

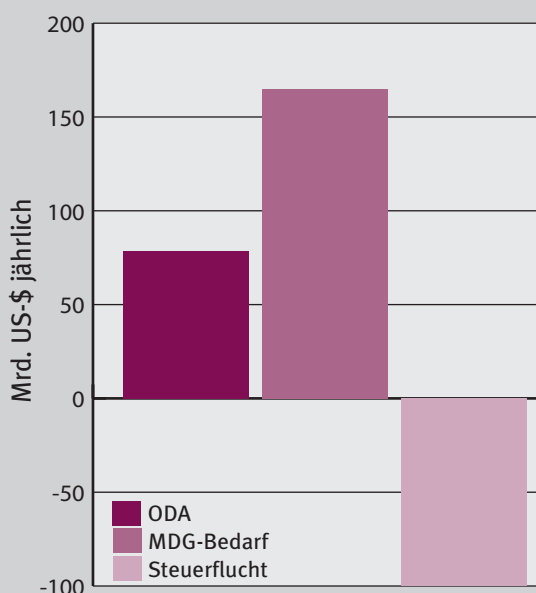
Steuereinnahmen in Entwicklungsländern sichern

Kapitalflucht zum Zweck der Steuervermeidung führt in Entwicklungsländern zu Verlusten der öffentlichen Hand, die höher sind als die Entwicklungshilfe. Die Folgen sind gravierend – und werden in erster Linie von den armen Bevölkerungsschichten getragen: unzureichende Grundversorgung, Vernachlässigung von Entwicklungsinvestitionen, Überschuldung, Aushöhlung demokratischer Strukturen durch Korruption. Deshalb müssen die Interessen dieser Menschen bei internationalen Verhandlungen zur Neuordnung der Finanzmärkte und zur Entwicklungsfinanzierung berücksichtigt werden.

HINTERGRUND

Zwei Jahre nach dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 und der Formulierung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) berieten im mexikanischen Monterrey Regierungen, die Vereinten Nationen, Weltbank, IWF und zahlreiche andere Organisationen und Gruppen Grundlinien zur Finanzierung von Entwicklung. An erster Stelle des resultierenden „Monterrey Consensus“ stehen die **Inlandseinnahmen der Entwicklungsländer** – aus der Überzeugung heraus, dass nur sie auf Dauer ein nachhaltiges Finanzfundament bilden können.

Steuerflucht frisst Entwicklungshilfe



ODA: Durchschnitt 2000 bis 2007, inkl. Schuldenerlasse (Quelle: OECD-DAC)
 MDG-Bedarf: Durchschnitt 2006 bis 2015
 (Quelle: UN Millennium Project 2005 - „Sachs-Report“ -)
 Steuerflucht: entgangene Steuereinnahmen in Entwicklungsländern,
 konservative Schätzung (Quelle: Cobham 2005)

Offenbar ist das bisher nicht gelungen. Trotz Schuldenerlassen und (nach langer Stagnation) angestiegener Entwicklungshilfe ist die Umsetzung der MDGs gerade in den ärmsten Ländern nach wie vor gefährdet (Global Monitoring Report 2008). Eine entscheidende, bislang vernachlässigte Ursache für den Mangel an einheimischen Mitteln für Entwicklung und Armutsbekämpfung ist die **Kapitalflucht**, mit der wohlhabende Einzelpersonen und international tätige Unternehmen einen Großteil ihrer Einkünfte der Besteuerung entziehen können.

Wissenschaftler und Einrichtungen wie die Weltbank schätzen den Umfang der Finanzmittel, die zum Zweck der Steuervermeidung im Verborgenen außer Landes transferiert werden, allein für die Entwicklungsländer auf mehrere hundert Milliarden US-Dollar im Jahr (World Bank 2007: Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, S. 9). Selbst in konservativer Schätzung sind die dadurch entgangenen Steuereinnahmen höher als die gesamte Entwicklungshilfe (einschließlich Schuldenerlassen). Darüber hinaus untergräbt die Steuerflucht das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und begünstigt Korruption.

DEBATTE

Der Liechtensteinskandal Anfang des Jahres und die Rolle von **Steueroasen** bei der Anhäufung intransparenter Risiken im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzmarktkrise haben die Aufmerksamkeit auf ein großes Defizit globaler Regierungsführung gelenkt: Eine erhebliche Zahl von Staaten und Territorien (je nach Definition zwischen 40 und 70) missbrauchen systematisch ihre Souveränität als Gesetzgeber, um verdeckte Finanztransaktionen zu ermöglichen, denen keine realwirtschaftliche Aktivität zugrunde liegt sondern nur das Interesse, die nationalen Steuergesetze anderer Länder zu unterlaufen. Internationale Konzerne machen davon Gebrauch, um ihre Gewinne künstlich in Steueroasen zu verlagern, wo sie kaum oder gar nicht besteuert werden. Die

geltenden Regeln zur **Rechnungslegung** machen diese Praxis möglich, weil sie bislang keine Auskunft über die in einzelnen Ländern erwirtschafteten Gewinne und abgeführten Steuern fordern. Außerdem transferieren wohlhabende Einzelpersonen Vermögenswerte in Steueroasen, um die Erträge der Besteuerung an ihrem Wohnsitz zu entziehen.

Die bisherigen Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf diese beiden zentralen Missstände (Steueroasen und Rechnungslegung von Konzernen) greifen zu kurz und vernachlässigen insbesondere die Probleme der Entwicklungsländer. Sie sind zu schwach und unverbindlich (VN, OECD), sie umfassen zu wenige Länder und Finanzinstrumente (EU, OECD) oder sie konzentrieren sich ausschließlich auf Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung (Financial Action Task Force).

Vereinte Nationen: Als Folge der Konferenz in Monterrey wurde eine seit 1968 bestehende Ad-hoc-Gruppe von Steuerexperten im Jahr 2004 zu einem dauerhaften Komitee aufgewertet. Allerdings verfügt diese Einrichtung nur über geringe Kapazitäten und einen eher informellen Status. Für Deutschland entsendet das Bundesministerium der Finanzen den Leiter des Referats für Doppelbesteuerungsabkommen (Referat IV B 3) als Beobachter. Das Komitee und sein Mandat zur Förderung der internationalen Steuerkooperation sollten gestärkt werden.

OECD: Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung setzt sich seit 1996 mit „schädlichen Steuerpraktiken“ auseinander und ist inzwischen einer der wichtigsten multilateralen Akteure. Ihre Instrumente sind jedoch schwach. Ein Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden soll nur auf Anfrage und bei konkretem Verdacht erfolgen. Wirksame Sanktionen sind nicht vorgesehen. Selbst auf diesem niedrigen Niveau verläuft der Prozess nur schleppend. Zudem zielen die Bemühungen der OECD auf die Sicherung der Steuerbasis in ihren Mitgliedsländern und nicht in Entwicklungsländern. Eine Schärfung der Instrumente könnte jedoch eine wichtige Signalwirkung über die OECD hinaus haben.

Europäische Union: Im Unterschied zur OECD stellt die „Richtlinie zur Besteuerung von Zinseinkommen“ der EU seit dem 1. Juli 2005 einen automatischen Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedsländern sicher (mit Ausnahme von Belgien, Luxemburg und Österreich). Allerdings erfasst die Richtlinie bisher nur Zinszahlungen und keine anderen Kapitaleinkünfte. Außerdem bezieht sie sich nur auf natürliche Personen. Eine Ausweitung der Richtlinie bei den derzeit anstehenden Revisionsverhandlungen wäre nicht nur für die Mitgliedsländer von Bedeutung. Sie würde auch die Geschäftsgrundlage einer großen Anzahl von Steueroasen bedrohen und so positiv für das Anliegen wirken, die Steuereinnahmen in Entwicklungsländern zu sichern.

Unternehmen: Steuerehrlichkeit und Steuertransparenz spielen bislang in Kodizes für Unternehmensverantwortung praktisch keine Rolle. Die internationalen Standards zur Rechnungslegung (IFRS, IAS) fördern die schädliche Intransparenz sogar, indem sie den Unternehmen erlauben, Gewinne und Steuerzahlungen zusammenfasst und nicht nach Ländern aufgeteilt anzugeben. Sowohl die Gesetzgeber, die diesen vom Privatsektor selbst aufgestellten Standards Gesetzeskraft verleihen, als auch verantwortungsbewusste Investoren sollten den Unternehmen eine nach Ländern aufgeteilte Berichterstattung auferlegen.

EMPFEHLUNGEN

Die Sicherung von Steuereinnahmen in Entwicklungsländern ist von Bedeutung für eine nachhaltige Armutsbekämpfung und für die demokratische Kultur. Bundesregierung und Bundestag sollten sich deshalb für verbesserte internationale Rahmenbedingungen und für Steuerverantwortung deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern einsetzen.

- **Steuerkooperation:** Deutschland sollte sich für eine verbindliche Stärkung der Steuerkooperation im Interesse der Entwicklungsländer einsetzen. Die internationale **Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha** bietet dazu Gelegenheit durch eine Aufwertung des Steuerexpertenkomitees der VN und durch die Unterstützung eines Code of Conduct on Cooperation in Combatting International Tax Evasion and Avoidance. Im Rahmen der **Revision der EU-Zinsrichtlinie** sollte Deutschland auf eine Ausweitung drängen, um schädliche Praktiken von Steueroasen zu unterbinden: Einbeziehung aller Arten von Kapitaleinkünften und Körperschaften; schnellstmögliche Einbeziehung von Belgien, Luxemburg und Österreich sowie der abhängigen und assoziierten Gebiete in den automatischen Informationsaustausch; Ausweitung dieses Austauschs auf die europäischen Drittstaaten (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und die Schweiz) und auf Entwicklungsländer.
- **Länderbezogene Rechnungslegung:** Regierung und Bundestag sollten sich national und international für Transparenzvorschriften und Rechnungslegungsstandards einsetzen, die eine reguläre Besteuerung von international tätigen Unternehmen in Entwicklungsländern ermöglichen. Finanztransaktionen in Steueroasen müssen ebenso transparent werden wie die Präsenz und das Finanzergebnis von Unternehmen in den einzelnen Jurisdiktionen, in denen sie tätig sind.
- **Unterstützung von Steuerbehörden in Entwicklungsländern:** Deutschland sollte die Steuerbehörden in Entwicklungsländern im Rahmen seiner Entwicklungszusammenarbeit gezielt fördern und politisch durch Mitarbeit in bestehenden Initiativen wie StAR (Stolen Asset Recovery), PWYP (Publish What You Pay) und der Implementierung der UN-Antikorruptionskonvention unterstützen.

AKTUELLE „BAUSTELLEN“

- Internationale Verhandlungen zur Regulierung der Finanzmärkte (Gipfel in New York am 15. November und darüber hinaus)
- Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha (29. November bis 2. Dezember)
- Überprüfung der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie (läuft aktuell ohne festen Abschlusstermin)

WEITERE INFORMATIONEN

- SOMO 2008: Taxation and Financing for Development*
- Tax Justice Network 2007: Closing the Floodgates*
- Jens Martens 2006: Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer*
- Tax Justice Network: www.taxjustice.net

* Titel online verfügbar

Kontakt

Dr. Georg Stoll,
MISEREOR, Abteilung Entwicklungspolitik
Mozartstraße 9, 52064 Aachen, Tel.: 0241/442-191
stollg@misereor.de, www.misereor.de