

Steueroasen

S. sind im engeren Sinne Staaten und Territorien, die genutzt werden, um Steuern in einem anderen Staat in erheblichem Umfange zu hinterziehen oder zu vermeiden. Weitere Kriterien, um S. zu identifizieren, sind für die OECD (1998) ergänzend: Mangel an effektivem steuerlichem Informationsaustausch, Mangel an Transparenz des Rechts- und Verwaltungssystems sowie das Fehlen realer wirtschaftlicher Aktivitäten, etwa bei „Scheingeschäften“ oder „Briefkastfirmen“.

Die OECD erstellte im Jahr 2000 eine Liste von 35 S., darunter die Andorra, Kaiman-Inseln, Jersey, Liechtenstein, die Britischen und die US-Jungferninseln und die Bahamas. Die OECD-Liste greift in einem zentralen Punkt zu kurz (Giegold 2004): Praktisch alle international genutzten Finanzzentren dienen heute im obigen Sinne als S., darunter Zürich, New York, London, Tokyo, Singapur, Luxemburg, Hong Kong, Paris und Frankfurt. Einkommen aus Spareinlagen und andere Formen von Kapitalanlagen von Steuerausländern bleiben meist steuerfrei. Ein effektiver Informationsaustausch mit ausländischen Steuerbehörden findet nicht statt. Einige Finanzzentren garantieren ihren Kunden zudem ein strenges steuerliches Bankgeheimnis.

S. machen Privatpersonen und transnationalen Unternehmen eine Reihe von steuersparenden Angeboten. Auf Oase-Bankkonten und –depots können Spareinlagen und Wertpapiere verwaltet werden. Die Gründung eigener Banken ist bei niedrigen Regulierungsstandards möglich, ebenso wie die Auflegung von Investmentfonds. Oasen-Firmen, Trusts oder andere spezialisierte Rechtsformen erlauben eine Vermögensmasse von seinem Begünstigten zu trennen (etwa EmpfängerInnen von Kapitaleinkommen). Schließlich bieten konzerninterne Oasen-Versicherungen „Captives“ Versicherungsprämien, die nach steuerlichen Erwägungen frei zu gestalten sind.

Der Begriff S. ist irreführend, weil er nahe legt, dass S. nur ein steuerliches Problem sind. Tatsächlich werden sie in zahlreichen Bereichen benutzt, um juristische Regelungen von Staaten auszuhebeln. Es handelt sich bei ihnen vielmehr um „Rechtsoasen“. Noch mehr als im steuerlichen Bereich gleicht hier keine Oase der anderen. Jede bietet einen eigenen Mix an Rechtsumgehungsmöglichkeiten an. Dazu gehören vor allen:

Zuarbeit für die kriminelle Ökonomie: Einnahmen aus Korruption, Waffen-, Frauen- und Drogenhandel werden mit Hilfe von S. u.a. durch Briefkastenfirmen gewaschen.

Bedrohung der Finanzmarktstabilität: S. ermöglichen es, neben Regulierungen im Bereich der Finanzmärkte zu umgehen. Dazu zählen Eigenkapitalvorschriften für Banken und andere Bestimmungen der Bankenaufsicht, Regeln für Investmentfonds, Spielregeln der Versicherungsaufsicht, usw.

Andere Bereiche: Billig-Flaggen im Schiffsverkehr, die miserable Arbeitsbedingungen für das Personal und enorme Gefahren für Schiffsunglücke und Ölpest mit sich bringen; Internet-Spielcasinos; Umgehung von Datenschutzbestimmung im Adresshandel; Oasen-Börsenhandel; Internet-Anbieter; Flugzeug-Register usw.

Der steuerliche Verlust durch die S. ist schwer bestimmbar. Er wird auf mindestens 255 Milliarden US\$ pro Jahr geschätzt (http://www.taxjustice.net/e/press/Price_of_Offshore.pdf). Davon entfallen mindestens 50 Mrd. \$ auf die Entwicklungsländer (Oxfam 2000).

Angesichts der immer stärkeren Globalisierung der Finanzmärkte tragen die S. wesentlich zur Einschränkung des Regulierungsspielraums von Nationalstaaten bei. Gleichzeitig wurde die

massive Nutzung von Nutzung von S. erst durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch die Nationalstaaten möglich. S. dienen heute als scheinbarer Sachzwang, um den weiteren Abbau von Regelungen zu erzwingen, die den Interessen von KapitalanlegerInnen zuwider laufen.

Seit den 1920er Jahren gibt es international koordinierte Maßnahmen, um die S.-Probleme in den Griff zu bekommen (Godefroy/Lascoumes 2004). Auf Druck der OECD haben sich inzwischen die meisten Oasenländer von der OECD-Liste grundsätzlich bereit erklärt, auf Einzelanfrage steuerliche Informationen mit anderen Staaten auszutauschen. Unkooperativ in diesem Sinne zeigen sich dagegen Liberia, Liechtenstein, Marschall-Inseln und Monaco. In der Praxis ist dieser Regulierungsversuch ähnlich wirkungslos geblieben, wie die Bemühungen der EU (Giegold 2004). Das ist erstaunlich, sind doch die Oasenländer juristisch, politisch und wirtschaftlich abhängig. Ohne problemlosen Zugang zu den internationalen Finanzmärkten sind die S. zur Finanzanlage gänzlich ungeeignet. Es wäre für die Behörden der größten Finanzzentren ein Leichtes, die S. zu schließen. So gelang es den USA 2001 und 2002 auf der Suche nach Terrorgeldern problemlos, auch von den S. mit dem strengsten Bankgeheimnis Informationen zu bekommen. Die Drohung, die Länder komplett vom internationalen Finanznetz abzuschneiden, war völlig ausreichend.

Damit zeigt sich, dass S. ein Ergebnis politischen Handelns und nicht einfacher ökonomischer Sachzwänge sind. Ohne die Tolerierung der mächtigsten Nationalstaaten sind S. nicht funktionsfähig.

Sven Giegold

OECD (1998): Harmful tax competition – an emerging global issue, Paris.

Oxfam (2000): Tax havens – releasing the hidden billions for poverty eradication, Oxford.

Sven Giegold (2003): Steueroasen trockenlegen, AttacBasisTexte 4, vsa: Hamburg.

Sven Giegold (2004): Symbolische Politik. Die Multilaterale Regulierung von Steuerflucht, WSI-Mitteilungen 12/2004.

Thierry Godefroy/Pierre Lascoumes (2004): Le capitalisme clandestin, La Découverte: Paris.

Internetseiten :

Internationales Netzwerk Steuergerechtigkeit: www.taxjustice.net

OECD Steuerabteilung: www.oecd.org/taxation

Kapitalflucht

Der Begriff bezeichnet einen Prozess, bei dem Geld oder andere Vermögenswerte in erheblichen Mengen ins Ausland verlagert werden. Dafür gibt es verschiedene Motive. Dazu gehören erstens die Werterhaltung etwa angesichts hoher Inflation oder eines erwarteten Verfalls der Wechselkurse. K. tritt dabei häufig schon bei erheblicher Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung auf. Das gilt etwa in Phasen Instabilität des politischen Systems oder der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein zweites Motiv für Kapitalflucht ist die, Furcht vor Enteignung oder Beschlagnahmung von Vermögen, etwa bei Kapital aus kriminellen und korrupten Quellen. Eine dritte Ursache ist die Hinterziehung von Steuern. Viertens tritt K. auch auf, wenn die erwarteten Renditen andernorts höher bzw. die erwarteten Risiken niedriger sind.

Kapitalflucht kann plötzlich und mit großen Summen in einem kurzen Zeitraum oder als langsamer schleichender Prozess auftreten. Auch kann schleichende K. in einen massiven Kapitalabfluss übergehen. Definitionen von K. sind also unzutreffend, die nur plötzliche Verlagerungen erfassen.

Kapitalflucht kann langfristig oder kurzfristig sein. So wird die Verwaltung von Kapital, das zum Zwecke der Steuerhinterziehung verlagert wurde, selten wieder ins Inland zurückgeführt. Dagegen kehrt bei K. im Zuge von Finanzkrisen ein Teil des Kapitals fast immer wieder zurück.

Kapitalflucht kann legal oder illegal sein. Illegal ist K. etwa dann, wenn bestehende Kapitalverkehrskontrollen umgangen werden. Ebenso kann die K. selbst legal, aber das Motiv der K. illegal sein, etwa wenn das verlagerte Kapital aus kriminellen Quellen stammt oder Steuerhinterziehung beabsichtigt ist.

Kapitalflucht kommt in Industrie- wie in Schwellen-/Entwicklungsländern vor. So führte Mitterands Wirtschaftspolitik ab 1981 mit Nationalisierungen, Leitzinssenkungen und öffentlichen Ausgabenprogrammen zu starker K (Eichengreen 1996, 165). Während oder schon vor tiefen Währungskrisen in Schwellenländern spielt K. eine wichtige Rolle, wie zum Beispiel in Argentinien Anfang dieses Jahrhunderts. Bei der K. aus Entwicklungs-/Schwellenländern kommt es zur Verlagerung von Kapital aus sogenannten Schwachwährungen in Starkwährungen, wie Dollar, Euro, Yen oder Schweizer Franken. Verwaltet wird das Kapital dabei in den Finanzzentren der Industrieländer und mit ihnen eng verknüpften Steueroasen. Der Begriff K. ist daher eng mit der Vermögensverwaltung der Eliten der Entwicklungsländer im Ausland verbunden.

Kapitalflucht ist durch wirtschaftliche Globalisierung einfacher geworden. Internationaler Kapitalverkehr wurde in den meisten Staaten liberalisiert, wodurch die Verlagerung von Kapital ins Ausland oft erst legal wurde. Die Verbreitung von Steueroasen und Finanzzentren mit Bankgeheimnis begünstigt K. zur Steuerhinterziehung. Diese Form der K. wurde noch attraktiver, weil viele Länder Quellensteuern auf Kapitaleinkünfte von Steuerausländern abschafften. Angebote zur K. sind durch die Präsenz von Auslandsbanken mit offensivem „private banking“ leichter zugänglich. Transnationale Konzerne machen die Verlagerung von Kapital durch konzerninterne Preismanipulationen einfach.

Das genaue Ausmaß der K. ist schwer zu bestimmen, weil sie von regulären Auslandsinvestitionen nicht klar zu unterscheiden ist. Es handelt sich eher um ein Kontinuum zwischen den beiden Begriffen als um eindeutig verschiedene Phänomene. Zudem erfasst die Außenwirtschaftsstatistik einen Teil der K. nicht.

K. kann zu tiefen Währungs- und Banken Krisen führen, die auch die Realwirtschaft von Ländern stark in Mitleidenschaft ziehen. Auch hohe Steuerausfällen und zusätzliche

Außenverschuldung durch K. machen das Finanzsystem krisenanfälliger. Liberale ÖkonomInnen meinen, dass K. stets Folge von falscher Regierungspolitik ist. Spätestens seit der Asienkrise ab 1997 kann die Aussage nicht mehr aufrechterhalten werden (Stiglitz 2000). Kapitalflucht kann sowohl selbst Finanzkrisen (mit-)auslösen, als auch Folge von Herdenverhalten und Ansteckungseffekten sein, die nicht durch Regierungsfehler zu verantworten sind.

In Industrie- und Entwicklungsländern führt die Furcht von Regierungen vor der Kapitalflucht („Exit-Option“) zu einer „Disziplinierung“ der Politik. Politiken, die Besitzern mobiler Vermögensgüter schaden, werden schwerer durchsetzbar. Die Folge ist eine Entdemokratisierung zugunsten von Interessen von Kapitalbesitzern.

Um K. zu begrenzen, kann Kapitalverkehr reguliert werden. In einigen Ländern (Chile, Malaysia) wurden auch in letzter Zeit gute Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen gemacht (Huffs Schmid 2002). Das hat allerdings auch negative Nebenwirkungen, wie etwa die Herausbildung von Währungsschwarzmärkten. Die Vor- und Nachteile von Kapitalverkehrskontrollen sind für jedes Land abzuwägen. In jedem Falle ist es nicht zu rechtfertigen, sie generell zu verdammen, wie es der Internationale Währungsfonds lange getan hat (Stiglitz 2000). Auch die eigene Währung unterzubewerten, macht K. unattraktiv. Schließlich bilden viele Schwellenländer große Währungsreserven, um im Falle K. oder spekulativen Attacken, die eigene Währung stabilisieren zu können. Bei stabileren internationalen Finanzmärkten wäre dieses Geld entwicklungsförderlicher einzusetzen.

Sven Giegold

Michael Dooley/Kenneth M. Kletzer (1994): Capital flight, external debt and domestic policies, NBER working paper No. 4793.

Barry Eichengreen (1996): Globalizing capital – a history of the international monetary system, Princeton University Press.

Jörg Huffs Schmid (2002): Die politische Ökonomie der Finanzmärkte, vsa-Verlag: Hamburg.

Joseph Stiglitz (2000): Globalization and its discontents.