



Post 2015: Die internationale Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung

Zusammenfassung

Über weltweite Steuerhinterziehung und unkontrollierte globale Finanzströme wird in letzter Zeit verstärkt berichtet. Doch trotz der Aufmerksamkeit, die solche Enthüllungen nach sich ziehen, ist die Staatengemeinschaft von einer effektiven Regulierung noch weit entfernt. Zwar sprechen sich mittlerweile die G20, die G8, die Europäische Union (EU), die *Organisation für Economic Co-operation and Development* (OECD) und andere internationale Organisationen für mehr internationale Zusammenarbeit und Regulierung in diesem Bereich aus, aber die Umsetzung der Beschlüsse erweist sich als mühselig.

Nun schlägt das „*High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*“ der Vereinten Nationen in seinem ersten großen Bericht von Ende Mai 2013 vor, die Reduzierung illegitimer Finanzströme, Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie Rückführung gestohlener Mittel in die neue globale Agenda aufzunehmen. Diese Initiative verdient Unterstützung, denn gerade viele ärmere Länder leiden unter einer verhängnisvollen Kombination aus schwachen nationalen Steuer- und Aufsichtsbehörden in Verbindung mit internationalen Steuerschlupflöchern und Regulierungslücken.

Vor allem große internationale Konzerne nutzen diese Konstellation, um Gewinne mit Hilfe interner Verrechnungspreise in Länder mit besonders niedriger Steuerbelastung (die sogenannten „Steueroasen“) zu verschieben. Auch für die Besitzer großer Privatvermögen ist es oft viel zu leicht, sich der Steuerpflicht in ihren Heimatländern zu entziehen. Zwar gibt es keine wirklich belastbaren Zahlen,

wie sehr Entwicklungsländer durch derartige Verhaltensweisen geschädigt werden. Doch selbst die konservativsten Schätzungen lassen erkennen, dass die unerwünschten bzw. verdeckten Kapitalabflüsse um ein Mehrfaches über den Zuströmen aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit liegen. Negative Auswirkungen auf Governance und Korruption sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Die meisten „Steueroasen“ befinden sich in OECD-Ländern oder von ihnen abhängigen Kleinstaaten bzw. Territorien. Gleichzeitig verfügen die OECD-Länder noch am ehesten über die Marktmacht und öffentliche Infrastruktur, um Regulierungen effektiv durchzusetzen und bestehende legale Steuerschlupflöcher zu schließen. Aber auch die großen Schwellenländer und die ressourcenreichen Entwicklungsländer müssen eingebunden werden, wenn einmal beschlossene Maßnahmen weltweit greifen sollen. Für eine globale Agenda „*beyond aid*“ ist dieses Thema daher besonders relevant.

Die neue Agenda sollte an mehreren Stellen ansetzen: Um die Transparenz der Märkte zu erhöhen, müssen Berichtspflichten und Rechnungslegung der Unternehmen erweitert und vereinheitlicht werden. Von großer Bedeutung ist daneben, die internationale Kooperation und den Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden zu verbessern. Hierfür sind bilaterale Abkommen, wie sie derzeit vorherrschen, nicht hinreichend, sondern es bedarf multilateraler Aktionen der Staatengemeinschaft. Sie können durch einzelne Ländergruppen angestoßen, müssen aber im globalen Maßstab umgesetzt werden.

1. Entwicklungsländer sind stark betroffen

Die öffentliche Debatte zu Steuerhinterziehung und Finanzabflüssen konzentrierte sich lange auf Privatvermögen in OECD-Ländern. Damit wird aber nur die Spitze des Eisbergs erfasst. Auch viele Entwicklungsländer machen es Besitzern großer Vermögen zu leicht, sich ihrer Steuerpflicht zu entziehen. Oft nutzen Eliten ihre Machtpositionen, um Kontrollen durch nationale Steuerbehörden zu verhindern. Sind die Gelder erst einmal außer Landes, helfen laxe Regulierungen in sogenannten „Steuroasen“, die Herkunft der Vermögen zu verbergen. So kommen einige der weltweit reichsten Personen aus besonders armen (oft aber rohstoffreichen) Ländern mit schlechter Regierungsführung.

Auch viele Unternehmen verschleiern ihre Aktivitäten, indem sie ihre Operationen ganz oder teilweise über sogenannte „Steuroasen“ abwickeln. Das gilt für den Finanzsektor in besonderem Maße. In anderen Bereichen, etwa bei den extraktiven Industrien und im internationalen Transportwesen, sind solche Vorgehensweisen ebenfalls üblich. Eine wichtige Rolle spielen dabei Verrechnungspreise für Güter und Dienstleistungen, die innerhalb eines Unternehmens oder Konsortiums grenzüberschreitend erbracht werden (*transfer pricing*).

Weltweit sind die Steuerbehörden damit überfordert, Transferpreise für standardisierte Produkte zu überwachen – von hochspezifischen Finanzdienstleistungen oder intern lizenzierten Verfügungsrechten auf geistiges Eigentum ganz zu schweigen. So hat zum Beispiel eine Studie des *United States Congress* im Jahr 2010 festgestellt, dass die offiziell nachgewiesenen Profite US-amerikanischer Unternehmenstochter auf den British Virgin Islands das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Inselstaates um das 2,5-Fache übersteigen. Auf den Cayman Islands übertreffen die Profite das örtliche BIP um das 4,5-Fache, auf Bermuda sogar um das 5,5-Fache. Das bedeutet, dass ein großer Teil der Wertschöpfung dieser US-Unternehmen künstlich in Staaten mit extrem niedriger Steuerbelastung verlagert wird. Ärmere Länder mit schwächeren staatlichen Strukturen haben mit der Kontrolle großer Unternehmen noch viel mehr Probleme. Hier ist das Missverhältnis zwischen der Marktmacht der Unternehmen und der Leistungsfähigkeit der Steuer- und Aufsichtsbehörden meist besonders groß. Im Ergebnis nimmt die öffentliche Hand nur einen Bruchteil der Mittel ein, die dem Staat eigentlich zustehen.

Es ist kein Zufall, dass die oben aufgeführten Zahlen auf das Industrieland USA bezogen sind. Zwar beschäftigt sich die Forschung schon seit längerem mit dem Problem, Kapitalabflüsse aus Entwicklungsländern zu messen. Aber während in Industrieländern hierzu oft Daten auf Unternehmens- bzw. Steuerzahlerebene genutzt werden können, sind diese detaillierten Informationen in Entwicklungsländern meistens nicht verfügbar. Stattdessen werden makroökonomische Daten (z. B. Handels- und Verschuldungsstatistiken) herangezogen, um das Ausmaß des Problems zu erfassen. Die damit verbundenen methodologischen Prob-

leme lassen es nicht zu, von robusten Ergebnissen zu sprechen, aber alle vorhandene Evidenz weist darauf hin, dass das Problem unerwünschter Kapitalabflüsse für viele Entwicklungsländer gravierend ist. Je nach Schätzung belaufen sich die Steuerausfälle für die Entwicklungsländer insgesamt auf das Anderthalb- bis Zehnfache der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA).

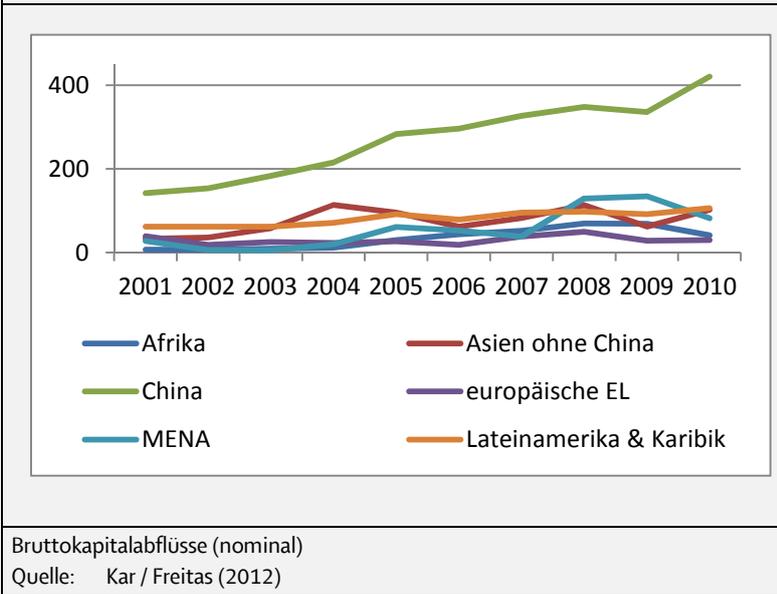
Hinter diesen aggregierten Zahlen verbergen sich freilich sehr unterschiedliche Gegebenheiten. Legt man die Angaben der internationalen Nichtregierungsorganisation *Global Financial Integrity* (Kar / Freitas 2012) zugrunde, fällt fast die Hälfte aller unerwünschten Kapitalabflüsse in den Jahren 2001 bis 2010 allein auf die Volksrepublik China. Zum Teil handelt es sich um zirkuläre Kapitalströme, die dem chinesischen Staat gewaltige Steuereinnahmen entziehen und stattdessen Korruption und illegale Bereicherung fördern. Setzt man die Abflüsse jedoch in Beziehung zum BIP, sind andere Länder, etwa Erdölexporteure wie Nigeria, viel stärker betroffen. In den meisten Entwicklungsregionen scheinen die Abflüsse in der vergangenen Dekade jedenfalls deutlich zugenommen zu haben (s. Abbildung 1).

2. Mögliche Elemente einer Post-2015-Agenda

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung ein bedeutender Aspekt der Post-2015-Agenda werden könnte, denn auf internationaler Ebene wird die Relevanz des Themas mittlerweile allgemein anerkannt. Die Vereinten Nationen wie auch die OECD haben schon seit längerem festgestellt, dass schlecht regulierte Finanzmärkte und illegitime Geldflüsse Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklungsfinanzierung darstellen. G20 und G8 haben die Notwendigkeit einer besseren Regulierung bei ihren jüngsten Treffen thematisiert. Um die damit verbundenen Probleme bearbeiten zu können, sind ordnungspolitische und regulatorische sowie steuer- und strafrechtliche Initiativen nötig. Sie reichen von der Bekämpfung der Steuerflucht über die Eliminierung von Steuerschlupflöchern für Finanzinstitutionen und Unternehmen bis zur Begrenzung von Geheimhaltungsmöglichkeiten und der Intensivierung des Kampfes gegen Geldwäsche und Korruption.

Erstens muss die **internationale Zusammenarbeit** zwischen den Steuerbehörden weiter verbessert werden. Der automatische Austausch von Informationen sollte dabei zum allgemeinen Standard werden. Bisher gilt in den meisten Fällen, dass Informationen nur auf Anfrage weitergegeben werden. Im April 2013 haben die Finanzminister der sechs größten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen) ihre Bereitschaft signalisiert, sich am *Fair and Accurate Credit Transactions Act* (FACTA) der USA von 2003 zu orientieren und den automatischen Informationsaustausch über Kapitaleinkünfte durchzusetzen. Allerdings ist die vertiefte Zusammenarbeit im Klub der Industrieländer nur ein Zwischenschritt: Wichtig ist darüber hinaus vor allem die Einbindung der großen Schwellenländer sowie der rohstoffreichen Entwicklungsländer. Davon ist bislang noch kaum die Rede.

Abb. 1: Illegitime Finanzflüsse aus Entwicklungsländern 2001–2010
in Mrd. USD



Zweitens müssen die **Buchhaltungs-, Rechnungslegungs- und Berichtspflichten von Unternehmen** ausgeweitet und vereinheitlicht werden. Um interne Verrechnungspreise nachvollziehen zu können, werden vor allem projekt- und länderbezogene Offenlegungspflichten (*country-by-country reporting*) diskutiert. Hier spielen sektorale Initiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) eine wegweisende Rolle. Auch die 2010 im *Dodd-Frank Act* der USA verankerten Offenlegungspflichten für extraktive Industrien stellen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem transparenteren Finanzgebaren multinationaler Unternehmen dar. Das gilt umso mehr, als die EU (Parlament, Kommission und Rat) im April 2013 eine vergleichbare Richtlinie auf den Weg gebracht hat. Sie verpflichtet die in der EU ansässigen Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften, bei der Förderung von Erdöl und Erdgas, dem Bergbau und dem Holzabbau alle Zahlungen von über 100.000 Euro an staatliche Behörden offenzulegen. Liegen diese Informationen einmal vor, lassen sie sich mit gezielten Beratungsangeboten für rohstoffreiche Entwicklungsländer verbinden.

Ein weiterer wichtiger Schritt bestünde zudem darin, alle juristischen Körperschaften – einschließlich Kapitalgesellschaften, *Trusts* und Stiftungen – zu verpflichten, Informationen über die natürlichen Personen, die von der Unternehmung profitieren, zu erheben und bereitzustellen (**beneficial ownership**). Das Fehlen solcher Informationen ist die zentrale Geschäftsgrundlage der sogenannten „Steuer-oasen“, die damit werben, dass die wahre Identität der Vermögensbesitzer nicht offengelegt werden muss. In diesem Punkt sind die Widerstände gegen Reformen (bzw. die Kluft zwischen formal bestehenden Regeln und ihrer effektiven Durchsetzung) darum auch besonders groß.

Drittens sind ergänzende Maßnahmen zur **Harmonisierung** von Steuerregimen und Finanzmarktregulierungen

erforderlich. Oft nutzen große Konzerne länderspezifische Regularien und unterschiedliche Rechtsauffassungen zur Senkung ihrer Steuerlast. Auch ist es mittlerweile üblich, wertvolles geistiges Eigentum bei Unternehmenstöchtern in Niedrigsteuerrändern anzusiedeln, so dass Gewinne aus den Verfügungsrechten dort anfallen. Ein solches Verhalten mag in vielen Fällen legal sein, ist aber keineswegs legitim. Ein wichtiger Aspekt der Harmonisierung wäre vor diesem Hintergrund eine einheitliche Grundlage für die Bemessung der Körperschaftsteuer (*Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB*), mit dem Ziel, Unternehmensgewinne dort abzuschöpfen, wo die Wertschöpfung tatsächlich erfolgt. Dieses Instrument wird innerhalb der EU schon seit Jahren diskutiert, aber noch nicht umgesetzt. Auch hier müssten die Schwellen- und Ent-

wicklungsländer möglichst bald eingebunden werden, um zu verhindern, dass einmal beschlossene Regulierungen sogleich unterlaufen werden.

3. Umsetzung im Rahmen der Post-2015-Agenda

Einige der oben angesprochenen Maßnahmen fallen in den Kompetenzbereich nationalstaatlicher Regierungen. In anderen Fällen können unilaterale Aktionen einzelner Staaten oder Staatengruppen bereits dazu führen, dass Regulierungsdefizite international abgebaut werden. Für eine wirklich nachhaltige Regulierung der globalen Finanzströme kann jedoch auf multilaterales Handeln im Rahmen einer globalen Agenda nicht verzichtet werden. Im Einzelnen:

Nationalstaatliche Aktionen: Es liegt in der Verantwortung jedes einzelnen Staates, steuer- und finanzpolitische Regeln zu formulieren und ihre Anwendung sicherzustellen. Gerade in den ärmeren Ländern ist das Kompetenzgefälle zwischen den staatlichen Behörden und den großen Unternehmen bzw. Vermögensbesitzern jedoch besonders groß. Im Rahmen der Post-2015-Agenda muss daher die Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher darauf ausgerichtet werden, die Steuer- und Aufsichtsbehörden in den Entwicklungsländern zu unterstützen. Dies geschieht heute bereits teilweise im Zusammenspiel mit regionalen Verbänden, v. a. der lateinamerikanischen Vereinigung der Steuerbehörden CIAT und ihrem 2009 gegründeten afrikanischen Pendant ATAF. Teilweise sind auch internationale Organisationen eingebunden, insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) mit seinen regionalen Fortbildungszentren.

Die Erfahrungen der EITI zeigen, dass es möglich ist, reformorientierte Regierungen mit einer schlanken multilateralen Struktur gezielt zu unterstützen. Hier greifen Mechanismen der Selbstverpflichtung und Freiwilligkeit, die durch zivilgesellschaftliche Organisationen in den betroffenen Ländern und auf internationaler Ebene begleitet werden.

Unilaterale Initiativen mächtiger Einzelstaaten bzw. Staatengruppen haben teilweise das Potenzial, Änderungen auf internationaler Ebene zu bewirken (oder auch, diese zu verhindern). Dies gilt für die USA als größte Volkswirtschaft der Erde in besonderem Maße. Die bereits erwähnten Gesetze zum Informationsaustausch bei Kapitaleinkünften (FACTA) und zur Offenlegung von Zahlungen in den extraktiven Industrien (Dodd-Frank) haben mehr Bewegung in die Kontrolle globaler Finanzströme gebracht als jahrelange Beratungen in der EU oder OECD. Aber auch in den USA greift die Erkenntnis Raum, dass die unilaterale Durchsetzung von Machtpositionen allein kaum ausreichen wird, unerwünschte Finanzbewegungen zu unterbinden. Wichtige Impulse kommen von sogenannten „Club-Governance“-Strukturen, wie sie etwa die G8 oder die G20 bereitstellen. Sie sind Foren für die internationale politische Willensbildung und können effektive Regulierungen anstoßen bzw. internationale Organisationen mandatieren, entsprechend tätig zu werden.

Multilaterale Ansätze: Eine zentrale Erkenntnis aus der vergangenen Dekade muss lauten: ohne die großen Schwellenländer und rohstoffreichen Entwicklungsländer lässt sich das Problem der Steuerhinterziehung und -vermeidung nicht in den Griff bekommen. Besonders die OECD hat in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, über den Kreis der Industrienationen hinaus Regulierungsimpulse für die globalen Finanzströme zu entwickeln und dabei auch Nicht-Mitgliedsstaaten einzubinden. Beispielhaft erwähnt seien hier die 2010 ins Leben gerufene OECD *Informal Task Force on Tax and Development*, die etliche der aufgeführten Themen bearbeitet, sowie das *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* mit gegenwärtig 120 Mitgliedern (darunter viele der sogenannten „Steuerparadiesen“). Auch

die 1989 von der damaligen G7 angestoßene *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) bemüht sich über ihre angeschlossenen Regionalgruppen um eine stärkere Einbeziehung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Im VN-System bietet die 2005 in Kraft getretene *United Nations Convention Against Corruption* einen normativen Rahmen für internationale Zusammenarbeit, der wichtige Aspekte umfasst, etwa die Rückführung rechtswidrig erlangter Mittel.

Insgesamt haben sich die Grundlagen für ein internationales Monitoring von Verhaltensweisen staatlicher und privater Akteure in den letzten Jahren an mehreren Stellen verbessert. Sie sind aber noch nicht hinreichend, um Verhaltensänderungen auf breiter Front herbeizuführen. Der Bericht des „*High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*“ von Ende Mai 2013 schlägt nun vor, die Reduzierung illegitimer Finanzströme, Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie Rückführung gestohlener Mittel in die neue globale Agenda aufzunehmen. Dieser Vorschlag bedarf der weiteren Konkretisierung. Hierbei ist die Initiative auf die Unterstützung durch Mitgliedsstaaten und internationale Organisationen angewiesen.

Für eine globale Agenda „*beyond aid*“ bietet sich hier eine große Chance. Es ist durchaus möglich, Ziele zu formulieren, die gleichermaßen auf Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer angewandt werden können. Die Indikatoren, die man zur Überprüfung der Zielerreichung heranzieht, könnten für alle Staaten identisch sein, etwa die (gewichtete) Steuerquote, Kennzahlen für das Ausmaß des Bankgeheimnisses und der Korruption sowie Belege für die aktive Mitarbeit in ausgewählten internationalen Körperschaften bzw. Initiativen, die der Transparenz der Finanzflüsse und der Beendigung des unlauteren Steuerwettbewerbs dienen.

Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Post 2015“. Für bereits erschienene Ausgaben der Serie siehe unter www.die-gdi.de.

Literatur

Kar, D. / S. Freitas (2012): *Illicit financial flows from developing countries: 2001–2010*, Washington, DC: Global Financial Integrity
OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2013): *Addressing base erosion and profit shifting*, Paris
Reuter, P. (ed.) (2012): *Draining development?: controlling flows of illicit funds from developing countries*, Washington, DC: World Bank



Dr. Christian von Haldenwang
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Uwe Kerkow
Freier entwicklungspolitischer Fachjournalist und Consultant