

## Dokumentation „Steuern und Oasen“

17. Januar 2012 im Haus der Musik, Wien



©Petra Rautenstrauch

Die Dokumentation wurde zusammengestellt und editiert von  
**Gerhard Zahler-Treiber und Martina Neuwirth**

**Martina Neuwirth:** Ich wünsche Ihnen einen schönen guten Abend! Wir werden uns dem Thema Steuern, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung, Steueroasen, Schattenfinanzzentren – was auch immer Sie darunter verstehen wollen – widmen. Mein Name ist Martina Neuwirth. Ich arbeite im Wiener Institut VIDC und bin für internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik zuständig. Und ich werde Sie heute auch als Moderatorin durch die sicherlich spannende Diskussion begleiten.

Zuerst einige organisatorische Details: Die Veranstaltungssprachen heute sind Deutsch und Englisch. Danke an unsere Übersetzerinnen Gabriele Gallo und Vera Riberich, die ich herzlich begrüßen möchte. Mein Dank gilt heute auch der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die die Veranstaltung finanziell unterstützt, und auch meinen Kollegen und Kolleginnen vom Wiener Institut.

Und nun zu unseren heutigen Podiumsgästen: Den weitesten Weg musste heute sicherlich Dereje Alemayehu auf sich nehmen. Er ist gebürtiger Äthiopier und deutscher Staatsbürger, lebt und arbeitet aber in Kenia, Nairobi. Er ist Experte für illegale Finanzflüsse, Schattenfinanzzentren, Governance- und Steuerwesen und seit Gründung des Tax Justice Networks Africa deren Vorsitzender. Seit 2002 arbeitet Dereje Alemayehu als Country Manager der britischen Organisation Christian Aid für Ostafrika und ist dort für die Länder Uganda, Kenia und Tansania zuständig. Er studierte an der Freien Universität Berlin Development Studies und Volkswirtschaft; an der FU war er auch als Lektor tätig.

Ms. Grace Perez-Navarro ist heute aus Paris zu uns gekommen. Sie ist die stellvertretende Direktorin des OECD-Zentrums für Steuerpolitik und -verwaltung – die zentrale Stelle der OECD zu Steuerfragen. Seit 1997 hat Ms. Perez-Navarro an führender Stelle in der OECD zu vielen Bereichen gearbeitet, wie z.B. zum Bankgeheimnis, zu schädlichen Steuerpraktiken, zu Geldwäsche, zu Steuerkriminalität oder zur Verstärkung der Kooperation von Steuerbehörden. Vieles davon werden wir heute sicherlich ansprechen. Vor ihrer Tätigkeit bei der OECD arbeitete Ms. Perez-Navarro in der Bundessteuerbehörde der USA; sie kennt das Steuerproblem also auch von dieser Seite. Und in dieser Tätigkeit war sie unter anderem für die Verhandlungen über die Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen, den sogenannten TIEAs zuständig. Wir werden uns dann auch später nochmals darüber unterhalten, was diese Abkommen eigentlich sind und was darunter zu verstehen ist. 1993 wurde sie zur Einführung der überarbeiteten Verrechnungspreisrichtlinie, den sogenannten transfer prices für multinationale Unternehmen, an die OECD entsandt. Auch das ist ein wichtiger Bereich, vor allem für Entwicklungsländer.

Last but not least, möchte ich unseren österreichischen Podiumsgast, Hr. Univ.-Prof. Dr.Dr. Michael Lang begrüßen. Alle Funktionen, Gastprofessuren und Auszeichnungen aufzulisten, die er erhalten hat, würde den Rahmen sprengen. Daher beschränke ich mich nur auf Einiges: Michael Lang ist seit 1998 Vorstand des Instituts für Österr. und

Internationales Steuerrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien. Er ist nicht nur Universitätsprofessor für Finanzrecht an der WU, er hat und hatte auch Gastprofessuren in Paris, New York, Washington, Peking, Sao Paulo und Sydney inne. Seit 2003 ist er Mitglied der Global Law Faculty der New York University School of Law; seit 2006 Vorsitzender des Academic Committee der European Association of Tax Law Professors. Michael Lang ist aber nicht nur ein Mann der Wissenschaft sondern auch der Praxis – wenn ich diese Unterscheidung vornehmen darf. Er war 8 Jahre lang (bis zum Jahr 2000) Prokurist der Exinger GesmbH Wirtschaftsprüfung und Steuerberatungsgesellschaft und die darauf folgenden vier Jahre Partner bei Deloitte Österreich, also in der Steuerberatung tätig.

Unser heutiges Thema ist spannend und aktuell, und es ist hochpolitisch. Nicht erst, seit es in Europa eine Finanzkrise gibt und überall der Sparstift angesetzt und nach möglichen Steuersündern gefahndet wird. Wer wie viel Steuer zahlt und wie die Steuereinnahmen verwendet werden, das betrifft uns eigentlich alle – ob wir in Österreich leben, in den USA, in Frankreich oder in Kenia bzw. Nigeria. Nigeria ist ein gutes Stichwort, es befindet sich gerade im Ausnahmezustand – Unruhen und Generalstreiks legen das Land lahm. Ein Grund ist nicht nur die Abschaffung der Benzinpreissubvention, sondern auch die grassierende Korruption. Der Bevölkerung bleibt das Gefühl, eigentlich nichts von ihrem Staat zu haben: Sie zahlt Steuern, bekommt aber nichts zurück. Das Land ist reich, trotz allem aber grassiert die Armut. Neben der Korruption sorgen auch großzügige Steuerbefreiungen zugunsten ausländischer Investoren für leere Staatskassen. Dazu hat das Tax Justice Network u.a. eine Studie geschrieben. Ein anderer Grund ist die Steuerflucht: Nigeria verzeichnet von allen afrikanischen Ländern den höchsten illegalen Kapitalabfluss. Laut einer Studie des Think Tanks Global Financial Integrity (GFI) waren das alleine im Jahr 2008 fast 52 Mrd. Dollar. Über eine Billion Dollar sollen im selben Jahr weltweit aus den Entwicklungsländern um den Globus geschickt worden sein. Erst 2009 sind die illegalen Finanzströme auf unter 1 Billion Dollar gefallen – allerdings hauptsächlich bedingt durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise und laut GFI weniger durch politische Maßnahmen. Etwa 55 % der illegalen Kapital- und Finanzflüsse gehen auf Steuerflucht zurück (die Zahl schwankt von Jahr zu Jahr etwas). Steuer- und Kapitalflucht sind also in vielen Fällen gleichzusetzen – John Christensen vom Tax Justice Network spricht deshalb von einem „Zwillingsproblem“. Dabei haben Steuern trotz ihres schlechten Rufes auch eine gute Wirkung: Sie haben eine Finanzierungs- und Umverteilungsfunktion, und sie stärken die politische Verantwortung der Politiker, der Regierung gegenüber den Steuerzahlern.

Ermöglicht werden Kapital- und Steuerflucht, aber auch Steuervermeidung – wir werden später auf den Unterschied zwischen legaler Steuervermeidung und illegaler Steuerflucht zurückkommen -, durch Beratung und Mithilfe von Rechtsanwälten,

Steuerberater und -beraterinnen und Unternehmen, die auf die Gründung von Scheinfirmen spezialisiert sind etc. Auch Steueroasen oder, wie man sie auch nennt, Regulierungsoasen bzw. Schattenfinanzzentren spielen dabei eine wichtige Rolle.

Was wir in dem Zusammenhang auch nicht vergessen sollten ist, dass diese Kanäle nicht nur von Steuerflüchtlingen benutzt werden, sondern auch von Drogenkartellen, Menschenhändlern, korrupten Politikern, Diktatoren und Terrornetzwerken. Und deshalb bezeichnet der Wirtschaftsjournalist und Autor des Buches „Schatzinseln“, Nicholas Shaxson, Steuervermeidung als Vortat zur Geldwäscherei. Wir werden uns heute Abend also nicht nur diese Schattenfinanzzentren ansehen, sondern vielleicht auch der Frage nachgehen, welche Rolle Österreich dabei spielt und ob Österreich möglicherweise ein Schattenfinanzzentrum ist – v.a. wegen des Bankgeheimnisses. Wir werden sehen, ob und wie es überhaupt möglich ist, Kapitalströme in einem derartigen Ausmaß legal oder illegal rund um den Globus zu schicken, und welche Auswirkungen das auf die Entwicklungsländer, vor allem Afrika, hat. Schließlich soll es um die bisher unternommenen Gegenmaßnahmen gehen (die wollen wir ja nicht verhehlen), vor allem welche Rolle die OECD dabei spielt, und wir wollen uns schließlich auch Österreich im Rahmen der EU widmen.

Nach dieser kurzen Einführung möchte ich Dereje Alemayehu bitten, ans Podium zu kommen.

**Dereje Alemayehu:** Vielen Dank! Ich werde jetzt versuchen, Ihnen so schnell wie möglich einige Forderungen, die wir als Tax Justice Network Africa haben, zu präsentieren. Obwohl ich Volkswirtschaft studiert habe, begann ich mich mit der Problematik Steuern und Entwicklung erst zu beschäftigen, nachdem ich aufgehört habe, Akademiker zu sein und Civil Society Aktivist geworden bin. Interessant, dass das im Studium kein Thema war. Was wir Kapitalflucht nennen, besteht aus Veruntreuung von öffentlichen Geldern, Fälschung von Handelspreisen, Manipulation von Verrechnungspreisen zwischen Holdings der gleichen Company, Briefkastenfirmen in Steueroasen, mit dem Ziel, die Steuererlast illegitim zu reduzieren. Die Praktik ist sehr einfach: So wie die Weltwirtschaft heute funktioniert, können multinationale Konzerne Kosten in den Ländern, wo normale Steuersätze gelten, künstlich vergrößern und Profite so weit wie möglich in Nullsteueroasen verlagern, damit die Steuerlast in den Entwicklungsländern und auch im Norden reduziert werden kann.

Zum Umfang: 8,44 Billionen US\$ entgingen den Entwicklungsländern durch illegale Kapitalabflüsse. Das sind unvorstellbare Zahlen. Sie kommen von Global Financial Integrity, einem Think Tank aus den USA. Die Zahlen sind nicht erfunden, sondern basieren auf Daten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds. Im selben Zeitraum hat Afrika 333,78 Mrd. US\$ verloren. Besorgniserregend dabei ist, dass

prozentuell die Kapitalflucht aus Afrika am stärksten steigt, obwohl Afrika die ärmste Region der Welt ist.

Und die Auswirkung: Länder und Regionen, die den größten Kapitalbedarf haben, werden durch diese Praktiken zu Nettogläubigern! Es wird meistens in der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit davon gesprochen, dass Afrika mehr Entwicklungshilfe braucht. Ich habe nichts gegen Entwicklungshilfe. Aber die illegalen Abflüsse sind etwa 7–10 mal größer als die öffentliche Entwicklungshilfe, die in die Entwicklungsländern fließt ( $-7 + 2 = -5$ ). Diese Tatsache macht Afrika zu einem Nettogläubiger in der globalen Wirtschaft.

Zur Rolle von Schattenfinanzzentren: Ihre Dienstleistung ist es, Finanzanlagen geheim zu halten und die Gründung fiktiver Eigentumsfirmen zu ermöglichen. Dies hat sie zum Zufluchtsort von Finanzmitteln aus Kapitalflucht, Steuerhinterziehung, Korruption und Geldwäsche und anderen kriminellen Aktivitäten gemacht. Als ich hier in Österreich ankam, habe ich in einer Zeitung gelesen, dass in Tunesien – obwohl Ben Ali nicht mehr an der Macht ist –, die Regierung keinen Pfennig von seinem Guthaben im Ausland zurückbekommen konnte, weil es durch solche Dienstleistungen und Kontrollbehörden versteckt wird. Auch falsche Verrechnungspreise und andere Praktiken von multinationalen Konzernen werden in Schattenfinanzzentren abgewickelt. Sie sind nicht nur ein Ort, wo Gelder von Steuerhinterziehung versteckt werden, sie sind in vielerlei Hinsicht eine regulierungsfreie Zone geworden, wo Firmen gegründet werden können, obwohl sie in diesem Gebiet keine Wirtschaftstätigkeit ausüben. Und deshalb hat auch ein Universitätsprofessor in England gesagt, dass sie die Souveränität kommerzialisieren. Sie schaffen Gesetze, um Profite zu erzielen.

Was kann national gegen die Kapitalflucht unternommen werden? Die Effizienz der Steuererhebung in den Entwicklungsländern kann verbessert und die Kapazität der Steuerbehörden kann erhöht werden. Die Korruption innerhalb der Steuerverwaltungen muss bekämpft und deren Rechenschaftspflicht und Transparenz gefördert werden. Auch muss man aufhören, den Steueraufwand („tax expenditure“) durch wirtschaftspolitisch unnötige Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen zu reduzieren. Das ist ein wichtiger Aspekt, ich kann Ihnen ein Beispiel geben: Als ich vor zehn Jahren nach Tansania kam, gab es ein Hotel, das zweimal nach fünf Jahren seinen Namen geändert hat. Ich habe gefragt, warum das geschah: Die Antwort war die Steuerbefreiung für fünf Jahre. Nach deren Ende wurde es immer weiter veräußert. Deshalb sage ich auch, dass Steueranreize für ausländische Investoren problematisch sind.

Ein anderer Punkt ist mehr Transparenz und Kontrolle von Investitionsvereinbarungen. Es ist in vielen afrikanischen Staaten fast ein Staatsgeheimnis, welche Vereinbarungen bestehen. Ich erinnere mich an eine Vereinbarung in Tansania mit einem Bergbauunternehmen, die in einem Hotel abgewickelt wurde. Ein Parlamentarier fragte,

warum das nicht in der Botschaft gemacht wurde. Daraufhin hat man ihn hinausgeworfen. Auf jeden Fall kann mehr Transparenz für solche Vereinbarungen und öffentliche Kontrolle verhindern, dass durch Bestechung ungünstige Vereinbarungen unterschrieben werden.

Ein Problem von afrikanischen Ländern ist der Steuerwettbewerb zwischen diesen Ländern. Ein Beispiel ist die Steuerbefreiung von fünf Jahren, die ich bereits erwähnt habe. Mali z.B. gewährt Befreiungen auf 20 Jahre! Deshalb muss der Steuerwettbewerb unter afrikanischen Ländern beendet werden.

Zur internationalen Ebene: In dem Moment, wo wirtschaftliche Tätigkeit nicht auf einen Nationalstaat beschränkt bleibt, kann Steuerhinterziehung und andere Wirtschaftskriminalität nicht von einzelnen Staaten bekämpft werden. Deshalb muss eine internationale Kooperation stattfinden, um Regierungen zu ermöglichen, Steuerhinterziehungen, die in ihrem wirtschaftlichen Raum begangen wurden, verfolgen zu können. Es muss ihnen die Möglichkeit gegeben werden, dass sie legitime Steuerinformationen durch Informationsaustausch erhalten können. Die Praktiken, die ich gezeigt habe, also etwa durch intrafiliale Preismanipulation die Steuerlast zu verfälschen, kann auch durch länderbezogene Berichtspflichten für multinationale Konzerne bekämpft werden. Die Betrachtung von Steuerhinterziehung als prädikatives Verbrechen wie Korruption oder Geldwäsche ist ebenfalls eine wichtige internationale Maßnahme.

Weil die Kontrollmöglichkeit und Umsetzung von Gesetzen in afrikanischen Ländern Probleme bereitet, ist eine Zusammenarbeit zwischen Industrieländern und Afrika, um transnationale Unternehmen für ihr Tun und Lassen in afrikanischen Ländern auch in ihren Herkunftsländern zur Rechenschaft zu ziehen, dringen notwendig. Eine solche Kooperation wird dazu führen, dass Afrika seine Steuereinnahmen vergrößert.

Zum Schluss: Das Tax Justice Network Africa wurde 2007 gegründet. Es wurde in Ost, West, Süd und Zentralafrika aufgeteilt; leider gibt es noch keine Gruppe im Norden. Wir haben 25 Mitglieder. Wir bekommen viel Unterstützung von Steuerexperten, Akademikern Forschern und Juristen. Wir arbeiten auch mit panafrikanischen Organisationen, die sich mit Kapitalflucht aus Afrika beschäftigen, wie Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank -, zusammen. Und wir sind Mitglied des internationalen Tax Justice Networks und arbeiten auch mit Organisationen wie Christian Aid, Oxfam usw. zusammen.

Unsere Hauptforderungen: Wenn mehr Geld aus Afrika fließt als herein kommt, dann wird der ärmste Kontinent zum Gläubiger in der Weltwirtschaft. Wenn die Steuereinnahmen außerdem nicht richtig verwendet werden, dann bringen sie nichts für die Entwicklung. Deshalb muss die Korruption in den Steuerbehörden unterbunden werden, und es braucht mehr Transparenz und eine verantwortungsvolle Verwendung der Steuermittel. Wie ich vorhin auch erwähnt habe, muss der Steuerwettbewerb

zwischen afrikanischen Ländern bekämpft und eine Zusammenarbeit in und eine Harmonisierung der Steuerpolitik betrieben werden.

Eines der Hauptziele ist Bekämpfung des Steuerbetrugs und der illegalen Steuerflucht.

Was die großen Vermittler der Steuerflucht, die Schattenfinanzzentren, betrifft: Hier braucht es eine internationale Kooperation. Es gibt einen Zusammenschluss von verschiedenen Organisationen, deren Parole ist: No tax secrecy. Wir haben das auch unterschrieben.

Last but not least: Wir wollen mehr Steuergerechtigkeit durch den Kampf für mehr Demokratie in Afrika schaffen. Die Rechenschaftspflicht von afrikanischen Regierungen muss erhöht werden. Es gibt Beweise dafür, dass ein Staat, der mehr von Steuereinnahmen abhängt, auch mehr von seinen Staatsbürgern in die Pflicht genommen wird, die Gelder verantwortungsvoll zu nutzen. Deshalb kann die Vergrößerung der Steuereinnahmen mit der Demokratisierung des politischen Systems in Verbindung gebracht werden.

Danke schön!

**Martina Neuwirth:** Ganz herzlichen Dank für diesen spannenden Beitrag! Du hast ja sehr viele Maßnahmen auf internationaler, regionaler und auch nationaler Ebene aufgezählt, die eigentlich zusammenwirken müssen, damit Eure Ziele erfüllt werden können. Aber da nicht alle Maßnahmen gleichzeitig umgesetzt werden können: Wo denkst Du, sollte der Hebel am Allerdringlichsten angesetzt werden? Was ist Dir am Wichtigsten?

**Dereje Alemayehu:** Ich glaube, es ist sehr schwierig, erst das Eine und dann etwas Anderes machen zu wollen. Ich war vor zwei Jahren an einer Diskussion im Europäischen Parlament beteiligt. Die Frage war immer: Was nutzt es, wenn mehr Steuereinnahmen reinkommen, solange die Korruption in Afrika herrscht? Meine Gegenfrage war: Die Afrikaner sind schlechte Autofahrer; ist es deshalb gerechtfertigt, dass kaputte Autos nach Afrika exportiert werden? Man muss beides zusammen machen: Die Europäer schicken ordentliche Autos und wir versuchen, den Afrikanern das Autofahren beizubringen. Das kann nicht eines nach dem Anderen gemacht werden, das muss gleichzeitig geschehen. Wenn diese Unterstützung erfolgt, vom Norden aus, dann bekräftigt das den Kampf gegen Korruption. Es sind also Sachen, die simultan gemacht werden müssen. Es gibt Hausaufgaben, die in Afrika passieren sollen. Aber es sind auch Sachen dringlich im Norden zu machen - auf europäischer und globaler Ebene. Wenn etwa europäische Regierungen von europäischen Firmen, die in Afrika operieren, verlangen, dass sie sich „korrekt“ verhalten. Dann gibt es Konvergenz. Damit kann ich leben. Aber man kann nicht sagen: „Bevor wir etwas gegen transnationale Konzerne unternehmen, müsst ihr erst etwas gegen Korruption unternehmen.“ Ich habe auch ein

anderes Problem. Bei Korruption sind ja zwei Seiten beteiligt: Es gibt Geber und es gibt Nehmer. Man kann nicht nur die Nehmer verurteilen. Bis vor ein paar Jahren war es in Deutschland möglich, Bestechungsgelder in Afrika legal abzusetzen. Diese Praktiken verhindern den Kampf gegen Korruption in Afrika. Wie kann etwas, was kriminell ist, belohnt werden? Deshalb würde ich sagen, dass es gleichzeitig gemacht werden muss: eine global kooperierende Welt, mit Hausaufgaben für alle Beteiligten.

**Martina Neuwirth:** Ich denke das Thema internationale Kooperation und dass nicht nur afrikanische Länder ihre Hausaufgaben machen müssen, ist ein sehr guter Übergang zum Vortrag von Ms. Perez-Navarro. Ich bitte Sie um ihre Präsentation.

**Grace Perez-Navarro:** Thank you very much for your introduction! Thanks to the interpreters!

Fortunately Martina's original introduction and our first speaker have already covered a lot of the things I want to say. Because we have a good description of what the problems are of developing countries, particularly in Africa - but also the size of the problem. I am going to talk about what the OECD has done. And the OECD has done a lot more than can be described in 10 minutes. So I will do my best to focus on the main things. I will however focus mainly on the work of the Global Forum and the work we have done with regard to tax havens.

I don't have to talk about the size of the problem, because we have a lot of numbers from a lot of organizations: Global Financial Integrity and others have estimated the size to be enormous. The OECD has not devoted resources to figure out the size of the problem, because it is more productive to find solutions to the problem. Let others debate the size of the problem. But we know from the various scandals that have emerged – the UBS scandal, the Liechtenstein scandal a few years ago – that the size of the problem even for the developed world is much larger than you would imagine. It's got to be some multiple of that for the developing world. And this has all really come to the forefront now, because of the economic crisis.

But in fact the OECD has been working on this problem since 1996. Originally we were working on the problem of the race to the bottom in tax competition. The OECD at that time launched a project focused on tax competition and tried to reach an agreement on what is acceptable and what is not acceptable in that arena. And that project slowly developed into a project that also focused on tax havens. Originally our project was just about OECD member countries trying to agree amongst themselves to what is appropriate and not appropriate. But as we discussed this, some member countries rightly said, well if we solve this problem internally for the OECD member countries, our business activities and financial activities will shift offshore. And for that reason we extended our project. To be honest, when we started in 1996, we were not focused on



developing countries; we were focused on our own countries and trying to deal with these issues in the developed world. And when we further developed the project, we also focused on tax havens. The main issues for identifying tax havens were low or no tax, the lack of transparency, the lack of cooperation with other tax authorities, and the ability to set up essentially shell companies, enterprises, that didn't have any substance behind them. This project was challenging enough when we started with focusing on OECD countries. You can imagine, how difficult it became when we started focusing on a whole range of jurisdictions outside of the OECD. But nevertheless we took on this project and we were able to get agreements, commitments from a number of what were called tax havens - to implement transparency and effective exchange of information for tax purposes. And yes, they made these commitments, but it was not really until we got the push from the G20, the political support from the G20 that major change occurred. Gordon Brown declared in 2009: "The era of bank secrecy is over". Of course, in April 2009 the era of bank secrecy was not over. But the political message was sent by the most powerful countries in the world and a follow up was established to make that statement a reality.

That gives you the background of what we were doing. At the same time we were increasing our work on development. We had started a project on "tax and development", or "tax for development" – I guess this is a better way to describe it – to try to help developing countries improve their tax systems. There are many different elements. It is not just about dealing with tax havens, it's not just dealing with tax expenditure. There is a whole range of issues associated with building good and effective tax administrations. We don't want to say that tax havens were the only issue—but really in order to be effective, we need to establish a level playing field. And that is what we have been trying to do through our Global Forum on Transparency and Effective Exchange of Information.

What have we been trying to implement through this Global Forum? Well, it is effective exchange of information. And if you think about what is required for effective exchange of information between tax authorities, you need some basic elements: First, you need the availability of relevant information for tax purposes. So, that includes basic books and records; the accounting information of companies and individuals carrying out economic activities; banking information; and also the ownership of companies and trusts: Who is behind the entity that is reporting to carry out the economic activity? You need that as your basis. Then, what else do you need? You need the access to that information and the government has to be able to obtain that information for purposes of tax administration. And then on top of that you deal with the fact that the world is now completely borderless for businesses and for individuals. But as it remains a world with borders for tax administration, you need to establish some sort of cooperation, whether through legal instruments or some mechanisms to enable one tax authority to

help another and vice versa. All that is very nice for purposes of exchanging information between developed countries and it makes perfect sense. But I think it's pretty clear that there are important benefits for developing countries beyond just exchange of information. If they are able to establish the availability of information in their own countries and have adequate access to that information, to implement their own tax laws, then they have already achieved something very important. And that is what we have been working in the Global Forum, which was initially focused on the international aspects. But what we are trying to do is to help all the countries that have now entered into this Global Forum, to ensure that they have these fundamentals in place. Because only with those can they build up effective administration of their tax systems. And so, our work in this area has helped quite a bit.

Many of you have read about the various lists of tax havens that the OECD or the G20 have produced. But really the work is not about lists, it's really about producing change that will enable an effective tax administration that will in turn enable both developed and developing countries to have the resources they need to provide the government services that they have promised to their citizens.

So, because I know that most of you are not tax people, these are the basics of the type of exchange of information we are seeking under the Global Forum initiative: exchange of information on request. I know that for some, including the Tax Justice Network, that is not going far enough. It is not a broader, automatic exchange of information. But you have to remember, when we started this project, even exchange of information on request for a place like the Cayman Islands was something that was just unthinkable. And so we had to overcome a lot of political issues to get countries to even agree to exchange of information on request. Now we have over one hundred countries working within the Global Forum to implement the standard of exchange of information on request. Now, what does that mean? Can one country request another to "Send all the banking information of all my citizens who have an account in your country?" No, because that would be a "fishing expedition". What it does mean, is that it has to be a case under investigation and the requesting country has to have a basis for asking for that information. It cannot simply be just a bulk request.

The other thing we are requiring is that there cannot be any restriction to access to banking information simply because it is sought for tax purposes. There has to be the ability for the tax administration to obtain that information for tax purposes. And then we have another standard that is called the domestic tax interest requirement which basically requires a country to be able to obtain information for one of its treaty partners or one of their tax exchange agreement partners whether or not they already have the information in their files or whether they need it for their own tax purposes. A country cannot say: "I don't need that information for my own tax investigations, therefore I won't give it to another country." Of course this doesn't mean that we

abolish taxpayers' rights. There are taxpayers' rights built into our agreements. A key element of all these agreements is that the information must be treated as confidential and only be used for the purposes provided in the treaty. And why is that important? Well, if the information were published or disseminated to other people that would destroy the basis for cooperation for tax purposes. And so, as part of our analysis of the laws that are put in place in the administrative framework and the legal agreements, we don't look only at the ability to get information, but also that the confidentiality will be preserved. Since 2009 there are now over 700 agreements that provide for the exchange of information. But it is no longer the OECD standard, it is also the UN standard, and that makes it really a global standard.

How can we ensure that the countries actually implement the standard? We have established a two phase peer review process. The first phase just looks at the legal framework in place. That is to say that the treaties are in place, the tax information exchange agreements and other relevant laws meet the legal requirements. It does not look at how the agreements are implemented in practice. That is the second phase of the peer review. We have over one hundred countries to review. Countries can volunteer for a combined review (instead of having two phases). A combined review makes sense for a country that has been engaged in exchange of information for a long time. It would not make sense for jurisdictions like the Cayman Islands or Panama, which have not engaged in exchanging information.

There is no official overall rating for a Phase I review – it just describes whether the various elements are in place; whether some require improvements; whether the element is not in place. Well, the ability of information would be one element. Then there will be a rating of the country's overall implementation of the exchange of information provisions. The ratings are: compliant, largely compliant, partly compliant and non compliant. Of course our objective is not to have any country in the non compliant area. Is the peer review process effective? I just give you a few examples in the Latin America region: 1. Panama. I think it is probably one of the most well known tax havens. It has made very good progress. This is a country that had very strict bank secrecy. It is a country that had no agreements. It is a country that had over 600.000 shell companies. It is making changes, it has signed agreements, it has revised some of its laws. There is still a way to go. But it is making progress. 2. The same is true for Uruguay. Uruguay may not be considered a tax haven here in Europe. But in South America, Uruguay, because of its strict bank secrecy, posed a risk to its neighboring countries. Well, they have also changed, they changed bank secrecy, they signed agreements, they have committed to sign agreements with two of its large neighbors, Argentina and Brazil. And so they are also making progress. So I think we can say that peer reviews are having an impact.

This table shows you the range of recommendations and determinations that have been made as a result of our peer review process. You can see that a lot of the recommendations for improvements go into the ownership area. This is something that we will have to work on further. It is one of the most challenging areas. You can see from this slide that we are going to have a focus in particular on the whole issue of trusts. This is a challenge for us; this is a challenge for the Financial Action Task Force on Money Laundering too. They are in the process of revising the recommendations in this area. It is very difficult. The G20 said we need to improve our efforts in this area. And so the OECD and the FATF will work together to improve implementation of the various provisions to prevent the misuse of corporate vehicles which, as we understand, also include trusts.

Concerning the schedule of peer reviews going forward, you see a mix of developing countries, developed countries ... A whole range. Of course, as more countries join this process, we have more to do. There are some developing countries that have come to us and said we want to join, we want to be peer reviewed, we need change. This will help us in our political process. And so there are reasons that developing countries are coming into this process: they recognize that by joining this group, they will have a greater ability to get agreements with places that pose risks for them.

Concerning the Global Forum, we have 105 members. There are more and more developing countries interested in joining. We have all the G20 countries, all OECD, we have all the major offshore financial centers. We have a number of international organizations working with us. And we have a dedicated secretariat. At the EoI website ([www.eoi-tax.org](http://www.eoi-tax.org)), you can see the Global Forum members, click on a country and see the agreements; you can also see the peer reviews that have taken place and what the status of a country is.

Let me just say that we are doing a lot of other things than these peer reviews. One of the big things we have done is revise the Multilateral Convention developed in the late 1980s. It was only open to OECD and Council of Europe countries. This agreement, I think, is really the gold standard, in the sense that it covers not only exchange on request, it covers all forms of exchange of information. In addition, there is collection assistance and other forms of cooperation. So, for example, you can have a simultaneous audit – this to mention the fact that developing and developed countries need to work closer together in dealing with multinational enterprises. This Convention could help developed and developing countries to work together, e.g. in a simultaneous audit of a multinational or a joint audit. We have now opened up this agreement to the world; now developing countries can sign. Any country outside the OECD can sign, it is open to everyone. We are looking forward to have developing countries doing this soon. Already all of the G20 have joined.

Finally, the so-called Oslo Dialogue is a very important initiative to me. It is taking a whole of government approach to fighting financial crime and illicit flows. The first meeting was in Oslo, hence the name. What the initiative is trying to do is to strengthen inter-agency cooperation at the national level and to strengthen cooperation across borders; and to also respond to challenges in developing countries. A lot of the challenges are the same for developing countries and developed countries, at the same time there are certain things that developed countries can do to help developing countries. That's what we will be exploring at the next meeting. And finally, the tax and development program. This covers a whole range of different activities that I mentioned earlier, including looking at the issues of multinational enterprises, the information availability and transfer pricing. With that I will end. I thank you very much for your patience.

**Martina Neuwirth:** Vielen Dank für diesen gelungenen Versuch, die wirklich sehr umfangreiche Arbeit der OECD kurz zusammenzufassen. Ich hätte noch zwei kleine Nachfragen: Sie haben erwähnt, dass das Thema der Trusts ein sehr heikles ist, an dem die OECD noch arbeiten muss – wenn ich das richtig verstanden habe. Jetzt hat in einem Interview mit einer österreichischen Tageszeitung der Sprecher des österreichischen Finanzministeriums, Harald Waiglein, gesagt, dass spezielle Investmentvehikel wie Trusts das eigentliche Problem wären und die OECD das Thema bisher kaum aufgegriffen hätte. Und dass das Bankgeheimnis nicht mehr ein so großes Problem sei. Würden Sie dem zustimmen? Sie haben ja auch gesagt, das Zeitalter des Bankgeheimnisses sei noch nicht vorbei. Wie würden Sie die derzeitige Lage einschätzen?

**Grace Perez-Navarro:** Well, I would say that the era of bank secrecy is not over yet. We are making substantial progress in this area, but we don't have complete networks of agreements. Not all countries have completely implemented the standards that we have set. So, in that sense it is not over. But it is changing dramatically. I think there is a key change in that area. On the issue of trusts, I think, it is true that much more work needs to be done. We had tried to do this earlier, when we started developing the standards on transparency, trying to get clarity, on what information should be provided - who is the beneficial owner, who should be required to keep the information. And you have situations where you have trustees in one place and the trust is in another place. And we have not yet really tackled this issue effectively. And as I said, the Financial Action Task Force is also looking at this issue to see what information is needed. We want to know who is behind the trust. Who are the real actors behind whatever economic activities have taken place? And so I certainly think there is more work that needs to be done in this area. The G20 has said that we need to

ensure that corporate vehicles cannot be misused. You know, the corporate structure is a legitimate structure for business. Trusts also play a legitimate role. It is the abuse that we are trying to prevent. We are trying to ensure that when there is an investigation, we can go behind these vehicles to see who is really behind the activity.

**Martina Neuwirth:** Eine letzte kleine Frage: Ist Österreich eigentlich Mitglied des Oslo Dialogue oder der Oslo Initiative?

**Grace Perez-Navarro:** Yes.

**Martina Neuwirth:** Gut, wir haben das Stichwort Österreich schon ins Spiel gebracht. Ich möchte nun Herrn Professor Lang bitten, uns ein wenig die österreichische Perspektive näher zu bringen.

**Michael Lang:** Nun, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst vielen herzlichen Dank für die Einladung! Ich freue mich sehr, heute bei Ihnen sein zu dürfen! Für mich ist das durchaus ein spannender Abend, ein Abend, bei dem ich hoffe, dass ich noch viel dazu lerne und bei dem ich schon Einiges dazu gelernt habe, und an dem ich die Gelegenheit habe, auch ein bisschen in eine andere Welt einzutauchen. Sie alle haben hier ganz unterschiedlichen Hintergrund, insbesondere unterschiedliche Vorkenntnisse. Was mein Gebiet – das Steuerrecht – betrifft, so weiß ich, dass einige Experten und Expertinnen hier sind. Andere wiederum beschäftigen sich nicht tagtäglich mit Steuerrecht, d.h. im Ergebnis kann ich es nur falsch machen. Ich entschuldige mich also bei den Spezialistinnen und Spezialisten dafür, falls ich sie langweilen werde, und gleichzeitig hoffe ich, dass ich nicht allzu viele überfordere.

Ich bin gebeten worden, die österreichischen innerstaatlichen Rahmenbedingungen für Steuerplanung aufzuzeigen und damit auch die Grenzen der Steuerplanung deutlich zu machen. In einem zweiten Teil meines Statements möchte ich die Position Österreichs international einordnen. Und in einem dritten, kurzen Teil will ich auf die Entwicklungen in der Europäischen Union eingehen.

Wenn ich mir zunächst innerstaatlich die Rechtslage anschau: Welche Rolle spielt Steuergestaltung, welche Rolle spielt Steuervermeidung, welche Rolle spielt Steuerhinterziehung? Hier muss man einmal grundsätzlich unterscheiden: All das, was ich Ihnen jetzt hier an Rechtsvorschriften und Rahmenbedingungen darlege, hat im innerstaatlichen Recht nur für diejenigen Relevanz, die sich bemühen, steuerlich ehrlich zu agieren. Wenn jemand von vornherein vor hat, kriminell zu agieren und im Bereich der Steuerhinterziehung tätig ist, dann kümmern ihn diese Regelungen natürlich überhaupt nicht. Dann kann man sich nur in einem zweiten Schritt überlegen, wie wir allenfalls Informationen aus dem Ausland bekommen, um Steuerhinterzieher zu

ertappen, und wie können wir Steuern im Ausland eintreiben; Vollstreckungsamtshilfe ist hier das Stichwort. Aber das nationale Steuerrecht interessiert Menschen, die von vorneherein vor haben, kriminell zu agieren, natürlich gar nicht. Und daher involvieren sie, davon kann man im Regelfall ausgehen, keine Steuerberater oder Rechtsanwälte. Wenn jemand vor hat, kriminell tätig zu sein, dann wird er nicht seinen Steuerberater oder Rechtsanwalt vorweg konsultieren, weil der unterliegt ja der disziplinarrechtlichen Verantwortung.

Wenn jemand versucht, den legitimen Bereich der Steuerplanung auszuloten, dann kennt das österreichische Recht bestimmte Rahmenbedingungen oder Grenzen oder Schranken für die Steuerplanung. Eine ganz wesentliche Schranke in der Praxis ist die Vorschrift des §22 BAO, das ist eine Antimissbrauchsvorschrift, d.h. durch den Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten des bürgerlichen Rechts kann die Steuerpflicht nicht umgangen und nicht vermindert werden. In der Theorie ist deren Bedeutung höchst umstritten, in der Praxis wird sie durchaus als scharfe Waffe auch der Finanzverwaltung hier eingesetzt, um Leute in den Griff zu kriegen, die sich zwar am Buchstaben des Gesetzes orientieren, aber nicht Ziel und Zweck der Regelungen Rechnung tragen –also ganz an der Grenze der steuerlichen Vorschriften, oder auch schon jenseits dieser Grenze agieren. Der Verwaltungsgerichtshof legt diese Vorschrift im Wesentlichen so aus, dass derjenige, der sich einer ungewöhnlichen, unangemessenen Gestaltung bedient und dabei die Steuerersparnis beabsichtigt, in den Anwendungsbereich dieser Vorschrift fällt und damit rechnen muss, dass sein Ziel, sich den Fängen des österreichischen Steuerrechts zu entziehen, nicht gelingt.

Daneben gibt es weitere Regelungen: So akzeptiert der österreichische Gesetzgeber an sich die rechtliche Form. Allerdings unter bestimmten Voraussetzungen greifen wir im Extremfall sogar durch. Um Doppelbesteuerung zu vermeiden, befreien wir Dividendenerträge aus ausländischen oder inländischen Körperschaften unter bestimmten Voraussetzungen. Aber diese Befreiung gewähren wir dann nicht, wenn jemand beispielsweise im Ausland in einem Niedrigsteuerland tätig war und dann dort primär passive Einkünfte bezogen hat (Dividenden, Lizenzgebühren usw.) – also Einkünfte, die besonders mobil und daher Vermeidungsstrategien besonders zugänglich sind. Da streicht der österreichische Gesetzgeber diese Befreiung und es kommt zur Steuerpflicht. Das ist nur ein Beispiel, wo der Gesetzgeber durchaus enge Rahmenbedingungen setzt. Bei anderen Regelungen geht es um die Regelung von Verrechnungspreisen. Es ist also nicht so, dass das österreichische Steuerrecht es zulassen würde, dass man in beliebiger Weise Gewinne zwischen In- und Ausland verlagert. Da schaut zumindest das österreichische Steuerrecht, wie viele andere Steuerrechtsordnungen auch, sehr genau auf die einzelne Transaktion, ob sie dem Fremdvergleich entspricht oder nicht. Und die Finanzverwaltung misst hier durchaus sehr scharf nach – also in den Betriebsprüfungen sind das heutzutage durchaus Themen

in der Praxis. Diese Vorschriften werden sehr, sehr ernst genommen. Es hat sich hier sicherlich viel getan. Vor 15, 20 Jahren hat es auch schon Verrechnungspreisvorschriften gegeben, in der Praxis haben sie aber wenig Rolle gespielt, weil zum Teil den handelnden Personen, sowohl in der Beratung als auch in der Verwaltung, das Knowhow gefehlt hat, Ressourcen gefehlt haben. Da hat sich mittlerweile viel geändert, gerade Verrechnungspreise sind ein wesentliches Thema der Steuergestaltung. Verrechnungspreise werden bei Betriebsprüfungen sehr scharf geprüft. Man tut sowohl dem österreichischen Steuerrecht als auch der Finanzverwaltung unrecht, wenn man sagt, man könne beliebig in multinationalen Konzernen, wo Österreich involviert ist, Gewinne zwischen In- und Ausland verlagern. Da sind die Grenzen immer enger geworden, auch in den letzten Jahren, sowohl rechtlich, als auch faktisch sind die Vorschriften immer strenger angewendet worden.

Noch ein paar Überlegungen zur Position Österreichs: Wie steht Österreich da? Die Frau Generalsekretärin hat ja erwähnt, dass sich die OECD mit anderen internationalen Organisationen darum bemüht, die Amtshilfe zu intensivieren. Was ist also international die Rolle Österreichs? Wie hat Österreich reagiert? Und hier ist ja allen Anwesenden bekannt, dass das Thema Bankgeheimnis in Österreich ein sehr, sehr sensibel ist – und historisch belastet. Manche setzen das Bankgeheimnis ja mit der österreichischen Identität gleich. Es ist also ein emotional sehr besetztes Thema bei vielen Leuten. Im Ausland habe ich immer wieder Probleme zu erklären, warum wir das Bankgeheimnis z.T. sogar verfassungsrechtlich abgesichert haben. Es ist, glaube ich, eine gute Entwicklung, dass Österreich hier international unter Druck geraten ist. Aus eigenem Antrieb hätten wir es wahrscheinlich nicht geschafft, uns bei dem Thema weiterzubewegen. Aus heutiger Sicht, wenn man alle Emotionen beiseite lässt, die mit diesem Thema zusammenhängen, dann glaube ich, werden die meisten rational denkenden Menschen sagen, dass das Bankgeheimnis in der Form ein Anachronismus ist und nicht mehr in unsere Zeit hineinpasst. Wir sind das Bankgeheimnis ja nicht ganz los geworden, wir haben es im innerstaatlichen Bereich nach wie vor. Und wir haben es z.T. im internationalen Kontext. Aber es ist hier durchaus Bewegung festzustellen. Dabei muss man hier ein paar Anmerkungen machen: Wie so oft ist etwas nicht schwarz oder weiß, viele Dinge haben positive Seiten und gleichzeitig auch Schattenseiten. Persönlich begrüße ich sehr, dass hier in Österreich von außen Bewegung hineingekommen ist. Wir bewegen uns dabei in einem Bereich, den Juristinnen und Juristen „soft law“ nennen. Hier kommen im internationalen Bereich eher schwächere Staaten leichter unter Druck. Die Entwicklung ist daher ein wenig zwiespältig. Auf der einen Seite passiert durchaus etwas, was an der Zeit war. Aber man muss gleichzeitig auch sagen, dass nicht alle Staaten in gleicher Weise jetzt unter Druck kommen bei verschiedenen Themen. Im Bereich des „soft law“, der sich in den letzten Jahren sehr stark entwickelt hat, ist es schon die Kraft der Macht, die hier im internationalen Bereich eine Rolle spielt. Kleine



Staaten kommen bei vielen Themen viel, viel mehr unter Druck als viele große Staaten, die ganz ähnliche Probleme haben. Da gibt es dann alle möglichen Argumente, warum bei denen hier nicht so genau nachgemessen wird. Diese Schattenseiten der Entwicklung sollte man nicht verschweigen.

Was hat Österreich gemacht? Österreich ist wirklich sehr stark unter Druck gekommen. Österreich ist OECD-Mitgliedsstaat, ist immer den OECD-Musterabkommen gefolgt – das ist ein Muster für Doppelbesteuerungsabkommen. Was die Informationspolitik, den Informationsaustausch über lange Jahre angeht, da waren wir sehr, sehr zurückhaltend, hatten wir auch einen Vorbehalt zum OECD-Musterabkommen: Wir sahen uns nicht in der Lage, die Regelungen über den Informationsaustausch aus Gründen des Bankgeheimnisses voll umzusetzen. Das hat die Finanzverwaltung immer gestört, denn sonst waren wir immer Musterschüler in der OECD. Am 13. März 2009 hat sich das schlagartig geändert. Österreich hat den Vorbehalt zurückgezogen und hat dann in Windeseile begonnen, eine ganze Reihe von Steuerabkommen zu verhandeln. Einerseits haben wir die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen im Anwendungsbereich erweitert, den Informationsaustausch ausgebaut. Auf der anderen Seite haben wir spezielle Steuerabkommen, Tax Information Exchange Agreements, abgeschlossen, die nur den Informationsaustausch betreffen. Die OECD und andere internationale Organisationen haben hier die Latte gelegt, und Österreich hat sich mit großem Aufwand bemüht, diese Vorgaben zu erfüllen.

Bei der Vollstreckungsamtshilfe ist Österreich nach wie vor zurückhaltend. Auch die OECD macht hier keinen wirklichen Druck. Die OECD stellt im Musterabkommen frei, ob Staaten letztlich bei der Vollstreckungsamtshilfe mitwirken wollen. Das ist für mich ein Beispiel, wo es schon einen Wertungswiderspruch gibt; weil bei der Vollstreckungsamtshilfe stark argumentiert wird, der Rechtsschutz spiele eine große Rolle. Der Rechtsschutz müsste aber auch beim Informationsaustausch eine große Rolle spielen. Aber beim Informationsaustausch setzt man sich aus guten Gründen über den Rechtsschutz hinweg. Da spürt man, dass einige größere Staaten durchaus Interesse daran haben, dass diese Vollstreckungsamtshilfe nicht so wichtig wird. Dabei kommt es nicht nur darauf an, Informationen aus dem Ausland zu bekommen, sondern es ist auch wichtig die Steuern einzutreiben. Da wird durchaus mit zweierlei Maß gemessen.

Der dritte Bereich, den ich kurz ansprechen möchte, ist die Entwicklung in der EU. Auch da gab und gibt es sehr starke Entwicklungen im Bereich „soft law“, so wie in der OECD. Ich habe die OECD aber jetzt ausgeklammert, weil wir ja eine ganz prominente Vertreterin hier am Podium haben. Ich will mich daher auf die EU-Entwicklung beschränken und konzentrieren. Da gibt es auch Soft Law-Entwicklungen, um den unfairen vom fairen Steuerwettbewerb zu trennen. Ich meine hier den Code of Conduct for Business Taxation, ein Gentlemen's Agreements zwischen den Staaten, die den Steuerwettbewerb ein wenig transparenter machen wollten, und das durchaus

erfolgreich. Das ist eine interessante Entwicklung der letzten 20 Jahre: Hier sieht man, wie effektiv solche Soft Law-Instrumente sein können – aber mit allen Nachteilen. Es gilt auch innerhalb der EU letztlich das Recht des Stärkeren, wenn die Macht und weniger das Recht im Vordergrund steht. Was bei solchen Gentlemen's Agreements ausgehandelt wurde, trifft tendenziell die Kleineren stärker als die ganz Großen.

Hingegen gefällt es mir als Jurist wesentlich besser, wenn der Europäische Gerichtshof zuständig ist. Denn ein Gericht ist immer noch besser in der Lage, eine Gerechtigkeitsordnung durchzusetzen, als wenn es nur auf Macht und Kraft ankommt. Hier hat gerade der EuGH in jüngerer Zeit sehr starke Akzente gesetzt, z. B. im Beihilferecht, um den unfairen Steuerwettbewerb auch rechtlich in den Griff zu kriegen. Der EuGH judiziert ja schon seit Langem, dass auch Steuerbegünstigungen Beihilfen sein können. Und Beihilfen können in der EU nur dann gewährt werden, wenn sie von der Europäischen Kommission bewilligt werden. Sonst dürfen sie nicht durchgeführt werden. Da hat der EuGH vor einigen Wochen, am 15. November letzten Jahres, eine in Fachkreisen durchaus aufmerksam verfolgte Entscheidung getroffen, die sogenannte Gibraltar-Entscheidung. Gibraltar wollte sich als Steueroase profilieren und Regelungen erlassen, die Offshore-Gesellschaften steuerfrei stellen. Und da hat der EuGH mit rechtlichen Argumenten einen Riegel vorgeschoben, indem er einen Verstoß gegen das Beihilfenrecht gesehen hat. Er hat dabei den Beihilfenbegriff noch weiter interpretiert als bisher. Das sind auch interessante Entwicklungen: Innerhalb der EU gibt es auch rechtlich die Handhabe, stärker gegen gewisse Formen der Steueroasen vorzugehen. Politisch hilft dies der EU-Kommission, denn sie hat im Bereich des schädlichen Steuerwettbewerbs immer wieder versucht, gegen Drittstaaten vorzugehen, also z.B. die Schweiz davon abzubringen, bestimmte Holdingregime zu perpetuieren. Und sie war dabei immer vor das Problem gestellt, dass die Drittstaaten sagten: Bringt einmal euer eigenes Gebiet, bringt die EU selbst in Ordnung. Da hat sich die Kommission schwer getan, weil ihr da die Handhabe gefehlt hat. Und jetzt scheint da doch auch ein bisschen Bewegung hineinzukommen: Zwar ist kein rechtliches Instrumentarium neu geschaffen worden, aber ein bestehendes wurde weiter interpretiert. Das ist durchaus eine offene Flanke, die der EU-Kommission dabei genommen wurde.

So, das waren die drei Themenbereiche, die ich kurz streifen wollte, und ich freue mich schon auf die Diskussion nachher.

**Martina Neuwirth:** Ganz herzlichen Dank! Was Ihre Bemerkung über die mögliche bzw. Nicht-Beihilfe von Steuerberatern und Rechtsanwälten betrifft, da muss ich Sie leider enttäuschen. Erst kürzlich habe ich dazu einen Artikel in einer österreichischen Wochenzeitung gelesen: Von einem Verfahren gegen einen Tiroler Rechtsanwalt, der angeblich 75 Millionen Euro von einer ungarischen Gasfirma an alle möglichen Offshorefirmen verteilt haben soll. Das soll parallel gelaufen sein mit einer Geldverteilungsaktion über

Singapur. Das ist ein derzeit laufendes Verfahren. Angeblich soll auch die Hypo Vorarlberg da mitgespielt haben; und obwohl der Bank diese Transaktionen verdächtig vorkamen, wurden diese doch noch zwei Jahre lang durchgeführt - von 2006 bis 2008. Das ist ein konkretes Beispiel, wo so etwas gerichtsanhängig geworden ist, aber es gibt wahrscheinlich andere Fälle, vielleicht nicht viele, wo so etwas sehr wohl vorkommen kann.

Eine Nachfrage hätte ich und zwar: Sie haben ja erwähnt, dass Österreich Doppelbesteuerungs- und Informationsaustauschabkommen mit einer Reihe von Ländern hat. Nach dem letzten Peer Review, den Fr. Perez-Navarro ja auch angesprochen hat, wurde der Status quo des Rahmenwerks in Österreich ja auch geprüft. Und es wurde darauf hingewiesen, dass eigentlich nur 12 Abkommen derzeit fertig verhandelt sind – nach dem neuen Standard – von über 90. Ich habe mir einmal die Liste dieser bilateralen Abkommen angeschaut. Und das einzige afrikanische Land südlich der Sahara, mit dem Österreich so ein Abkommen abgeschlossen hat, ist Südafrika (nach altem Stand). Meine Frage daher: Was macht man in einem Fall, wenn z.B. kenianische Behörden bei Österreich nach Informationen anfragen würden, weil Dereje in hohem Ausmaß Geld in Österreich geparkt hat, das er veruntreut hat? Ich nehme das natürlich nicht an. Aber als Denkbeispiel: Was wäre in diesem Fall?

**Michael Lang:** Vielleicht zur ersten Bemerkung, die Sie gemacht haben: den Anwälten. Kein Mensch kann einen gesamten Berufsstand in Schutz nehmen und behaupten, dass es keine schwarzen Schafe gibt. Ich glaube, die gibt es in jedem Berufsstand. Das ist völlig klar. Aber ich glaube, von der Struktur her gibt es schon Schutzmechanismen, wie z. B. Disziplinarrecht usw. Ein Anwalt, der bei illegalen Transaktionen mitwirkt, setzt sehr viel aufs Spiel. Dabei muss man wahrscheinlich auch weiter differenzieren: etwa bei Gründung von Gesellschaften im Ausland, in welcher Form auch immer, muss man sich anschauen, was nach österreichischem Recht wirklich illegal oder nicht ist. Wenn jemand wirklich kriminell ist, dann ist jedenfalls sein erster Gedanke sicher nicht, zum Anwalt oder Steuerberater zu gehen. Wenn ihn die steuerrechtlichen Vorgaben überhaupt nicht interessieren, er sich darüber hinwegsetzt, dann meidet er derartige Beratung.

Sie haben auch noch die Frage gestellt, warum Österreich noch nicht so viele steuerliche Abkommen abgeschlossen hat. Es sitzen hier Berufenere im Publikum, die auch von Seiten des Finanzministerium da mit verhandelt haben. Man muss das Thema auch unter Standortgesichtspunkten sehen. Man erfüllt einerseits die Vorgaben der OECD, andererseits will man den Standort Österreich nicht mutwillig verschlechtern. Wenn man zu intensiv beim Informationsaustausch tätig ist, mehr als notwendig ist, kann das für den Standort beeinträchtigende Folgen haben. Das wird manche vielleicht auch bewegen. Zum zweiten, glaube ich, ist es bis zu einem gewissen Grad auch ein

Ressourcenthema. Im Finanzministerium ist die Abteilung, die dafür zuständig ist, nicht wahnsinnig groß. Solche Abkommen müssen auch verhandelt werden. Auch wenn es bei Tax Information Exchange Agreements vereinfachte Verfahren gibt und vieles schriftlich abgewickelt wird, benötigt das dennoch Ressourcen. Und somit kann man das nicht in so kurzer Zeit auf den Weg bringen. Wie so oft hat auch dieses Themen zwei Seiten: ich finde es persönlich auch gut, dass hier sehr viel in Bewegung gekommen ist – aber man muss dabei auch den anderen Aspekt sehen, nämlich dass diese Entwicklung schon auch Gefahren mit sich bringt: Der Steuergeheimnisschutz wird beeinträchtigt. Hier gilt es ja abzuwägen: Man kann mit solchen Informationen, die man aus anderen Staaten erhält, viel Missbrauch treiben im Gerichtsverfahren, wenn das z.B. Staaten sind, wo es kein entwickeltes rechtsstaatliches System gibt. Man kann Pseudoverurteilungen mit diesen Informationen legitimen Anspruch geben, man kann Existenzen gefährden, wenn man Regimen, wo der Rechtssystem nicht so im Vordergrund steht, einen Vorwand gibt, an Informationen zu kommen, mit denen unliebsame Leute zur Strecke zur Strecke gebracht werden können. Daher muss man schon ein wenig auf das Thema Rechtsschutz schauen und die Balance bewahren.

**Martina Neuwirth:** Herzlichen Dank! Ich möchte Ihnen im Publikum nun die Gelegenheit geben, Fragen zu stellen.

**Publikum:** Dankeschön! Ich war in entwicklungspolitischen Organisationen tätig. Ich habe Fragen sowohl an Herrn Alemayehu als auch an die Frau Generalsekretärin. Es ist ganz richtig, dass Nord und Süd zusammen arbeiten müssen, damit es mehr Steuergerechtigkeit gibt und alle Unregelmäßigkeiten, Verbrechen usw. verhindert werden, die den Völkern im Süden derartig viel schaden - eben 7-10 Mal mehr als die Entwicklungszusammenarbeit bringt. Afrika als Nettozahler für die Welt - ein unbekannter Begriff bei uns in Österreich. Aber inwieweit sind die Behörden im Süden in ihren Entscheidungen frei von Einflüssen des Nordens? Ob da nicht sogar sehr oft die Behörden im Süden unter Druck gesetzt werden. Also es ist schon richtig, dass sie ihre Hausaufgaben machen sollen. Aber werden sie nicht vom Norden gehindert, diese Hausaufgaben überhaupt machen zu können? Das ist die eine Sache.

Die andere Sache: Was ist mit der UNO, was ist mit der Weltbank? Müssen die nicht wesentlich massiver auf dieses Unrecht eingehen und versuchen, auf der politischen Ebene oder von der Weltbank her Maßnahmen zu ergreifen, um diese Skandale wenigstens zu vermindern?

Zuletzt eine Frage an Sie, Frau Perez: Sie haben uns genau über hunderte von Abkommen informiert. Das ist gut. Dennoch habe ich den Eindruck, dass die Anstrengungen der OECD hinterherhinken hinter den Verbrechen, die ständig neu begangen werden. Es muss, glaube ich, von Ihrer Seite mit etwas griffigeren

Argumenten gearbeitet werden. Steueroasen sind unmoralisch. Und wenn es Länder gibt, die das blockieren, dann gehören diese Länder oder ihre Politiker international an den Pranger. Da muss man einfach wirklich sagen, das sind die, die die Verantwortung tragen. Man muss die öffentliche Meinung mobilisieren. Weil sonst glauben immer die Leute, die draufzahlen, dass irgendwelche kleinen oder großen Politiker daran Schuld sind. Aber über die Machenschaften des Geldes, die dahinter stecken, und dass die Politiker zu wenig eingreifen, davon wird kaum geredet. Danke!

**Publikum:** Ich habe mich in den letzten Jahren auch mit dem Thema beschäftigt und hätte eine Frage zu den internationalen Abkommen. Einerseits an Herrn Lang: Sie haben gesagt, es wird jetzt auch bei diesen Verrechnungspraktiken relativ genau geschaut, was da wie wohin verrechnet werden kann - und es gibt Limitationen. Inwieweit ist das an Abkommen wie die Doppelbesteuerungsabkommen gebunden? Sie haben auch gesagt, schwächere Länder kommen leichter unter Druck. Ist es nicht so, dass Entwicklungsländer bei solchen Abkommen stärker unter Druck kommen und dann für sie ungünstige Abkommen unterzeichnen müssen, wo es dann mehr Spielraum für Verrechnungspraktiken gibt?

An Frau Perez-Navarro: Da würden mich die Peer Reviews interessieren: Wie genau wird das angeschaut, welche Art von Abkommen wird geschlossen? In wieweit gibt es da Verschärfungen? Ich habe mir auch einige Abkommen zum Informationsaustausch angesehen und mir scheint, dass es hier eine sehr große Bandbreite gibt, wozu sich diese Länder jeweils verpflichten. Woran macht man dann was fest? Zur vorherigen Frage, ob man Länder nicht an den Pranger stellen sollte: Die OECD hat das ja versucht mit diesen Blacklists. Aber kommt da die OECD nicht selbst an ihre Grenzen, wenn starke Mitglieder betroffen sind?

**Publikum:** I like to raise a question to Ms. Perez-Navarro. You mentioned all the efforts of the G20 and the OECD in order to improve the exchange of information and increase transparency, but apart from tax evasion there is also another problem, namely regulatory arbitrage. Tax havens in the round up of the financial crisis used to bypass financial recommendations. They then were transmitting financial crisis shocks across the globe because they were a hosting part of the shadow bank system. From this perspective, the G20 initiative on the exchange of information is not adequate for addressing this problem. So, how would you assess this issue of regulatory arbitrage to close down tax havens?

**Michael Lang:** Ich bin bei einem Thema angesprochen worden: Verrechnungspreise. Ich glaube, da muss man sozusagen die einzelnen Ebenen auseinanderhalten. Das Thema Verrechnungspreise hat natürlich auch eine Grundlage im Recht der

Doppelbesteuerungsabkommen. Aber im Vordergrund steht das innerstaatliche Recht. Und da kennt das österreichische Recht eine ganze Reihe von Mechanismen, um das österreichische Steueraufkommen zu schützen. Das sind rein innerstaatliche Vorschriften, wo eben geregelt wird, dass Transaktionen mit verbundenen Unternehmen nach dem Fremdverkehrsgrundsatz erfolgen, wo verdeckte Gewinnausschüttungen entsprechend pönalisiert werden etc. Da gibt es m. E. ein sehr effektives Instrumentarium. Die Themen werden zwar auch in den Doppelbesteuerungsabkommen angesprochen, aber die eigentliche Rechtsgrundlage liegt im innerstaatlichen Recht. Und da ist es gleichgültig, ob wir mit dem Staat ein Abkommen haben oder nicht. Das sind Regelungen, die gelten, wirken und die werden auch sicher viel stärker angewendet als vor 15 oder 20 Jahren. Da hat sich sehr viel getan.

Sie haben das Thema angesprochen, inwieweit bei den Abkommen schwache Länder auch unter die Räder kommen können. Und das ist natürlich eine legitime Sorge. Wirtschaftlich schwächere Länder schließen weniger günstige Abkommen ab. Wir sind manchmal in der Position des Stärkeren, manchmal auch in der Position des Schwächeren. Als Österreich das Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA verhandelt hat, da hat es nicht viele Verhandlungen gegeben. Die Amerikaner haben ihr Musterabkommen gehabt, und entweder man unterzeichnet das oder man unterzeichnet es nicht. Da kommt schon eine ganz andere Verhandlungsposition zum Ausdruck. Mitunter ist Österreich gegenüber anderen Ländern in einer recht starken Verhandlungsposition. Aber um auch an einem plastischen Beispiel zu zeigen, wie ambivalent das Ganze ist: Österreich hat einige Abkommen verhandelt, wo man versucht hat, wirklich Steuerpolitik im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit zu leisten; wo man Steuervergünstigungen schon in den Siebzigerjahren, z.T. auch in den Sechzigerjahren, vor allem lateinamerikanischen und asiatischen Ländern gewährt hat. Durch sogenannte fiktive Anrechnungen sollten Investitionen in diese Länder entsprechend erleichtert werden. Wenn diese Länder Anreize gewähren, dann sollte das nicht verpuffen, indem das alles in Österreich versteuert wird, sondern der Anreiz soll wirksam sein. Man hat hier als Maßnahme der Entwicklungshilfe sogenannte fiktive Anrechnungen vereinbart, also die Anrechnung von Steuern, die gar nicht erhoben werden. Das sind gut gemeinte Regelungen gewesen. Viele der Entwicklungs- oder Schwellenländer wollen derartige Regelungen nach wie vor haben, z.B. die Brasilianer. Brasilien hat sich z.B. geweigert, mit den USA ein Abkommen abzuschließen, weil die Amerikaner solche Regelungen partout nicht wollen. Denen ist das so wichtig, dass sie andernfalls auf ein Abkommen verzichten. Aber in Österreich oder vielen anderen Ländern sind diese Regelungen, pervertiert worden, durch die Steuerplanungsindustrie. Man muss das kritisch sagen, dass dies modellhaft angewendet worden ist. Sie haben also solche Anleihen an jedem Bankschalter kaufen können, die auf fiktiven Anrechnungen ausländischer Steuern basierten. Das hat dann nicht den

Entwicklungsländern geholfen, sondern in Wahrheit war das ein Bankprodukt, wo man von einem steuerlichen Vorteil profitiert hat. Letztlich hat dies dazu geführt, dass solche Regelungen jetzt überhaupt nicht mehr oder sehr restriktiv angewendet werden. Österreich akzeptiert auch nur mehr in sehr restriktiver Weise derartige Begünstigungen, wenn Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart werden. Wenn südamerikanische, afrikanische oder asiatische Staaten solche Regelungen haben wollen, ist Österreich sehr zurückhaltend – weil man sieht, wie das auch pervertiert werden kann. Das zeigt, wie grau dieser ganze Bereich ist und wie gut gemeinte Maßnahmen in Wahrheit völlig schief gehen und dazu führen, dass schwächere Staaten noch mehr unter Druck kommen. Ich wollte mit ein paar Beispielen zeigen, wie nahe Licht und Schatten beinander liegen: Viele Dinge, die zu begrüßen sind, schließen auf der anderen Seite auch negative oder gefährliche, bedenkliche Aspekte mit ein.

**Grace Perez-Navarro:** I just want to answer on the situation of weaker countries. One of the benefits of the Global Forum, which I mentioned briefly, is that if developing countries are members of the Global Forum and try to get agreements with tax havens, the tax havens cannot say I am sorry but we are busy. Because a part of the Global Forum process is to ensure that countries get agreements with relevant countries. And “relevant countries” refers not only to economic relationships but also to countries that have requested to sign agreements. And so in this scenario weaker countries are getting stronger by this whole initiative.

There are a number of questions. One question refers to the fact that there are all these agreements, but more needs to be done, because the criminals are still walking around. It is true that governments will always be lagging behind the criminals. But I think we are building up the tools to tackle criminality in the tax area. And I think these agreements have an important role. Just having an agreement for the exchange of information has a deterrent effect. It increases the taxpayer’s perception of the risk of getting caught. Of course, if after 20 years, there has never been a request or the requests were not replied to, well then the deterrent effect disappears. But to illustrate the sort of impact these agreements are having I would like to mention some recent initiatives. One of the things that has occurred as a result of having all these agreements is that a lot of taxpayers have said: Okay, we don’t want to go to jail, we would like to change our evil ways and correct the past and be compliant in the future. As a result of that a number of countries have instituted what we call voluntary disclosure programs. Some are very close to amnesties which normally international organizations don’t like. But there has been a sea change in the legal environment. And so a lot of countries have said: Okay, let’s give tax payers who want to correct the past an opportunity to come clean without risking imprisonment. Voluntary disclosure programs in 20 countries in the last two years have raised in excess of 14 billion euro. Yes, we are not catching all of

the criminals but we are pushing people towards compliance. And that is ultimately what tax administration wants: voluntary compliance. The result of these programs is that people who were not previously compliant are getting into the tax system again. And so I would say: Yes, we have to do more, and mobilizing public opinion is very important. This is something that the Tax Justice Network, Christian Aid and other NGOs have been doing very effectively. Even five years ago not many people were paying attention to these tax NGOs. And now they are on the front pages of newspapers. Just yesterday a British politician was saying, we have to deal with our own tax havens like the Channel Islands. I think these efforts are working - our efforts, the efforts of NGO's - people are starting to know the costs and risks of non-compliance and taxpayers are starting to comply. Of course more needs to be done. That's why we have the second phase of our peer reviews: to ensure that these agreements are not just paper but that they are actually being put into practice.

There was a question on regulatory arbitrage. This is not something that the Center of Tax Policy of the OECD works on but the OECD does have a committee work on financial markets. There is also the Financial Stability Board which brings together a number of jurisdictions, financial centers outside the OECD area. It is the one that has been dealing with the regulatory framework for financial centers.

**Martina Neuwirth:** Vielen Dank! Ich möchte die eine Frage, die überhaupt noch nicht angesprochen wurde, gleich an Dereje weitergeben: Wo bleibt die UNO? Warum muss es immer die OECD sein? Warum hat sich die OECD zu so einem wichtigen Forum entwickelt? Und wie sieht es da mit den Forderungen von Eurer Seite aus? Wäre die UNO eine geeignetere Organisation für so etwas oder ist die OECD dafür der richtige Rahmen?

**Dereje Alemayehu:** Also erstens zur Frage, ob afrikanische Länder Spielraum hätten, etwas durchzusetzen. In Bezug auf Investitionspolitik, in Bezug auf Steuerpolitik gibt es immer noch diesen Druck von IWF und Weltbank, wenn es auch nicht so direkt ist, wie es in der Schuldenkrise war. Ich kann nur auf den Bericht der Weltbank über Bündnissevaluierung verweisen, wo immer noch Länder oben stehen, in denen keine Arbeitnehmerrechte respektiert werden, kaum Steuern bezahlt werden und das auch noch als Modell der Entwicklung verkauft wird. So etwas gibt es. Und dann diese Verlagerung von Steuereinnahmen, von direkten zu indirekten Steuern, die von Natur aus regressiv sind - dass so etwas unterstützt wird! Der Steueranreiz steht immer noch im Vordergrund.

Was die OECD-Maßnahmen angeht: Was Sie angedeutet haben, muss auch beachtet werden. Länder, die in den Genuss eines Abkommens zum Informationsaustausch kommen, müssen auch bestimmte Standards erfüllen. Die OECD hat ja auch angefangen



mit dem automatischen Informationsaustausch. Soweit ich weiß, wurde das auf Druck der USA aufgegeben. Stellen Sie sich vor, mit wie vielen Steueroasen afrikanische Länder Abkommen unterschreiben müssen, um überhaupt Zugang zu bekommen. Am Anfang, als die OECD angefangen hat, gab es Länderlisten: weiß, grau und schwarz – und plötzlich waren alle verschwunden. Nur weiße sind geblieben. Es sind solche Maßnahmen, wo ich mich frage, ob sie wirklich von Entwicklungsländern benutzt werden können. Allein die Tatsache, dass Deutschland mit der Schweiz ein Sonderabkommen abschließt, Großbritannien ebenso, das heißt, dass bilaterale Sachen unzugänglich bleiben.

Ich habe ja Volkswirtschaft studiert. Ich erinnere mich noch an die Einführung in die Volkswirtschaftslehre, wo der egoistische Bäcker etwas aus egoistischem Interesse herstellt, damit ich mein Brot bekomme. Von dieser Rationalität her gesehen: Was ist der Beitrag von Steueroasen für den Wohlstand der Menschen und der Weltwirtschaft? Das habe ich nie verstanden. Ich habe gelesen, die Cayman Islands haben 72.000 Einwohner und es sind über 86.000 Firmen dort angesiedelt. Warum? Wieso? Wie kann die weltwirtschaftliche Realität so aussehen, dass jetzt z.B. Jersey der größte Exporteur von Bananen nach Europa ist! Wenn man solche Praktiken sieht, wie kann man so etwas akzeptieren? Was ist der rationale, ökonomische Nutzen für die Weltwirtschaft, der aus diesen Ländern kommt? Und warum werden sie so behandelt, dass wir, die diese für die Weltwirtschaft schädlichen Praktiken bekämpfen, in die Defensive gehen müssen und sie in die Offensive gehen? Man müsste mit ihnen richtig umgehen. Ich hatte einmal so eine Frage während einer Diskussion in Frankreich, wo ich die Frage stellte: Stellt euch vor, man verteilt Aufenthaltsgenehmigungen an illegale afrikanische Zuwanderer in Paris? Würdet ihr das akzeptieren? Aber das ist das es, was Steueroasen machen. Sie erlauben Nichtansässigen, die keinen wirtschaftlichen Aktivitäten in diesen Ländern nachgehen, allen Schutz vor legitimen staatlichen Kontrollen.

Ich bin froh, dass die OECD technische Kapazitäten hat, um diese Fragen zu erforschen. Aber die OECD bleibt ein Arbeitgeberverband. Das ist ein Zusammenschluss von Industrieländern. Normalerweise lassen wir nicht zu, dass Arbeitgeber auch Arbeitnehmer vertreten. In dem Sinne wäre es für mich auch logisch, dass die Mehrheit der Nationen an dieser Diskussion beteiligt wird – die UNO wäre somit die Plattform für solche Diskussionen. Alle gestehen zu, dass die OECD die technischen Fähigkeiten hat, aber die UNO sollte sich als Hauptsitz für solche Steuerdiskussionen etablieren.

**Martina Neuwirth:** Das war eine ziemlich klare Antwort.

**Publikum:** Eine kurze Frage an Herrn Lang. Wie stehen Sie zu Österreichs lokaler Haltung bei der Europäischen Zinsrichtlinie? Hier haben ja Österreich und Luxemburg Ausnahmeregelungen.

And I have a question to Ms. Perez-Navarro: It's rather a small comment and two short questions. The Global Financial Integrity, this NGO we heard before, said in 2010 that the main absorbance of these offshore centers are not the USA but Europe. We know about 3 trillion, 3000 billion US \$, that are invested in the North American financial system alone. That demonstrates that the request standard – the standard a peer review process is checking against - doesn't change anything, not a single dollar will go back. The standard requires that you know on what information you start. The standard has been developed by the OECD, and 11 tax havens, among them the Cayman Islands and others, in 2002. My question: Why does the United States actually apply FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) starting next year, requiring automatic information exchange with all financial institutes who want to invest in the United States? The United States require automatic information exchange. Why does it require this? And why don't you publish statistics in your peer review processes about the peer of automatic information exchange? There is no obligation to publish statistics that are meaningful? Why don't you ask for consistent publications of vast statistics on information exchange? This is a real problem.

**Publikum:** Ich habe eine sehr grundsätzliche Frage, die über das Thema hinausgeht und mit Demokratie zu tun hat: Ich habe heute die Unterscheidung gelernt zwischen fairem und unfairem Steuerwettbewerb. Ich bin mir nicht sicher, ob ich damit einverstanden sein kann, wenn wir uns nur die Entwicklung in der EU ansehen, was Kapitalertragssteuern, Vermögenssteuern oder Körperschaftssteuern betrifft. Das alles sind Bereiche, wo massive Verschiebungen der Steuerlast stattgefunden haben – zu Ungunsten von ArbeitnehmerInnen ganz allgemein gesagt. Ist also diese Unterscheidung wirklich zulässig und wäre es nicht wichtig, das Problem zu beleuchten?

**Publikum:** Ich arbeite im Finanzministerium. Ich wollte nur ein kurzes Update geben zu den Doppelbesteuerungsabkommen: die Anzahl und welche wir auswählen, um sie nach dem neuesten OECD-Standard zu revidieren, und welche nicht. Im Wesentlichen geht es wirklich, wie schon Prof. Lang gesagt hat, um die Ressourcen. Wir tun, was wir können. Wir haben begonnen mit den wesentlichsten Wirtschaftspartnern: Deutschland, Italien, Frankreich, den europäischen Staaten, G20, aber auch USA und andere große Staaten wie Indien, China usw. Wir haben mittlerweile eine ganze Reihe, jedenfalls mehr als 12 Abkommen revidiert. Wobei das Unterzeichnungsdatum ein anderes ist als das, ab dem das Abkommen auch anwendbar ist. Das dauert. Mit Südafrika z.B. haben wir auch schon ein revidiertes Abkommen unterzeichnet. Das ist aber noch nicht anwendbar. Das wird frühestens 2013 der Fall sein. Und wir sind bestrebt, natürlich alle unsere Abkommen nach den neuesten OECD-Standards zu revidieren. Wir tun, was wir können. Und wir hoffen, in den nächsten Jahren dieses Ziel auch erreicht zu haben. Danke!

**Publikum:** Ich habe eine Frage an Fr. Perez-Navarro: Ist es nicht so, dass der Standard der OECD für den Informationsaustausch, der ja darauf beruht, dass man schon sehr viel wissen muss, damit man nachfragen kann, es nicht sehr unwahrscheinlich macht, dass man auch wirklich illegalen Geldflüssen, Steuerhinterziehung auf die Spur kommt? Weil es sehr unwahrscheinlich ist, dass man an diese Information herankommt, ohne andere Möglichkeiten zu haben. Wäre es nicht darum sinnvoll, als einzige Lösung auf den automatischen Informationsaustausch umzusteigen, um diese Problematik wirklich in den Griff zu bekommen?

**Martina Neuwirth:** Ich möchte das Panel bitten, die Fragen zu beantworten und gleich ein Schlusswort zu sprechen.

**Dereje Alemayehu:** Also ich werde keine Fragen beantworten, aber ich werde nur sagen: Es gibt eine Spannung zwischen Pragmatismus und Realismus und idealer Lösung. Aber wenn ich zumindest von der OECD sehen könnte, dass wir schrittweise in die Richtung gehen. Es sind Mindeststandards, die erforderlich sind, damit Steuerinformation ausgetauscht werden kann. Was jetzt passiert, ist: Eine Steueroase unterschreibt mit einem großen Spieler und anderen Kleinen und dann ist das Land weg von dieser OECD-Liste. Das führt in keiner Weise - ich habe es in meinem Referat versucht zu zeigen - dazu, dass die Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern aufhört. In Afrika wächst sie ja. Ich weiß nicht, wann alle diese bilateralen Abkommen unterschrieben sein werden. Zur Frage, dass man die Informationen selbst haben muss, um überhaupt Zugänge zu den Informationen zu bekommen, dies entspricht für mich nicht der Dringlichkeit der Problematik und weist auch nicht den Weg in die Zukunft. Das ist auch das Problem. Wie es angefangen hat bei der OECD, war das Ziel der automatische Informationsaustausch. Und diejenigen Länder, die das benutzen wollen und können, müssen Mindeststandards erfüllen. Es muss auch den Anreiz geben für Länder, rechtsstaatliche Maßnahmen, den Umgang mit Geheimnissen, die man auf vertragliche Weise bekommen hat, in den Griff zu bekommen. Es jetzt auf die bilaterale Ebene und auf den Informationsaustausch nur auf Nachfrage zu reduzieren, das verschiebt die Problemlösung. Deshalb bin ich überhaupt nicht so optimistisch wie Fr. Perez das zu sein scheint. Aber wir haben auch die Hoffnung gehabt, dass die Finanzkrise die Lösung näherbringt. Und es war total überraschend, dass Deutschland auf bilateraler Ebene durch ein Abkommen mit der Schweiz jetzt Schule in Europa macht. Wie können da Entwicklungsländer überhaupt Hoffnung haben, dass ein so großes Thema mal ernsthaft verfolgt wird? Es wäre ein besserer Weg, darauf hinzuarbeiten und die Zwischenschritte zu erläutern, anstatt es als Lösung hervorzuheben.

**Grace Perez-Navarro:** There were a lot of questions and I actually want to return to the one from the previous round of questions: Why shouldn't the UN and World Bank be involved? They are in fact involved in this. The World Bank is working very close with us in providing technical assistance to developing countries, to prepare them for their peer reviews. At the same time the World Bank is preparing them to engage in information exchange. So they are involved, the UN is also involved in the work of the Global Forum. The UN has helped us take the standards forward by putting the OECD standard into the UN Model Tax Convention. So I think they are playing an important role in this whole area. I think it is good that there is a discussion in Austria about automatic exchange. We heard from Prof. Lang that bank secrecy is not something considered only in constitutional terms but that it is something integral to most Austrians, that it is a matter of right. I would disagree with the comment that the financial crisis did not produce change. I have been working in the area of information exchange for most of my career. And it was only because of the crisis, the G20, the preparatory work that the OECD had done over years in developing standards and working with countries in and outside the OECD that we now have Switzerland agreeing to the exchange of information. We have a range of tax havens agreeing to exchange bank information. This may not seem like a lot to you but to those countries that had strict secrecy, it is making a fundamental change in the way they operate. This is a big change and not modest progress.

The other thing I would say is that many people say: why not automatic exchange? In 2000, we were developing a model exchange of information agreement with those offshore centres that had committed to implement the principles of transparency and effective exchange of information. We were trying to define together with them what would be an "effective" exchange of information. There was a strong push to limit exchange of information just to criminal tax matters. So even the fact that the model covers civil tax matters was a big step forward from just dealing with criminal tax matters. I would say this is an important step forward.

The other thing I would say about automatic exchange is: It does not help you with transfer pricing cases, the big dollar cases of multinational companies. The exchange of information on request will help you in the case of transfer pricing. We are also moving beyond just the agreements based on the Model. As I mentioned we have the multilateral convention which is open to all countries and which covers automatic exchange, simultaneous examinations – a whole range of different types of cooperation. And so again, I think that there is more progress. I know it not as fast as anyone would like. But the other thing you have to remember is that we are talking about the standards that have been set. At the same time, the articles of the OECD model tax convention and the UN convention are broad enough to cover all forms of

information exchange. And most of the OECD member countries do engage in automatic exchange of a range of different types of information. So this is not the end of the story. You will have seen in the G20 communiqué – it was in one of my slides – that they talk about looking at more comprehensive exchange of information. The G20 countries have committed to consider automatic exchange in the context of the Multilateral Convention. So we are seeing some indications that there will be progress in this area. But we also have to recognize that this type of exchange is not easy for all countries. And we must continue to move forward.

I was asked a question about FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act). I cannot answer for the United States why the congress decided that this was a good approach to take. But certainly it's a direction many people do not like. FATCA will help implement automatic exchange. [Zwischenfrage MN: Can you explain what FATCA is?] I am sorry, it is the legislation that was referred to by the gentleman from the TJN: FATCA requires foreign financial institutions to report on a regular basis to the United States Internal Revenue Service information about income earned in the foreign financial institutions. It is in a sense like automatic exchange but it does not currently involve the foreign country as the provider of the information; the financial institution must report it directly to the US.

The issue about the list, that countries get off the list, the magic number of 12: Again the number of 12 agreements was set at a time when that was considered - believe it or not - as an ambitious target. And it was set as a way of rewarding and recognizing jurisdictions that had started signing agreements. The world has moved on and I don't think it's terrible that jurisdictions are now on the white list; because the Global Forum peer review process requires jurisdictions to continue beyond the twelve and to have agreements with all relevant partners. And that includes other countries who have asked for agreements. ... It doesn't matter anymore, frankly. It is the peer review process and the implementation of the standards that matters.

Another question was raised about statistics on the number of exchange of information requests and the responses. This is something that we have left to the countries. Primarily because we said that a request for a copy of a mortgage is not the same as a request for information in a transfer pricing audit of a multinational company. So comparing these numbers would be distortive. It is just not the number of requests, the fact that governments now have this ability to obtain information from other countries which has a deterrent effect which you should not underestimate.

**Martina Neuwirth:** Nun bitte ich als letzten Herrn Lang die wichtigsten Punkte noch einmal herauszuarbeiten und die zwei Fragen fairer und unfairer Steuerwettbewerb bzw. die Frage aus der letzten Runde OECD vs. UNO zu beantworten.

**Michael Lang:**

Ich versuche es im „word rap“ zu den Stichworten, die ich mir notiert habe: Eine Thema war, warum blockiert Österreich bei der Zinsenbesteuerung. Ich glaube, wir werden uns bald innerhalb der EU weiterbewegen und letztlich auch hier den Informationsaustausch zulassen.

Unfairer Steuerwettbewerb, dieser Gedanke findet sich sowohl in der EU als auch in der OECD. Das ist ein wenig der Versuch, Spreu und Weizen zu trennen. Man sagt, man soll jene Elemente des Wettbewerbs, die verzerrend sind, beseitigen: Dort, wo ein Staat nur Maßnahmen auf Kosten der Anderen setzt, wird es unfair. Die internationalen Organisationen setzten damit voraus, dass es nach wie vor einen fairen Steuerwettbewerb gibt. Ich würde das auch nicht ausschließen. Ich selbst würde mir wünschen, dass wir in der EU viel mehr die Steuern harmonisieren. Auch wer sagt, es gibt keinen fairen Steuerwettbewerb, muss noch viel mehr in Richtung Steuerharmonisierung in der EU gehen.

Thema automatischer Informationsaustausch: Ich bin mir nicht so sicher, ob das dann der Weisheit letzter Schluss ist. Wenn ich es pointiert zuspitze: Wenn ich dem Informationsaustausch seine Effektivität nehmen möchte, dann muss ich ihn automatisch machen. Denn man darf ja nicht vergessen, dass das ein Ressourcenthema ist. Wenn sich Staaten gegenseitig mit Informationen zuschütten, dann führt das am Ende dazu, dass überhaupt nichts mehr ausgewertet wird. Automatischer Informationsaustausch macht daher nur dann Sinn, wenn auch die Ressourcen vorhanden sind oder geschaffen werden, die Informationen auszuwerten.

Letzter Punkt: OECD vs. UN. Hier sind zunächst die Ressourcen zu berücksichtigen: Die Abteilung, in der die Fr. Generalsekretärin tätig ist, ist fachlich hervorragend aufgestellt, da sitzen die weltbesten Expertinnen und Experten auf diesem Gebiet – da kann die UNO einfach nicht mithalten. Es werden von Seiten der UNO auch keine Ressourcen hinein investiert. Das ist ein Grund, warum die OECD viel erfolgreicher ist als die UNO und das Heft in der Hand hat. Der zweite Grund ist, dass die OECD es in letzter Zeit sehr geschickt geschafft hat, sich gegenüber anderen Staaten zu öffnen: Mit diesen Global Fora hat sie wirklich versucht, zu einer Weltorganisation zu werden, aus der Ecke des Klubs der reichen Länder herauszukommen und andere an Bord zu holen. Dominant sind natürlich nach wie vor die reichen Länder.

**Martina Neuwirth:** Das ist auch ein gutes Schlusswort. Ich danke für Ihre Geduld, für Ihre Aufmerksamkeit und für Ihre interessanten Fragen. Ich möchte mich auch ganz herzlich beim Panel bedanken, für die hochinformativen Beiträge und wünsche Ihnen noch einen schönen Abend!