden (häufig Entwicklungsländer)<sup>3</sup>.

2.3. Die Bestimmungen zum Austausch von Informationen sind im OECD-Musterabkommen in [Artikel 26](#) verankert. Dieser Artikel wurde im Laufe der letzten

3 Für weitere Einzelheiten zu Wohnsitzprinzip und Ursprungsprinzip bei der Besteuerung von Einkünften siehe Rixen, Thomas 2008: The Political Economy of International Tax Governance, Basingstoke, 101-104 ([oder im Tax Justice Focus, 6.9.2009, Seiten 19-20](#)), sowie den entsprechenden [Beitrag](#) im Taxjustice-Blog (<http://taxjustice.blogspot.com>).

Jahre in beträchtlichem Umfang überarbeitet und erweitert. Die aktuelle Version aus dem Jahr 2005 sieht jetzt den Austausch von solchen Informationen vor, die „vorhersehbar relevant“ sind für die „Verwaltung oder das Erheben von ... Steuern jeglicher Art“. Eine weitere bedeutende Verbesserung stellte 2005 die teilweise Überwindung des Bankgeheimnisses dar: die Tatsache, dass Informationen dem formalen Bankgeheimnis oder ähnlichen Vertraulichkeitsverpflichtungen von treuhänderischen Einrichtungen unterliegen, darf nun nicht mehr die kategorische Ablehnung des Austausches dieser Informationen begründen (Artikel 26 (5)). Vorangegangene Versionen waren in diesem Punkt viel schwächer und beschränkten den Austausch darüber hinaus auf solche Informationen, die für die Zwecke des Abkommens notwendig waren. Viele Länder haben das so interpretiert, dass nur Informationen zur Verhinderung von Doppelbesteuerung, nicht jedoch zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und -vermeidung gemeint seien. Viele der heute existierenden Doppelbesteuerungsabkommen enthalten immer noch die alte Version des Artikels 26.

2.4. Die entsprechende Passage im UN-Musterabkommen wurde 2008 ebenfalls geändert und bietet nun mehr Klarheit. Sie bestimmt, dass solche Informationen „ausgetauscht werden sollen, die einem der verhandelnden Staaten dabei **helfen** würden, der Hinterziehung oder Vermeidung solcher Steuern **vorzubeugen**.“ Sie fordert zudem von den beteiligten Parteien „angemessene Methoden und Techniken zu entwickeln“, um Informationsanfragen beantworten zu können (Art. 26 (1), (6); Hervorhebung hinzugefügt). Es wäre nützlich, wenn die OECD dieselben zusätzlichen Sätze einfügen würde, um mehr Klarheit zu schaffen.

## 3. Abkommen über Informationsaustausch für Besteuerungszwecke (TIEAs)

3.1. Die zweite Art bilateraler Abkommen sind die Abkommen über Informationsaustausch für Besteuerungszwecke. Sie sollen entweder Doppelbesteuerungsabkommen ergänzen oder mit solchen Ländern abgeschlossen werden, bei denen ein Doppelbesteuerungsabkommen nicht angemessen erscheint. Das ist meist dann der Fall, wenn die betroffenen Länder nur geringe oder gar keine Steuern auf Einkommen oder Gewinne erheben.

3.2. Die meisten TIEAs basieren heute ebenfalls auf einem [OECD-Musterabkommen](#), das 2002 vom *Global Forum on Taxation* veröffentlicht wurde. Das Global Forum, zu dem auch zahlreiche Verdunkelungsoasen gehören, war 2001 als Ergebnis des

OECD-Projekts zu schädlichen Steuerpraktiken („Harmful Tax Practices Project“) ins Leben gerufen worden.<sup>4</sup>

3.3. Wenngleich der Gesamthorizont von TIEAs erheblich enger gefasst ist als der von Doppelbesteuerungsabkommen, sind sie im Bereich des Informationsaustauschs dennoch detaillierter. So legen die TIEAs der OECD – oftmals auf 20 bis 30 Seiten – die Regeln und Vorgänge eines solchen Austausches genau fest.<sup>5</sup>

#### 4. Erstes Problem: Bilateralität versus Multilateralität

4.1. Alle der bis jetzt aufgeführten Modelle für Doppelbesteuerungsabkommen und TIEAs der OECD, der UNO oder des CIAT sind nach wie vor lediglich ein Muster und haben somit keinerlei Wirkungskraft, bis zwei Staaten ein solches Abkommen rechtsverbindlich unterzeichnen. Der Bilateralismus, der daraus entsteht, bringt zwei miteinander verwobene Schwierigkeiten mit sich. Erstens hat dieses System nur zu wenigen Verbindungen zwischen vielen Akteuren geführt und zweitens werden Entwicklungsländer praktisch außen vor gelassen. In beiden Punkten würde ein multilaterales System Abhilfe versprechen.

4.2. Um auf die erste Schwierigkeit zurückzukommen, so ist es keine leichte Aufgabe, die Anzahl der vertraglichen Beziehungen zwischen Ländern innerhalb kurzer Zeit zu erhöhen. Die Ankündigungen der Steueroasen, die Anfang 2009 mehr oder weniger unter Androhung von Sanktionen und einer Schwarzen Liste erreicht wurden, können auf die folgenden Zugeständnisse reduziert werden:

a) die Bestimmungen des OECD-Artikels 26 in zukünftigen Doppelbesteuerungsabkommen zu akzeptieren, sowie die bestehenden Verträge neu zu verhandeln, um diese Version mit einzubeziehen (z.B. haben sich die Schweiz, Luxem-

burg, Österreich, Singapur hierzu verpflichtet); oder

b) ein paar neue TIEAs abzuschließen, wenigstens genug, um der Gefahr zu entkommen, auf einer schwarzen Liste der Internationalen Gemeinschaft zu landen (hierzu haben sich z.B. Jersey, Guernsey und die Isle of Man bereit erklärt).

4.3. Bevor diese Zusagen jedoch Wirklichkeit werden können, müssen zunächst zwei wichtige Hürden aus dem Weg geräumt werden. Erstens müssen nun Länder ihre interne Rechtslage anpassen, so dass es ihnen zumindest theoretisch möglich ist, Informationen zu Steuerzwecken auszutauschen (wie zum Beispiel in der Schweiz). Darüber hinaus erfordert das alte Doppelbesteuerungsabkommen der OECD von den jeweiligen Vertragsparteien nicht, Mechanismen zu entwickeln, um Informationen auch tatsächlich einholen zu können (siehe Abschnitt 7 unten). Die dafür erforderlichen Gesetzesänderungen können erhebliche Ausmaße annehmen und auf politische Billigung angewiesen sein, die zum Beispiel Volksentscheide nach sich ziehen könnte. Als zweite Hürde müssen Staaten ihre bestehenden Abkommen mit allen interessierten Vertragsparteien neu verhandeln oder ganz neue aushandeln. Dies kann ein sehr langwieriger Prozess werden.

4.4. Darüber hinaus können Staaten Einschränkungen zum Erlangen oder Bereitstellen von Informationen beibehalten oder sogar andere neu einführen. So erachten es zum Beispiel einige Länder als unabdingbar, die von einer Informationsanfrage betroffene Person darüber zu informieren und ihr ein Einspruchsrecht zu gewähren, noch bevor irgendeine Information ausgetauscht wird. Dies könnte Steuerhinterzieher/innen ausreichend Zeit geben, um ihre Spuren zu verwischen.

4.5. Selbst wenn diese inländischen Barrieren überwunden wären, würden die Verhandlungen solcher bilateralen Verträge immer noch sehr kostspielig und zeitaufwändig sein, selbst für reichere Länder. Weltweit gibt es zwischen 50 und 72 Verdunkelungsoasen und weit über hundert Länder, mit denen diese über Informationsaustauschabkommen verhandeln könnten. Dennoch wurden bis März 2009 nur 49 TIEAs zwischen OECD-Ländern und Schattenfinanzplätzen unterzeichnet und lediglich 18 davon sind auch in Kraft getreten. Demzufolge haben die 30 mächtigsten und technisch am weitesten fortgeschrittenen Länder der Welt im Durchschnitt lediglich ein bis zwei solcher Verträge innerhalb eines Jahrzehnts abgeschlossen. (Auf Grundlage des CIAT-Musterabkommens sind bisher mindestens vier TIEAs in Kraft getreten.)

4 Siehe Sheppard, Lee 2009: Don't Ask, Don't Tell, Part 4: Ineffectual Information Sharing, in: Tax Notes (23 March 2009), 1411-1418. Bei seinem Treffen Anfang September 2009 hat das Global Forum auf Nachsuchen der G20 unter anderem eine Restrukturierung zur Verbreiterung seiner Basis beschlossen. Die starke Präsenz von Verdunkelungsoasen hat sich dadurch allerdings nicht geändert. Eine Liste der teilnehmenden Jurisdiktionen findet sich als Anhang zum [Summary of Outcomes](#) des Treffens.

5 Eine weitere Organisation, das [Inter-American Center of Tax Administrations](#) (CIAT) hat ebenfalls ein TIEA-Musterabkommen veröffentlicht, welches aber manche der Probleme seines Gegenstücks der OECD teilt.

4.6. Doch sogar diese Anzahl ist übertrieben, weil sie eine Reihe von Abkommen enthält, die sehr wahrscheinlich nie angewendet werden. So haben zum Beispiel erst vor kurzem die Besitzungen der britischen Krone (Isle of Man, Guernsey und Jersey) jeweils TIEAs mit Grönland und den Färöer-Inseln abgeschlossen. Beide gehören zur Krone Dänemarks und ihre Einwohnerzahl liegt zusammengenommen knapp über 100.000. Es scheint sehr wahrscheinlich, dass diese Abkommen niemals Anwendung finden werden sondern lediglich unterzeichnet wurden, um die Anzahl abgeschlossener TIEAs zu erhöhen und so dem OECD-„Blacklisting“ zu entgehen.

4.7. Das zweite Hauptargument gegen bilaterale Abkommen liegt darin, dass sie für Entwicklungsländer nicht gut funktionieren. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass selbst mittelgroße Entwicklungsländer wie Chile, Indien oder Südafrika, ganz abgesehen von wirtschaftlichen Zwergen wie Tansania oder Malawi, genug Einfluss haben, um ähnlich vorteilhafte Abkommen mit Ländern wie der Schweiz abzuschließen, wenn ein Abkommen zwischen der Schweiz und beispielsweise Deutschland oder den USA schon kaum zustande gekommen ist. Schlimmer noch, wenn diese mächtigen Länder bilaterale TIEAs mit Verdunkelungsoasen eingegangen sind, profitieren Entwicklungsländer nicht nur nicht, sondern ihre kollektive Verhandlungsmacht gegenüber Steuerstaaten wird damit noch geschwächt.

## 5. Zweites Problem: Kein automatischer Informationsaustausch

5.1. Beide bilateralen Vertragsformen, die Doppelbesteuerungsabkommen, aber im Besonderen auch die TIEAs der OECD, fordern die Festlegung eines Informationsaustauschs nur „auf Anfrage“. Das Doppelbesteuerungsabkommen erlaubt einen automatischen Informationsaustausch zwar, wenn ein zusätzliches Einverständnis abgegeben wird, schreibt ihn aber nicht grundsätzlich vor. Das TIEA hingegen legt strikte Bedingungen für Informationsanfragen fest, deren Zweck es ist, sogenannte „Fishing-Expeditionen“ nach Informationen zu verhindern. Eine solche Anfrage bedeutet demnach nicht einfach nur eine kurze E-Mail mit Name und identifizierender Information der betreffenden Person oder Firma. Vielmehr muss ein detaillierter (Einzel)Fall beschrie-

### Box 1 : Der schöne Schein des OECD-Multilateralismus

Das OECD-Musterabkommen für TIEAs, auch „Agreement on Exchange of Information on Tax Matters“ (Vereinbarung über den Austausch von Informationen in Steuerangelegenheiten) genannt, bietet im Grunde zwei Modelle: eine multilaterale Version und eine bilaterale, die größtenteils denselben Wortlaut haben. Allerdings ist die erstgenannte Version gar keine „multilaterale“ Vereinbarung im herkömmlichen Sinne. Stattdessen bietet sie nur die Basis für ein integriertes Bündel von bilateralen Abkommen: „Eine Partei des multilateralen Abkommens würde durch dieses nur gegenüber denjenigen Parteien verpflichtet sein, an welche zu binden sie sich bereit erklärt.“ (Abschnitt 5 der Einleitung des Musterabkommens) Auf diese Weise verhandelt nach wie vor jede Partei mit jeder anderen individuell darüber, ob ein Informationsaustausch stattfinden wird oder nicht. Des Weiteren sieht dieses TIEA-Modell im Moment keinen automatischen Informationsaustausch vor.

ben werden, der formalen Kriterien eines langwierigen Rechtsweges genügen muss. In der Realität bedeutet dies, dass Behörden, von denen eine Anfrage ausgeht, bereits einen starken Tatverdacht haben müssen, bevor sie überhaupt das Informationsgesuch stellen können. So ist es nicht möglich, einer Vermutung nachzugehen, ohne dass bereits aussagekräftige Beweise vorliegen. Somit wird die Schwelle, die von der Antrag stellenden Steuerbehörden überwunden werden muss, sehr hoch angelegt.

5.2. Die juristischen Feinheiten bieten ausgiebige Möglichkeiten, Informationsanfragen abzulehnen und zu blockieren – und diese werden gerne von gut ausgestatteten und in Verdunkelungsoasen florierenden Anwalts- und Wirtschaftsprüfungskanzleien ergriffen. Diese können aber auch auf ihre guten Kontakte zu den lokalen Behörden bauen, da es für Verdunkelungsoasen wenig Anreize gibt, wirklich den Verpflichtungen aus TIEAs nachzukommen. So kam beispielsweise das TIEA zwischen Jersey und den USA, zwei der wichtigsten Akteure im Schattenfinanzsystem, 2008 lediglich vier Mal zum Einsatz.

5.3. In diesem Punkt ist das TIEA des CIAT weiter. Artikel 4 bietet nicht nur einen Informationsaustausch auf Anfrage (Art.4 (5)) sondern auch die Möglichkeit automatischen Informationsaustauschs (Art.4 (3)) sowie spontanen Informationsaustauschs (Art.4 (4)); hierbei handelt es sich um Informationen, die für die andere Partei vorhersehbar von Bedeutung sind, aber nicht spezifisch beantragt wurden). Außerdem stellt dieses Modell es den Parteien frei, festzulegen, welche Kriterien erfüllt werden müssen, um Informationen auf Anfrage austauschen zu können. Dies könnte dazu führen, dass die Hürde für den Informationsaustausch deutlich niedriger ange-



**Box 2: Expertenmeinung**

Lee A. Sheppard ist ein führender Experte, der für die Steuerfachzeitschrift *Tax Notes* schreibt. „Das Standard OECD Abkommen für den Informationsaustausch ist eigentlich wertlos. Der Informationsaustausch im Rahmen des Standardabkommens ist sporadisch, schwierig und unhandlich für Steuerbehörden selbst unter den bestmöglichen Umständen. Wenn die angefragte Partei eine Steueroase ist, dann wird der Informationsaustausch so gut wie unmöglich. Der Informationsaustauschartikel im OECD-Modell der Doppelbesteuerungsabkommen leidet unter denselben Einschränkungen.“

(Sheppard, Lee 2009: Don't Ask, Don't Tell, Part 4: Ineffectual Information Sharing, in: *Tax Notes* (23 March 2009), 1411)

legt wird, so dass neu definiert wird, ab wann von einer unzulässigen „Fishing-Expedition“ gesprochen werden kann.

## 6. Drittes Problem: Informationen zum Austausch sind gar nicht oder nur schwer verfügbar

6.1. Letztendlich hängt die gesamte Prozedur davon ab, ob die relevanten Informationen vorhanden sind, was wiederum von den rechtlichen Anforderungen und verwaltungstechnischen Bestimmungen in den Verdunkelungsstaaten abhängt. Recht häufig liegt die Information in der betreffenden Steueroase schlichtweg nicht vor, und dieser Umstand kann absichtlich herbeigeführt sein.

6.2. Der Vertragstext sowohl des OECD- als auch des UN-Modells für Doppelbesteuerungsabkommen schließt ausdrücklich jegliche Verpflichtung aus, „verwaltungstechnische Maßnahmen durchzuführen, die von der Rechtslage und den Verwaltungspraktiken“ eines Staates abweichen, oder „Informationen zu übermitteln, die mithilfe der Gesetze oder auf den üblichen Verwaltungswegen“ dieses Landes nicht zu erlangen sind (Art.26 (3)). Das OECD Modell-TIEA geht zwar weiter und fordert, dass ein Staat Informationen „von Banken und anderen“ erhalten können muss, spezifiziert aber nicht weiter, welche Informationen Banken vorrätig halten müssen. Außerdem schreibt das OECD-TIEA vor, dass Informationen über Eigentümer juristischer Personen wie Unternehmen und Trusts einholbar sein müssen.

An dieser Stelle scheint eine Klarstellung angebracht: Artikel 26 für Doppelbesteuerungsabkommen behandelt nur den Informationsaustausch. Er schafft keine Verpflichtung, die von außen angeforderte Information auch innerhalb des Staates erhalten zu können, sondern fordert lediglich, die bereits vor-

handenen Mechanismen zu benutzen, die der nationalen Steuerbehörde bereits für eigene Zwecke zur Verfügung stehen. Im Gegensatz dazu schaffen die TIEAs eine (begrenzte) Verpflichtung, zum Beispiel auf Bankinformationen zugreifen zu können.

6.3. Dies erklärt die paradox anmutende Situation der Schweiz, die angekündigt hat, dass sie nun einerseits die „OECD-Standards“ akzeptieren würde (die Schweiz hat an die 70 Doppelbesteuerungsabkommen nach dem OECD-Muster und bislang

kein einziges TIEA), dass aber andererseits das Bankgeheimnis davon nicht betroffen sei. Die Logik dahinter ist die folgende: Die Schweiz erklärt sich dazu bereit, Informationen auf Anfrage auszutauschen – weil aber die Schweiz überhaupt keine funktionierenden Mechanismen hat, um auf diese Informationen zuzugreifen, macht dieses Zugeständnis im Prinzip keinen Unterschied. Ein ähnliches Problem ergibt sich in Ländern, die keinerlei Registrierungsauflagen für Trusts haben, wie zum Beispiel Großbritannien, Jersey oder, in der Tat, wiederum die Schweiz. In diesen Fällen ist es eine offene Frage, ob und wie TIEAs (z.B. mit Guernsey, Jersey und der Isle of Man) genutzt werden können, um Informationen über Trusts zu sammeln und auszutauschen.

## 7. Die Lösung: Multilateraler und automatischer Informationsaustausch

7.1. Es gibt eine Lösung, die die oben genannten Probleme überwindet: automatischer Informationsaustausch auf multilateraler Basis. Damit wären alle Staaten einbezogen und nicht nur jene mit ausreichendem politischen Gewicht, um bilaterale Abkommen verhandeln zu können.<sup>6</sup>

7.2. Es gibt bereits Präzedenzfälle automatischen, multilateralen Informationsaustauschs. Der wohl bekannteste ist die europäische Zinsrichtlinie (European Savings Tax Directive, STD) die seit 2005 ein funktionierendes multilaterales System für den auto-

<sup>6</sup> Ein solches Abkommen wurde sogar angedacht, als im Völkerbund 1928 die allerersten Vorschläge zu Besteuerungsfragen erörtert wurden. Der Völkerbund legte Entwürfe sowohl für Doppelbesteuerungsabkommen als auch für Abkommen zur Amtshilfe in Steuerangelegenheiten vor. Die letzteren wurden jedoch weitgehend ignoriert mit Ausnahme der stark verwässerten Vorschrift zum Informationsaustausch, die schließlich in den Artikel 26 des Musterabkommens mündete.

matischen Informationsaustausch ins Werk gesetzt hat. Diese Richtlinie hat einige Schwachstellen (siehe unten), könnte aber in einer verbesserten Form als inspirierendes Muster eines weltweiten Standards dienen. Unter der Zinsrichtlinie der EU haben Regierungen von Verdunkelungsoasen und deren Gerichtshöfe keine Ermessensfreiheit bei der Interpretation von Verträgen; stattdessen sind das Format der Information, deren Erfassung und Übermittlung automatisiert und bieten so keine Interpretationsspielräume.

7.3. Ein Informationspapier von TJN beschreibt die STD und ihre Reichweite. Im Wesentlichen bezieht sich die Zinsrichtlinie nur auf Zinsen, die von einem Bankkonto an Privatpersonen ausgezahlt werden, so dass sie leicht umgangen werden kann, indem ein Unternehmen oder Trust das Konto führt. Zudem erlaubt sie einigen beteiligten Verdunkelungsoasen wie zur Zeit Österreich, Belgien, Luxemburg und einer Reihe von Nicht-EU Gebieten wie Jersey, den Steuerzahlern die Option zu geben, sich aus dem Informationsaustausch zurückzuziehen und stattdessen eine Quellensteuer abzuführen. Damit wird die Anonymität beibehalten. Im November 2008 wurden erfolgversprechende Vorschläge zur Überarbeitung und Verbesserung dieser Richtlinie vorgelegt, um auch künstlich vorgeschaltete juristische Personen und ein breiteres Spektrum an Aktiva zu erfassen. Im Februar 2009 hat die EU-Kommission zwei weitere Richtlinien vorgelegt, die hauptsächlich darauf abzielen, die verwaltungsseitige Zusammenarbeit in Steuerfragen zwischen europäischen Steuerbehörden zu verbessern, unter anderem auch durch automatischen Informationsaustausch.

7.4. Es gibt aber noch einen zweiten Präzedenzfall in Form einer umfassenden multilateralen Konvention, die 1988 vom Europäischen Rat und der OECD ausgearbeitet wurde. Schon der Titel „The Convention on Mutual (Administrative) Assistance in Tax Matters“ (Konvention zur gegenseitigen (verwaltungsseitigen) Unterstützung in Steuerfragen) deutet darauf hin, dass diese Konvention breiter angelegt ist, als reinen Informationsaustausch zu ermöglichen. Sie ist eine tiefer greifende und umfassendere Vereinbarung als die Zinsrichtlinie der EU und könnte somit ein besseres und tragfähigeres Modell darstellen, wenigstens vom technischen Standpunkt gesehen.

### Box 3: Die OECD lehnt automatischen Informationsaustausch ab

Die OECD hat bereits bei verschiedenen Gelegenheiten gegen einen automatischen Informationsaustausch mit Entwicklungsländern argumentiert und erklärt, dass große Mengen an Informationsflüssen für sie schwer zu bewältigen seien. Als Beispiel führte die OECD Berge aus Aktenordnern an, die in der Vergangenheit an Steuerbehörden verschickt wurden. Dies scheint ein scheinheiliges Argument zu sein. Die OECD selbst hat nämlich bereits 1992 elektronische Übertragungsstandards für den automatischen Informationsaustausch entwickelt. Die neueste Version dieses elektronischen Übertragungsformates, das seit 2005 erhältlich ist, heißt STF (Standard Transmission Format), ist bereits sehr verbreitet, und basiert auf einer einfachen XML-Websprache. Sogar eine simple Exceldatei würde ausreichen, um die notwendigen Informationen zu übermitteln. Es ist deshalb kaum nachvollziehbar, wie solche Dateien eine Finanzverwaltung überstrapazieren könnten, ganz zu schweigen davon, ein Entwicklungsland vom Erlernen entsprechender Fähigkeiten abzuhalten. Wie nach dem 11. September 2001 zu verfolgen war, sind Entwicklungsländer aus aller Welt in der Lage, schnell und gekonnt ein Echtzeit-Informationsaustauschsystem für Reisepässe an Grenzübergängen ins Leben zu rufen. Heutzutage kann die Polizei an allen Flughäfen der Welt Sekunden nach dem Einscannen eines Reisepasses ausländische Polizeiunterlagen einsehen.

7.5. Die Konvention entstand im Zuge der Beunruhigung über die regelrechte Explosion von Steuervermeidung und -hinterziehung in den siebziger und achtziger Jahren. Anders als die Zinsrichtlinie bezieht sich die Konvention auf alle Informationen, die zur Steuererhebung aller Steuerarten und für alle Steuerzahler benötigt werden, inklusive Unternehmen und Privatpersonen. Diese Konvention erlaubt, dass Informationen automatisch, auf Anfrage sowie spontan übermittelt werden. Es ist außerdem ein umfassendes multilaterales Abkommen, anders als die Zinsrichtlinie der EU, die eine Europäische Richtlinie ist, aber kein multilateraler Vertrag.

7.6. Leider treten sogar OECD-Staaten dem Abkommen nur zögerlich bei. So sind bislang erst 14 Länder beigetreten, zu denen Großbritannien erst 2008 hinzu stieß. Deutschland hat das Abkommen zwar unterzeichnet, aber noch nicht umgesetzt. Während dieser Ansatz den Vorteil bietet, eine stärkere und tiefer greifende Art des Informationsaustausches zu ermöglichen, könnte die Tatsache, dass er so umfassend ist, es für einige Staaten erschweren, der Konvention beizutreten.

7.7. Es ist ganz klar, dass solche Vereinbarungen zum multilateralen automatischen Informationsaustausch nicht nur auf reiche Staaten des Europäischen Rates und der OECD-Länder begrenzt bleiben sollten, son-

den gleichen Maßes auf arme und reiche Nationen ausgedehnt werden müssen. Die OECD hat die technischen Systeme dafür entwickelt und diese werden von den OECD-Mitgliedern bereits genutzt, wenn gleich noch keine Berichte darüber vorgelegt wurden, wie effektiv sie sind. Der momentane Mangel

an Kapazitäten in Entwicklungsländern sollte nicht als Vorwand dienen, diese von dem System auszuschließen (siehe Box 3). Stattdessen sollten diese Länder, wenn notwendig mit technischer Unterstützung, die Möglichkeit erhalten, so vollwertig wie möglich teilzunehmen.

## Impressum

Herausgeber Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland

Kontakt MISEREOR  
Georg Stoll  
Mozartstr. 9  
D-52064 Aachen  
Georg.Stoll@misereor.de

Autor Markus Meinzer

Übersetzung Miriam Leuschner  
Markus Meinzer  
Georg Stoll

Redaktion Jens Martens  
Global Policy Forum Europe

Layout/Design Wolfgang Obenland



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen (Tax Compliance) und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stellen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Neben der Webseite [taxjustice.net](http://taxjustice.net) betreibt TJN den deutschsprachigen [Blog Steuergerechtigkeit](#) mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.