

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Nach Panama: Internationale Kooperation in Steuerfragen muss Entwicklungsländer stärker einbeziehen

Von Christian von Haldenwang,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 04.07.2016

Nach Panama: Internationale Kooperation in Steuerfragen muss Entwicklungsländer stärker einbeziehen

Bonn, 04.07.2016. Zwei große Mechanismen schmälern das Steueraufkommen in Entwicklungs- und Schwellenländern: Reiche Individuen entziehen sich ihrer Steuerpflicht, indem sie Gelder ins Ausland abziehen und falsche Angaben zu Einkommen und Vermögen machen. Große, international operierende Unternehmen nutzen zwischenstaatliche Gesetzes- bzw. Regulierungslücken und verlagern Gewinne („Steuer-substrat“) künstlich in Staaten mit besonders niedriger Steuerquote.

So unterschiedlich beide Verhaltensmuster auch sind, berühren sie sich doch in einem wichtigen Punkt: Firmen wie die Kanzlei Mossack Fonseca und Länder wie Panama stellen für Steuervermeidung wie auch Steuerhinterziehung Know-how und Infrastruktur bereit. Sie sind Teil eines internationalen Systems, dessen einziger Zweck darin besteht, die Steueranstrengungen der Staaten zu unterlaufen. Nutznießer sind die *free rider* im Weltsystem – Steueroasen, korrupte Eliten, kriminelle Banden und am Rande der Legalität operierende Unternehmen.

Es gibt bis heute kaum gesicherte Erkenntnisse über das Ausmaß, in dem Entwicklungsländer unter Steuervermeidung und Steuerhinterziehung leiden. Die vorhandenen Studien lassen aber zwei generelle Aussagen zu:

Erstens sind die ärmeren Länder im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft und ihrem Steueraufkommen stärker betroffen als die reichen Industrienationen. Das liegt vor allem daran, dass sie von Kapitalimporten und von Steuerzahlungen weniger großer Unternehmen abhängen. Auch niedrige staatliche Leistungsfähigkeit und die politische Einflussnahme nationaler Eliten spielen eine Rolle.

Zweitens hat sich die Summe der in Steueroasen versteckten Finanzvermögen und der jährlichen Kapitalabflüsse aus Entwicklungs- und Schwellenländern seit der Weltwirtschaftskrise 2009 wohl weiter erhöht. Dies widerspricht dem zuweilen erweckten Eindruck, die im Rahmen der OECD, der EU und der G20 beschlossenen Maßnahmen, beispielsweise für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden, hätten bereits zu einer effektiven Einhegung des Problems geführt. Ob und wann die neuen Maßnahmen tatsächlich greifen, ist zur Stunde noch offen.

Besonders multinationale Unternehmen machen sich das Geschäftsmodell der Steueroasen und Lücken im internationalen Steuersystem zunutze, um ihre Steuerlast drastisch zu senken. Einige Praktiken sind dabei kaum zu identifizieren, geschweige denn zu korrigieren. Schon Industrieländer sind z.B. damit überfordert, die interne Preisgestaltung multinationaler Konzerne für Finanzdienstleistungen und immaterielle Vermö-

genswerte zu überwachen. Viele Entwicklungsländer stellt dies vor noch größere Herausforderungen. Andere Probleme sind leichter zu identifizieren, erfordern aber zu ihrer Behebung ein hohes Maß an bilateraler Kooperationsbereitschaft und staatlicher Kapazität.

Die Auswirkungen sind gravierend: Den betroffenen Staaten fehlen notwendige Ressourcen zur Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele. Außerdem haben öffentliche Investitionen (z.B. in Energie, Transport, Kommunikation) oft wichtige Hebelwirkung auf das Investitionsverhalten privater Kapitalgeber. Ein als unfair wahrgenommenes Steuersystem kann die Legitimität des Staates stark gefährden.

Um die Leistungsfähigkeit von Steuerbehörden in Entwicklungsländern zu stärken, muss die bilaterale Zusammenarbeit ausgebaut werden. Hierüber herrscht in der Entwicklungspolitik ein breiter Konsens. Von großer Bedeutung ist dabei der Aufbau von Datenbanken und Informationssystemen. Das beinhaltet in vielen Fällen auch eine Stärkung der nationalen Statistikbehörden und einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den staatlichen Behörden. Außerdem ist der öffentliche Zugang zu Daten über multinationale Konzerne, große Rohstoffprojekte usw. wichtig.

International werden heute vielfältige Anstrengungen unternommen, Regulierungslücken zu schließen. Viele Maßnahmen müssen jedoch in bilateralen Vereinbarungen zwischen Staaten umgesetzt werden. Dazu gehört z.B. der automatische Austausch von Steuerinformationen. Ärmere Entwicklungsländer sind durch das Prinzip der Reziprozität aber überfordert. Hier sollten die Industrieländer in Vorleistung treten.

Wichtiger noch: Bilateral verankerte Maßnahmen sind eher darauf ausgerichtet, ausgefeilte Modelle der Steuerhinterziehung und -vermeidung durch ebenso komplexe Mechanismen der Regulierung und Kooperation einzufangen. Es ist aber fraglich, ob Entwicklungsländer mit eingeschränkter Staatskapazität in der Lage sein werden, diesen Weg mitzugehen.

Entwicklungsförderlich wären multilaterale Ansätze, welche die Besteuerung von Unternehmen auf eine einheitliche Grundlage stellen und dafür Sorge tragen, dass die notwendigen Daten international gesammelt und bereitgestellt werden. Ein solcher Ansatz hätte das Potenzial, Besteuerung stärker an wirtschaftlichen Aktivitäten auszurichten, Steuerhinterziehung und -vermeidung zu erschweren und gleichzeitig die weniger leistungsfähigen Staaten zu entlasten. Auch Deutschland mit seiner starken Exportwirtschaft hätte durch mehr Transparenz und eine vertiefte internationale Kooperation in Steuerfragen mittelfristig mehr zu gewinnen als zu verlieren.