



Entwicklungsfinanzierung und Mobilisierung inländischer Einnahmen: Mehr internationale Reformen sind erforderlich

Zusammenfassung

Um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) bis 2030 zu erreichen, benötigen die Entwicklungsländer zusätzliche Finanzmittel. Dafür gibt es vier Finanzierungsquellen: inländische öffentliche Mittel (oder Einnahmen), internationale öffentliche Mittel, inländische private Mittel oder internationale private Mittel. Von diesen vier Quellen haben inländische Zuflüsse aus Steuern und nichtsteuerlichen Einnahmen (beispielsweise Gewinne von Staatsunternehmen) bei weitem den größten Stellenwert. Im Jahr 2016 beliefen sich die Steuereinnahmen allein in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf 4,3 Billionen USD – mehr als das Doppelte des internationalen Kapitals, das im gleichen Jahr in diese Länder floss. Viele dieser Länder haben ihre Einnahmen in den letzten 15 Jahren steigern können. Der Anstieg reicht jedoch nicht aus, um den Finanzbedarf für die SDGs zu decken, der von den Vereinten Nationen für die Entwicklungsländer auf 2,5 Billionen USD pro Jahr geschätzt wird. Zudem haben diese Länder einen Rückgang der Mittel aus internationalen öffentlichen und privaten Quellen zu verzeichnen, der sich zwischen 2013 und 2016 auf 12 Prozent belief. Infolgedessen stehen viele Regierungen unter dem Druck, mehr Mittel im eigenen Land zu mobilisieren. Welche Möglichkeiten haben sie, dieses Ziel zu erreichen?

Im vorliegenden Dokument konzentrieren wir uns auf die internationale Dimension dieser Fragestellung. Wir vertreten dabei die Auffassung, dass die Regierungen in drei Schlüsselbereichen multilateral agieren sollten.

Erstens ist die Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen (MNU) trotz wichtiger Fortschritte in den letzten Jahren nach wie vor ein globales Problem. Auch wenn kein offener Rechtsverstoß vorliegt, kann Steuervermeidung für ein

Entwicklungsland erheblichen Schaden verursachen. Ärmere Länder hängen in höherem Maße von Unternehmenssteuern ab als reiche, und sind für solche Praktiken entsprechend anfälliger. Internationale Initiativen gegen Steuervermeidung wie die Einführung einer Mindeststeuer für Unternehmen und die Besteuerung der digitalen Wirtschaft sollten daher die Besteuerungsrechte ärmerer Länder besonders berücksichtigen.

Zweitens ist auch die Bekämpfung der illegalen Steuerhinterziehung ein relevantes Thema. Auf internationaler Ebene ist der Austausch von Steuerinformationen ein Schlüsselfaktor. Die Entwicklungsländer müssen an diesem Austausch umfassend beteiligt werden, was national wie international zusätzliche Reformen für den Kapazitätsaufbau und die Förderung der Glaubwürdigkeit erfordern wird.

Drittens sollten die Regierungen weltweit die Transparenz ihrer Subventionssysteme erhöhen und schädliche bzw. unwirksame Strukturen beseitigen. Als ersten Schritt in diese Richtung sollten die Regierungen gemeinsame Berichtsstandards verabschieden und dann regelmäßige, öffentlich zugängliche und umfassende Berichte zu den von ihnen gewährten Steuervergünstigungen einführen.

Offensichtlich ist dies weder eine Agenda für einzelne Staaten noch ein Aufruf zum unilateralen Handeln. Die gegenwärtigen Ansätze für internationale Steuerzusammenarbeit, die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der G20 vorangetrieben wurden, müssen ausgeweitet werden und alle Länder auf gleicher Grundlage miteinschließen. Inwieweit Entwicklungsländer an der Festlegung internationaler Standards und Regelwerke beteiligt sind, hängt aber nicht zuletzt auch davon ab, wie erfolgreich sie selbst wesentliche Governance-Reformen vorantreiben können.

Ein Überblick über die Entwicklungsfinanzierung

Die Ressourcenmobilisierung im Inland ist ein zentrales Handlungsfeld im Prozess der Entwicklungsfinanzierung, wie in der Addis Abeba Action Agenda definiert. Im Durchschnitt machten Steuereinnahmen im Jahr 2016 in Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) 42 Prozent und in Ländern mit oberem mittlerem Einkommen (UMICs) 78 Prozent der gesamten finanziellen Ressourcen aus (Abbildung 1). Eine weitere Quelle stellen private (sowohl inländische als auch internationale) Investitionen dar, die im Durchschnitt zwischen 13 und 18 Prozent der gesamten finanziellen Ressourcen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ausmachen. Diese sind jedoch in den letzten Jahren rückläufig gewesen. Rücküberweisungen machen einen erheblichen Teil der privaten Finanzströme in ärmeren Ländern aus. Darüber hinaus spielen internationale öffentliche Mittel (bilateral und multilateral) mit durchschnittlich zwischen 22 und 29 Prozent besonders in den am wenigsten entwickelten Ländern eine wichtige Rolle. In Anbetracht des globalen Rückgangs der privaten Investitionen in den vergangenen Jahren und der rückläufigen internationalen öffentlichen Mittel in Länder mit mittlerem Einkommen ist die Mobilisierung inländischer Einnahmen für die Finanzierung der SDGs bis 2030 von umso größerer Bedeutung.

Steuervermeidung

Durch Schlupflöcher im internationalen Steuersystem können MNU Gewinne und immaterielle Vermögenswerte von Hoch- in Niedrigsteuerländer verlagern und so ihre Steuerlast senken (Gewinnverlagerung). Auf ähnliche Weise verlagern diese Unternehmen auch Schulden von Niedrig- in Hochsteuere Länder, um die Steuern auf Zinszahlungen zu reduzieren (Schuldenverlagerung). Die Verlagerung von Gewinnen und Schulden durch die MNU schmälern die Körperschaftsteuereinnahmen. Für Entwicklungsländer ist dieses Problem noch gravierender, da die Steuern großer Konzerne hier eine wichtigere Rolle spielen. Schätzungen weisen darauf hin, dass weltweit jedes Jahr etwa 40 Prozent der Gewinne multinationaler

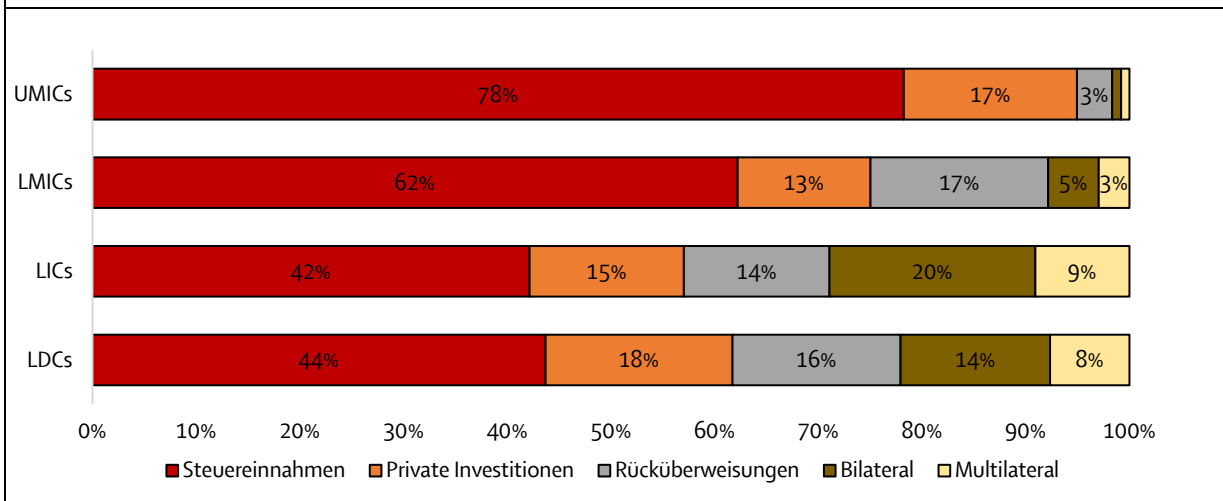
Unternehmen in Steueroasen verlagert werden. Dies bedeutet für die öffentlichen Haushalte einen Verlust an Körperschaftsteuereinnahmen von durchschnittlich 10 Prozent.

Die wachsende Bedeutung immaterieller Vermögenswerte für die Wertschöpfung und die Digitalisierung der Wirtschaft machen die Bekämpfung der Steuervermeidung noch komplexer. Im derzeitigen internationalen Steuersystem wird jede Tochtergesellschaft eines MNU als einzelnes Unternehmen behandelt, und die Gewinne sind dort zu versteuern, wo die Wertschöpfung erfolgt (Nexus-Prinzip). Die Digitalisierung der Wirtschaft bringt neue Geschäftsmodelle hervor (beispielsweise Social Media-Unternehmen wie Facebook und gewerbliche Plattformen wie Airbnb), die nach dem aktuellen Nexus-Ansatz schwer zu besteuern sind, weil der Ort des Gewinns sich vom Ort der Wertschöpfung unterscheidet. In immer mehr Fällen erfolgt die Wertschöpfung ohne physische Präsenz des Unternehmens.

Das „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS)-Projekt der OECD und der G20 befindet sich aktuell in der Umsetzung eines 15-Punkte-Plans, der im Jahr 2015 als Gegenmaßnahme für das Problem der Steuervermeidung durch Unternehmen aufgestellt wurde. Das Inclusive Framework on BEPS hat ab 2016 den Prozess auch für Nicht-OECD/G20-Staaten geöffnet und war ein wichtiger Schritt für einen inklusiveren BEPS-Prozess. Anfang 2019 hatte das Inclusive Framework 129 Mitglieder, darunter viele Entwicklungsländer, die sich für die Bekämpfung der Gewinnverlagerung einsetzen. Eine Taskforce für die Herausforderungen der Digitalisierung stellte Anfang 2019 eine Reihe von Vorschlägen zur öffentlichen Konsultation vor.

Obwohl die internationale Gemeinschaft noch keine spezifischen Lösungen entwickelt hat, besteht heute weitgehender Konsens über die Notwendigkeit, bei der Gewinnbesteuerung über das jetzige System hinauszugehen. Immer mehr Vorschläge argumentieren für eine Verteilung von Steuerrechten nach einer globalen Formel, um so die Gewinnverlagerung zu unterbinden. Regierungen und internationale Organisationen

Abbildung 1: Mix der Ressourcen für Entwicklungsfinanzierung 2016



Hinweis: UMICs = Länder mit oberem mittlerem Einkommen, LMICs = Länder mit unterem mittlerem Einkommen, LICs = Länder mit niedrigem Einkommen, LDCs = am wenigsten entwickelte Länder.

Quelle: Autoren, Daten der OECD (2018)

wie die G20 diskutieren eine globale Mindeststeuer für Unternehmen sowie neue Verfahren zur Besteuerung von Wert, der durch die Nutzer digitaler Plattformen und Anbieter digitaler Dienstleistungen ohne physische Präsenz geschöpft wird.

Manche der gegenwärtig diskutierten Optionen führen zu neuen Besteuerungsrechten für die Entwicklungsländer. Die realen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und die ausländischen Direktinvestitionen hängen jedoch weitgehend davon ab, wie die neuen Regeln ausgestaltet sein werden. Vor diesem Hintergrund wollen manche Entwicklungsländer künftige internationale Steuerreformen stärker mitgestalten. Darüber hinaus haben viele arme Länder mit der Umsetzung neuer Regeln und Standards aufgrund fehlender technischer Fähigkeiten und Kapazitäten ihre Schwierigkeiten. Auf diesem Gebiet muss bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit internationalen Reforminitiativen einhergehen.

Steuerhinterziehung

Reiche Menschen verstecken ihre Einnahmen und ihr Vermögen auf Auslandskonten und in Strohfirmen in Steueroasen, um sich auf rechtswidrige Weise der Besteuerung in ihrem Herkunftsland zu entziehen. Globale Schätzungen weisen darauf hin, dass sich etwa 10 Prozent des globalen finanziellen Haushaltsvermögens in Steueroasen befindet. In manchen Entwicklungsländern ist die Steuerflucht durch politische und wirtschaftliche Eliten ein besonders schwerwiegendes Problem. Besonders stark sind ressourcenreiche Länder betroffen, weil die Eliten dort *rent-seeking* betreiben.

Unternehmen umgehen illegal Steuern durch die fehlerhafte Bepreisung bzw. Rechnungsstellung von Importen und Exporten. Illegale Kapitalströme aus solchen Praktiken machten zwischen 2006 und 2015 schätzungsweise 20 Prozent des Handelsvolumens der Entwicklungsländer aus. Bemerkenswert ist, dass Steuerhinterziehung und Steuervermeidung häufig die gleichen Dienstleistungen der Steueroasen nutzen.

Mit der internationalen Steuerhinterziehung befasst sich das bei der OECD angesiedelte Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen. Rund 127 Länder haben sich im Abkommen über den automatischen Informationsaustausch verpflichtet, die Kontodaten der Steueransässigen in den Mitgliedstaaten automatisch auszutauschen. Ein weiterer Schritt wären internationale Register der natürlichen Personen, die wirtschaftliche Eigentümer von Vermögenswerten sind.

Die Beteiligung der Entwicklungsländer am Informationsaustausch ist immer noch unzureichend. Dies ist zum Teil auf den Mangel an technischen und personellen Kapazitäten zurückzuführen, die für eine effektive Umsetzung der Mechanismen ihrer jeweiligen Steuerverwaltungen erforderlich sind. Daher ist der Aufbau der erforderlichen technischen Infrastruktur und Fachkompetenz von entscheidender Bedeutung. Allerdings ist die Glaubwürdigkeit bei der Erhebung, Verwaltung und Weitergabe sensibler Daten ebenso wichtig für den Informationsfluss (Monkam, Ibrahim, Davis, & von Haldenwang, 2018).

Trotz der Fortschritte im Hinblick auf die internationale Steuertransparenz und den Informationsaustausch bleibt ein

Kernproblem bestehen: Wenn durch einflussreiche internationale Akteure, Offshore-Banken und Regierungen kein entsprechender Druck ausgeübt wird, besteht für die Steueroasen wenig Anreiz zur Einhaltung von Vorschriften. Also müssen Staaten, die keine Steueroasen sind, ihre finanziellen Transaktionen mit Steueroasen offenlegen und die dazu gehörigen Daten weitergeben. Bilaterale Steuerabkommen mit Steueroasen sollten sorgfältig darauf überprüft werden, ob sie für die Zwecke der Steuerhinterziehung und -vermeidung instrumentalisiert werden könnten. Außerdem sollte vermieden werden, öffentliche Entwicklungshilfegelder über Offshore-Finanzzentren zu leiten. Die Schaffung der schwarzen Liste der Steueroasen in der Europäischen Union (EU) war ein wichtiger Schritt zu ihrer Bekämpfung, aber es bedarf noch mehr Transparenz und gemeinsamer Maßnahmen, um Steuerhinterziehung wirksam zu unterbinden.

Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen werden häufig eingesetzt, um ausländische Investitionen anzuziehen und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Sie verursachen beträchtliche Einnahmeausfälle und ihr Nutzen ist oft höchst zweifelhaft. Der Begriff umfasst insbesondere Steuerbefreiungen, -abzüge, -gutschriften und niedrigere Sätze für bestimmte Tätigkeiten. Viele Staaten haben keinen klaren Überblick über die realen Kosten und Nutzen ihrer Steuervergünstigungen. Regierungen versäumen es, umfassende Daten über den Umfang und die Art ihrer Steuervergünstigungen zu erheben, zu veröffentlichen und zu analysieren. Wo Informationen vorliegen, betragen die Einkommensverluste durch Steuervergünstigungen in Lateinamerika bis zu 6,6 Prozent und in Afrika bis zu 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Steuervergünstigungen sind mit drei Problemen verbunden: Sie können 1. ineffektiv sein, wenn sie nicht die gewünschten Verhaltensänderungen herbeiführen, 2. sich im Inland schädlich auswirken, wenn sie negative Externalitäten und Wohlstandsverluste innerhalb eines Landes verursachen und 3. sich international schädlich auswirken, wenn sie negative externe Wirkungen auf andere Länder zur Folge haben.

Als erste Maßnahme sollten ökologisch schädliche Steuervergünstigungen schrittweise abgeschafft werden. Zu den schädlichsten Mechanismen gehören Steuernachlässe für fossile Brennstoffe, die zahlreiche negative Externalitäten verursachen (Redonda et al., 2018). Zweitens sollten ineffektive Steuervergünstigungen umgestaltet oder neu verhandelt werden. Um diese zu identifizieren, müssten Kosten-Nutzen-Analysen erstellt werden, in denen die erwarteten Investitionen und Wachstumsperspektiven für die Wirtschaft zu den entgangenen Einnahmen ins Verhältnis gesetzt werden. Deshalb sollten sich die Regierungen verpflichten, jährliche Berichte zu den Steuervergünstigungen zu veröffentlichen, in denen sie über die Höhe (in Bezug auf die entgangenen Einnahmen), die Art, den Sektor und die politische Zielsetzung aller Steuervergünstigungen informieren. Drittens sollten die negativen externen Auswirkungen der Steuervergünstigungen auf andere Länder eingeschätzt und die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich gestärkt werden, damit die gewährten Vergünstigungen den globalen Wohlstand insgesamt nicht verringern.

Solche Reformvorschläge sind ambitioniert und schwer in die Praxis umsetzbar, vor allem für Länder mit begrenzten administrativen Kapazitäten. Allerdings legen auch viele Industrieländer kaum Informationen über ihre Steuervergünstigungen offen. Es handelt sich hier eindeutig um ein Thema, welches in multilateralen Foren wie der Platform for Collaboration on Tax oder der Addis Tax Initiative zur Sprache gebracht werden sollte. Regionale Steuerorganisationen können eine wichtige Rolle spielen, Mitgliedstaaten bei der Erstellung der Berichte zu unterstützen und somit den regionalen Steuerwettbewerb zu entschärfen.

Inklusive Prozesse werden gebraucht

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung und die Beendigung schädlicher und ineffektiver Steuervergünstigungen sind wichtige Reformbereiche, um mehr Einnahmen in Entwicklungsländern zu mobilisieren. Ob in diesen Bereichen Fortschritte erzielt werden können, hängt in entscheidendem Maße von weitreichenden Reformen des internationalen Steuersystems ab.

Es scheint weitgehend Konsens darüber zu bestehen, dass das jetzige internationale Steuersystem den Realitäten einer globalisierten (und zunehmend digitalisierten) Weltwirtschaft nicht gewachsen ist. Auch wenn in den letzten Jahren international wichtige Fortschritte erzielt wurden, stieg mit zunehmender Komplexität von Handels- und Finanzströmen auch die Komplexität des internationalen Steuersystems. Außerdem wurden Fortschritte überwiegend durch unilaterale Maßnahmen einiger weniger einflussreicher Akteure wie der USA und der EU und weniger durch multilaterale Aushandlungen erzielt. Insbesondere der Tax Cuts and Jobs Act der USA vom Dezember 2017 veränderte die inter-

ationale Steuerlandschaft durch die Erhebung einer Mindestbesteuerung auf Investitionen. Auch die EU wirkt an der Gestaltung des internationalen Steuersystems mit, indem sie Regeln und Standards für schädlichen Steuerwettbewerb festlegt und Möglichkeiten für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft diskutiert. Die EU-Verhaltenskodex-Gruppe veröffentlichte im Jahr 2017 die erste schwarze Liste der EU-Steeroasen. Zudem wird in der EU die Idee einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer (CCCTB) diskutiert, wenn auch bisher ohne klare Ergebnisse.

Aus Sicht der Entwicklungsländer ist es wichtig, die Chancen zu nutzen, die sich heute für zusätzliche Steuerreformen bieten. Neue Initiativen wie die Addis Tax Initiative, das Inclusive Framework on BEPS und die Platform for Collaboration on Tax bieten Perspektiven für eine aktive Beteiligung. Nicht weniger wichtig ist jedoch, dass bei der Festlegung neuer Regeln und Steuergesetze die Interessen der ärmeren Länder berücksichtigt werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung einer Mindeststeuer oder die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft tatsächlich in einem multilateralen Rahmen geregelt werden. Da Regierungen häufig eher Interesse daran haben, ihre eigene Steuerbasis zu schützen, als eine globale und langfristige Perspektive für Steuergerechtigkeit zu fördern, ist der beste und wahrscheinlich einzige Weg, die jeweiligen Prozesse so inklusiv wie möglich zu gestalten. In diesem Sinne müssen bilaterale Maßnahmen zur Unterstützung der Politikgestaltung und des Kapazitätsaufbaus in den Entwicklungsländern mit pluri- oder multilateralen Initiativen einhergehen, die den Entwicklungsländern und ihren regionalen Organisationen von Anfang an eine Stimme geben.

Literatur

- Monkam, N., Ibrahim, G., Davis, W., & von Haldenwang, C. (2018). *Tax transparency and exchange of information (EOI): Priorities for Africa* (T20 Argentina Policy Brief). Abgerufen von https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2018/07/TF5-5.2-Taxation_FINAL-1.pdf
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2018). *Global outlook on financing for sustainable development 2019: Time to face the challenge*. Abgerufen von https://read.oecd-ilibrary.org/development/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2019_9789264307995-en#page2
- Redonda, A., Melamud, A., von Haldenwang, C., Schwab, J., Rozenberg, R., Díaz de Sarralde, S., ...Johnson, L. (2018). *Tax expenditure and the treatment of tax incentives for investment* (T20 Argentina Policy Brief). Abgerufen von <https://t20argentina.org/publicacion/tax-expenditure-and-the-treatment-of-tax-incentives-for-investment/>

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Christian von Haldenwang
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Sabine Laudage
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as9.2019

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.