



Serie Entwicklungsfinanzierung: Steigerung inländischer Ressourcenmobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht

Steuerflucht aus Entwicklungsländern wird auf ein Vielfaches der Zahlungen in der Entwicklungszusammenarbeit geschätzt. Sie schwächt in entscheidendem Maße die inländische Mobilisierung von Ressourcen und untergräbt *Good Governance*.

Die Hauptakteure und Mechanismen hierbei sind Unternehmen, die bei Handels- und Finanztransaktionen falsche Preise angeben; Banken, Firmen und Individuen, die finanzielle Transaktionen falsch deklarieren, sowie der Schmuggel von hochwertigen Waren. Steuerflucht wird angetrieben durch ein komplexes Netz von Akteuren, die ein differenziertes, aber schlecht reguliertes internationales System zu ihrem Vorteil ausnutzen.

Steuerflucht könnte durch entschlossene und international koordinierte Aktionen an der Quelle, bei der Durch-

führung und am Zielpunkt der rechtswidrigen Transfers reduziert werden. Dies würde die verpflichtende Weitergabe von Informationen über Inhaber von Bankkonten, Treuhandfonds, Firmen, Stiftungen und anderer legaler Instrumente durch Finanzzentren beinhalten, nicht nur in „Steuroasen“.

Auf internationaler Ebene könnte Steuerflucht durch die Weitergabe von Informationen zwischen Ländern, durch Kompensation der „Steuroasen“ für ihre entgangenen Einnahmen, und durch die Bezeichnung von Steuerflucht als kriminelle Handlung in internationalen Vereinbarungen bekämpft werden. Institutionell gibt es Bedarf an einer permanenten Struktur, um die Effektivität, den Einfluss und das institutionelle Gedächtnis im Kampf gegen die Steuerflucht zu verbessern.

1. Warum ist Besteuerung wichtig und was ist Steuerflucht?

Steuersysteme sind fester Bestandteil inländischer Ressourcenmobilisierung. Diese Ressourcen sind die wichtigste Quelle für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben, einschließlich der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, wie dem Gesundheitswesen, der Bildung und der Infrastruktur. Zusätzlich sind transparente und effektive Steuersysteme auch essentieller Bestandteil des Gesellschaftsvertrages zwischen den Bürgern und ihrer Regierung und sind damit Grundlage für *Good Governance*.

Es reicht allerdings für ein Land nicht länger aus, lediglich eine gute nationale Steuerpolitik zu verfolgen, da ein wachsender Anteil der Steuereinnahmen, auch aus inländischen Quellen, auf verschiedene Weise von der Weltwirtschaft abhängt. Entweder, weil die Wirtschaftssubjekte multinationale Unternehmen (MNU) sind, weil sie in den Außenhandel eingebunden sind oder weil sie – legal oder illegal – Zugang zur Weltwirtschaft haben, wie etwa vermögende Einzelpersonen.

Veränderungen in der Weltwirtschaft, wie ansteigender grenzüberschreitender Handel und Finanztransaktionen, die gestiegene Komplexität der Geschäftstätigkeit von MNU und internationaler Produktionsnetzwerke, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie das Wachstum von „Steuroasen“, die dabei mithelfen, dass Wirtschaftssubjekte regulatorische und steuerliche Ver-

pflichtungen durch Abwandern in andere Jurisdiktionen entgehen, haben die Möglichkeiten, legal und illegal Steuerzahlungen zu mindern, entscheidend erhöht.

Die Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivität wurde nicht durch die Internationalisierung der Steuerhoheit oder durch größere grenzüberschreitende Kooperation in der Besteuerung begleitet. Dies hat Wirtschaftssubjekte dazu veranlasst, Verbindungen über nationale Grenzen hinaus zu nutzen, um der Zahlung von Steuern zu entgehen – die sogenannte **Steuerflucht**.

2. Wodurch entsteht Steuerflucht?

Steuerflucht entsteht meist durch nicht bzw. falsch deklarierte, grenzüberschreitende Transfers von Ressourcen, auch bekannt als **Kapitalflucht**. Steuerflucht kann entweder die treibende Kraft hinter Kapitalflucht sein oder ihr Nebenprodukt. Die Hauptmotive hinter der Steuerflucht lassen sich in zwei Kategorien einordnen – die *Push*- und *Pull*-Faktoren.

Die grundlegenden *Push*-Faktoren sind 1) der Wirtschaftsakteur möchte keine Steuern auf anderweitig legitim erworbenes Vermögen entrichten; 2) das Vermögen wurde illegitim erlangt, so dass das Risiko der Konfiszierung besteht; 3) der Akteur versucht, andere nationale Regulierungen, wie z. B. Restriktionen auf Devisentransfers, zu umgehen.

Die hauptsächlichen *Pull*-Faktoren werden oft von „Steuroasen“ bereitgestellt, meist als Kombination aus

1) keiner bzw. geringfügiger Besteuerung und/oder lascher Regulierung, wobei beide finanziell lukrativ sind; 2) Anonymität, die durch das Bankengeheimnis, Mantelgesellschaften und Offshore-Treuhänder geschützt wird, da diese das Risiko der Aufdeckung minimieren und 3) einem Mangel an Kooperation bei Steuerangelegenheiten mit den Autoritäten aus dem Herkunftsland, was das Risiko der Strafverfolgung minimiert.

3. Wie groß ist das Problem der Steuerflucht?

Schätzungen auf Länderebene zeigen, dass es nicht ungewöhnlich für ein Entwicklungsland ist, 5–10 % seines Bruttoinlandsproduktes (BIP) jährlich durch Kapitalflucht zu verlieren. Auf globaler Ebene gehen Schätzungen von 539 bis 829 Mrd. US\$ an jährlicher Steuerflucht aus. Der Verlust Südafrikas beispielsweise wurde auf durchschnittlich 9,2 % des BIP geschätzt (13 Mrd. US\$ in 2000), für China 10,2 % des BIP (109 Mrd. US\$ in 1999) und für Indonesien 6,7 % des BIP (14 Mrd. US\$ in 1997). Für Nigeria wird geschätzt, dass es mehr als 230 Mrd. US\$ über die letzten Jahrzehnte verloren hat.

Obwohl Kapitalflucht in den letzten Jahren zugenommen hat, existiert dieses Phänomen seit langem. Ein Großteil des Geldes, welches in der Vergangenheit ins Ausland abgezweigt wurde, wurde in verschiedenen Finanzzentren investiert und erwirtschaftete dabei Erträge. Es wird geschätzt, dass der Wert dieses Vermögens aus Entwicklungsländern bei 4–5 Billionen US\$ liegt. Basierend auf verschiedenen Schätzungen über den Bestand und den Strom der Kapitalflucht aus Entwicklungsländern, ergibt sich ein jährlicher Steuerausfall für diese Gruppe von Ländern in der Höhe von Hunderten von Milliarden Dollar. Unzweifelhaft untergräbt dies die Finanzierung der Entwicklung dieser Länder.

Steuerflucht beschränkt sich selbstverständlich nicht nur auf Entwicklungsländer. Wie die jüngst bekannt gewordenen geheimen Stiftungen in Liechtenstein (aufgedeckt durch deutsche Fahnder) und Konten in der Schweiz (ermittelt durch die Vereinigten Staaten) zeigen, verlieren auch Industrieländer große Summen von Kapital durch Steuerflucht. Steuerflucht aus Industrieländern übersteigt die entsprechenden Verluste in Entwicklungsländern. Es untergräbt den Wohlfahrtsstaat, verstärkt soziale Spannungen und fördert höhere Ungleichheit. Deshalb müssen Entwicklungs- und Industrieländer dringend die Steuerflucht bekämpfen.

4. Welche Mechanismen werden verwendet und wer sind die Hauptakteure?

Die meist verwendeten Mechanismen für die Steuerflucht (sowohl von einzelnen Individuen, als auch von Firmen) sind:

- *Falsche Berechnung von Handelstransaktionen.* Unterbewertung von Exporten oder Überbewertung von Importen von Gütern und Dienstleistungen ist der wichtigste Kanal, um Kapital über Grenzen hinaus zu verschieben; meist in Jurisdiktionen mit geringerer Steuerlast, wie z. B. „Steueroasen“. Sofern dies in-

nerhalb verbundener Unternehmen geschieht, ist es besonders schwer zu verfolgen.

- *Falsche Berechnung von Finanztransaktionen.* Eine andere Möglichkeit um Steuerzahlungen zu reduzieren, sind falsche Angaben bei Finanztransfers, wie Zinszahlungen, Konzessionsabgaben und Lizenzgebühren etc., sowie falsche Angaben für den Kauf und Verkauf von Vermögen.
- *Falsch kategorisierte Überweisungen.* Diese betreffen eine Bank oder eine andere Finanzinstitution, welche Geld rechtswidrig außer Landes transferiert, indem die Quelle, der Empfänger oder der Eigentümer des Kapitals falsch angegeben werden, um die eigentliche Transaktion zu tarnen.
- *Schmuggel.* Der Schmuggel von Bargeld, Diamanten, Gold, illegalen Drogen und anderen hochwertigen Waren, wie z. B. Kunstwerke, Antiquitäten und Sammelmünzen ist ein Mittel, um Vermögen außer Landes zu schaffen und Steuerzahlungen zu mindern.

Steuer- und Kapitalflucht werden durch ein komplexes Netz von Tätern und Vermittlern angetrieben, die ein zunehmend differenziertes aber schlecht reguliertes internationales System zu ihrem Vorteil ausnutzen. Teil davon sind Unternehmen, welche ihre Steuerzahlungen reduzieren und Regulierungen umgehen wollen, um ihren Gewinn zu maximieren; wohlhabende wirtschaftliche und politische Eliten, die versuchen, der Steuerzahlung zu entgehen oder unrechtmäßig erworbene Gelder außer Landes zu schaffen; Kriminelle und Terroristen, die versuchen sich dem Gesetz zu entziehen. Allerdings würden die Anreize und die Mechanismen für Kapital- und Steuerflucht ohne Vermittler in den Industrieländern nicht bestehen.

Diese Vermittler sind:

- 1) **beteiligte Partner in Unternehmen** in Industrieländern (für Exporteure und Importeure, die falsche Preissetzungen vornehmen); 2) **Anwälte, Wirtschaftsprüfer und Unternehmensberater**, die Strategien für eine aktive Steuerhinterziehung und zur falschen Preissetzung ausarbeiten, Scheinfirmen und geheime Stiftungen errichten und geheime Bankkonten verwalten; 3) **„Steueroasen“ und andere Finanzzentren**, die geringe Steuern erheben und das Bankgeheimnis schützen sowie Dienstleistungen, wie die Gründung von Mantelgesellschaften und anderen intransparenten legalen Strukturen, wie unregistrierte Treuhandfonds, anbieten; 4) **Banken und Finanzinstitutionen**, welche die Kapitalflucht ermöglichen und das unrechtmäßig erworbene Vermögen verwalten.

5. Was kann gegen Steuer- und Kapitalflucht getan werden ?

Steuerflucht kann nur unter günstigen Bedingungen in den Herkunfts- Transit- und Zielländern und in einem geeigneten internationalen Umfeld stattfinden.

Deshalb kann sie durch Maßnahmen an einem oder mehrerer dieser Punkte bekämpft werden. Durch Erhöhung des Risikos und durch Reduzierung des wirtschaft-

lichen Vorteils können die Kapital- und die damit verbundene Steuerflucht aus Entwicklungsländern entscheidend reduziert werden. Einige der Hauptaktionsfelder sind:

An der Quelle

- Die Schließung von Gesetzeslücken würde das Risiko, Steuerflucht zu begehen, erhöhen und die Belohnung verringern. Das Hinzufügen von Steuerflucht zu den Regelungen unter dem *Anti Money Laundering (AML)*-Abkommen und der *UN Convention Against Corruption (UNCAC)* wäre ein effektives Vorgehen.
- Ausbildung und technische Unterstützung für Steuer- und Zollverwaltung sowie das Rechtswesen als Antwort auf fehlende Kapazitäten und Erfahrungen in Entwicklungsländern erhöht die Risiken in Verbindung mit Steuerflucht.
- Maßnahmen auf nationaler Ebene von der Art, wie sie viele Entwicklungs- und Industrieländer angewandt haben, könnten selbst kurzfristig effektiv sein: 1) eine Steuer auf Finanztransaktionen (welche in Brasilien Informationen generiert hat, die entscheidend dabei geholfen haben, in- und ausländische Steuerhinterziehung zu reduzieren); 2) höhere Anforderungen an die Berichterstattung und weniger Ausnahmen für Investitionen in und Finanztransaktionen mit „Steuroasen“ (Argentinien und Spanien); 3) Registrierung von „Steuersparmodellen“ bevor sie gehandelt werden dürfen (USA und UK); 4) ein behördenübergreifendes Programm nach dem Vorbild Australiens (Project Wickenby: Eine *Task Force*, die die Steuerbehörde, die Kriminalbehörde, die Sicherheits- und Investitionskommission und eine Vielzahl anderer relevanter Regierungsstellen einbezieht), um Steuerflucht zu bekämpfen; 5) gesetzliche Regelungen (wie in Großbritannien und Irland) welche Banken dazu verpflichten, Kunden mit nicht gemeldeten Auslandsbankkonten zu melden.

Im Ablauf

Steuerflucht kann nicht stattfinden ohne die aktive Hilfe von Vermittlern, sowohl an der Quelle als auch am Ziel. Fachkräfte wie Wirtschaftsprüfer, Anwälte und Banker strukturieren Steuerflucht üblicherweise durch Transaktionen, die die Risiken der Aufspürung minimieren und den Ertrag maximieren. Diese Vermittler ins Visier zu nehmen, kann die Risiken derer, die Steuerflucht betreiben, erhöhen. Instrumente hierfür sind: 1) Regeln, die sicherstellen, dass Steuervergehen, die im Ausland begangen wurden, als Straftat behandelt werden; 2) Beobachtung von Vermittlern, um verdächtige Steuerflucht-Transaktionen aufzudecken und den Behörden zu melden; 3) die Einbeziehung der Steuerflucht in die AML- und UNCAC-Vereinbarungen (Kasten 1) würde es für Vermittler verpflichtend machen, Steuerflucht zu melden; 4) die Einführung von Verhaltensnormen für Fachkräfte, mit denen Steuerflucht geächtet würde.

Am Zielort

- Obligatorische Aufzeichnung der Eigentümer von Konten, Firmen und Stiftungen etc. in Finanzzentren und „Steuroasen“ in öffentlich zugänglichen Regis-

tern. Dies würde die Anonymität und die damit verbundenen Vorteile entscheidend reduzieren.

- Ein besserer Austausch von Informationen über die Besitzrechte und Finanzbewegungen in Verbindung mit Bankkonten, Investitionen, Firmen, Stiftungen und Treuhandfonds, die in dem jeweiligen Gebiet registriert sind, erhöht in entscheidendem Maße das Risiko der Aufdeckung und Strafverfolgung. *Tax Exchange Information Agreements*, die derzeit verhandelt werden und die wechselseitigen Instrumente zur Rechtshilfe sind oftmals unzureichende Werkzeuge für einen effektiven Austausch von Informationen. Die meisten Entwicklungsländer verfügen nicht über entsprechende Instrumente. Ein multilaterales Abkommen zum Austausch von Informationen könnte sich als ein effektives Instrument erweisen.
- Die Industrieländer sollten Informationen über mutmaßliche falsche Preisfestsetzung bei Handels- und Finanztransaktionen mit den jeweiligen Quellen im Entwicklungsland teilen.
- Ebenfalls sollten Informationen über Vermögen aus Entwicklungsländern (inklusive Bankkonten) mit den relevanten Behörden in den jeweiligen Ländern geteilt werden.

Kasten 1: Internationale Kooperation zur Bekämpfung der gesetzwidrigen Finanzströme

Die **Financial Action Task Force (FATF)** ist ein internationales Organ, dessen Aufgabe es ist, Strategien gegen Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus zu entwickeln und voranzutreiben, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Sie wurde von den G7-Staaten 1989 gegründet. Die grundsätzlichen Strategien, die von der FATF herausgegeben werden, sind die 40 Empfehlungen zur Geldwäsche (AML) und die Sonderempfehlungen zur Terrorismusfinanzierung. Diese Regelwerke setzen den internationalen Standard für Anti-Geldwäsche-Maßnahmen und den Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus.

Die **UN Convention against Corruption (UNCAC)** trat 2005 in Kraft. Sie ist das erste gesetzlich verpflichtende Anti-Korruptionsinstrument und erlaubt damit eine einheitliche Definition von Korruption und eine einheitliche Durchführungsstrategie. Das Hauptziel ist der Kampf gegen die Korruption durch Vorbeugung, Kriminalisierung, internationale Kooperation und der Vermögenswiedergewinnung. Im Februar 2008 haben insgesamt 140 Mitgliedsländer die Konvention unterzeichnet.

Internationales Umfeld

Steuerflucht entsteht aufgrund von Koordinationsmängeln auf der internationalen Ebene und sollte deshalb auch auf der internationalen Ebene bekämpft werden. Folgende Maßnahmen bieten sich an:

- 1) Die Einführung eines einheitlichen internationalen Buchhaltungsstandards.
- 2) Die Ausweitung der existierenden OECD- und EU-Informationsvereinbarungen auf Entwicklungsländer.
- 3) Die Restrukturierung und Aufwertung des *UN Committee on Tax Experts* zur Erhöhung seiner Ressourcen und seiner Autorität.
- 4) Die

Schaffung eines UN-Treuhandfonds zur Finanzierung alternativer Entwicklungspfade für kleinere „Steuerstaaten“. 5) Eine Veränderung des AML-Abkommens durch die Aufnahme von Steuerflucht als Straftat. 6) Eine Neufassung der UNCAC, damit Steuerflucht als Korruption behandelt wird. 7) Die Ausweitung des Aufgabebereichs der *Stolen Asset Recovery (STAR)*-Initiative, damit außer Landes gebrachtes Kapital mit Steuerhinterziehung in Verbindung gebracht wird. 8) Der Einbau eines automatischen Austausches von Informationen in die UN- und OECD-Steuerabkommen, *tax information exchange agreements*. 9) Erstellung eines Maßnahmenpakets erfolgreicher, unilateraler Bestimmungen, die repliziert werden können. 10) Aufnahme der *fair payment of developing country taxes* in jede Diskussion über *Corporate Social Responsibility (CSR)* und *fair payment of taxes* in die OECD-Leitlinien für MNU und den EU-Code on *Business Taxation*. 11) Schaffung eines UN-Verhaltenskodex für die Kooperation bei der Bekämpfung von Steuerflucht. 12) Ein höheres Gewicht der Steuerflucht in der öffentlichen Debatte durch regelmäßige Schätzungen der Regierungen über den Verlust durch entgangene Steuereinnahmen.

Institutionelle Verbesserungen

Es gibt eine Vielzahl von zwischenstaatlichen Institutionen, die sich derzeit direkt oder indirekt mit den Themen Besteuerung, Steuersysteme in Entwicklungsländern und der internationalen Kooperation bei Steuerangelegenheiten beschäftigen: die OECD, die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds (IWF), die multilateralen Entwicklungsbanken, das *UN-Committee of Tax Experts*, die *Financial Action Task Force (FATF)* und Ad-hoc-Initiativen, wie der *International Tax Dialogue* und der von Norwegen geleiteten *Task Force* gegen illegale Finanzströme. Obwohl viele Institutionen, wie die OECD, über beachtliche Kompetenzen verfügen, haben sie keinen Fokus auf Entwicklungsländer. Andere, wie die Weltbank, haben nur geringe technische Kapazitäten bei Steuerangelegenheiten und wiederum andere, wie das *UN Committee* und die *Illicit Finance Task Force* besitzen kein ausreichendes politisches Gewicht.

Es sollte daher eine Institution geben, die 1) die öffentliche Wahrnehmung des Themas Steuerflucht aus Entwicklungsländern erhöht; 2) die Ressourcen von bereits existierenden einschlägigen Organisationen nutzt, um Steuerflucht aus Entwicklungsländern zu bekämpfen; 3) die verschiedenen Initiativen, die sich dem Kampf gegen die Steuerflucht verschrieben haben, zusammenführt; 4) ein internationales Gewicht hat, welches dabei hilft, die technischen Vorgaben umzusetzen; 5) eine permanente Struktur bereitstellt, um die Effektivität, den Einfluss und das institutionelle Gedächtnis zu erhöhen; 6) bei der Entwicklung von relevanten Instrumenten hilft.

Solch ein Organ könnte die Form eines neuen, permanenten Sekretariats zur Bekämpfung der Steuerflucht annehmen, welches, sollte das *UN-Committee on Tax Experts*, wie im Schlusssdokument der Doha-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung vorgeschlagen, höher gestuft werden, zu einem späteren Zeitpunkt in das UN-System eingegliedert werden könnte.

6. Schlussfolgerung

Nachhaltige Entwicklung kann nur auf der Grundlage von steigenden inländischen Ressourcen stattfinden. Deshalb ist es notwendig beim Aufbau von robusten Steuersystemen in Entwicklungsländern zu helfen; das Problem der Steuerflucht an seiner Wurzel, im Ablauf und am Zielpunkt anzugehen; dabei behilflich zu sein, geflohenes Kapital zu konfiszieren und zurückzuführen und durch alle diese Maßnahmen die Mobilisierung inländischer Ressourcen zu stärken.



Sony Kapoor
 Direktor, *Re-Define*
 (*Rethinking Development,*
Finance & Environment)
 Gastwissenschaftler am DIE

Literaturverzeichnis

- Baker, Raymond* (2005): *Capitalism's achilles heel*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
- Boyce, James / Leonce Ndikumana* (2007): *New estimates of capital flight from sub-Saharan African countries: linkages with external borrowings and policy options*, Amherst, Mass.: Political Economy Research Institute (Draft)
- Christensen, John / Sony Kapoor / Murphy Richard* (2006): *Closing the floodgates*, Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs
- Epstein, Gerald et al.* (2005): *Capital flight and capital controls in developing countries*, Northampton, Mass.: Edward Elgar Pub.
- Kapoor, Sony* (2008): *Enhancing domestic resource mobilization through tackling capital flight*, New York: United Nations
- (2008): *Tackling tax flight*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ/GTZ Briefing Paper)

Serie Entwicklungsfinanzierung:

- 8/2008 Die Finanzkrise und die Entwicklungsländer
- 9/2008 Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika
- 10/2008 Regionale Entwicklungsbanken - Wichtige multilaterale Institutionen mit regionaler Identität
- 11/2008 Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?
- 12/2008 Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen
- 13/2008 Neue Geber in der Entwicklungskooperation
- 14/2008 Steigerung inländischer Ressourcenmobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht
- 15/2008 Anreize für Privatinvestitionen in die Begrenzung des Klimawandels