



Bonn, 15.03.2019

**Positionspapier, Sitzung zu „Maßnahmen der deutschen EZ zur Bekämpfung illegaler Finanzströme und aggressiver Steuerplanung/ Steuervermeidung“ des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des deutschen Bundestags, 20.03.2019**

1. Illegale Finanzströme und aggressive Steuerplanung/ Steuervermeidung: Worum geht es für Entwicklungsländer (EL)?

- a. **Steuervermeidung** bezieht sich in erster Linie auf Strategien von Unternehmen, ihre Steuerlast z.B. durch Gestaltung von Transferpreisen und Gewinnallokationen in Niedrigsteuerrändern zu senken. Hierbei spielen immaterielle Vermögenswerte und Finanzdienstleistungen eine hervorgehobene Rolle.<sup>1</sup> Digitalisierung schafft zudem neue Möglichkeiten der Steuervermeidung durch neuen Geschäftsmodelle (z.B. Plattformökonomie) bzw. digitale Dienstleistungen. Aus der Perspektive der EL ist entscheidend, dass Wertschöpfung in der digitalisierten Wirtschaft zunehmend ohne physische Präsenz stattfindet, wodurch das Nexus-Prinzip (also Steuern dort zu erheben, wo Wertschöpfung stattfindet) unterlaufen wird. → **Zentrales Problem: die globalisierte und digitalisierte Weltwirtschaft wird im internationalen Steuersystem nicht abgebildet, trotz unbestreitbarer Fortschritte in den letzten Jahren.**
- b. **Steuerwettbewerb** der Staaten, der durch unilaterale Maßnahmen mächtiger Einzelstaaten, aber auch durch das Geschäftsmodell der Offshore Financial Centers (OFCs) befeuert wird. Ärmere,<sup>2</sup> auf Kapitalimporte angewiesenen Länder können dem oft wenig entgegensetzen. Dieser Wettbewerb findet nicht nur über öffentlich sichtbare Steuersätze statt, sondern in hohem Maße über intransparente Steuerbefreiungen, -ermäßigungen, -gutschriften (sog. *tax expenditures*)<sup>3</sup>, v.a. für ausländische Direktinvestitionen. → **Zentrales Problem: Hohe Kosten bei geringer Transparenz, kaum Evidenz über den tatsächlichen Nutzen der eingesetzten steuerlichen Instrumente. Negative Effekte für andere Länder werden in Kauf genommen.**
- c. **Steuerhinterziehung**, v.a. durch Manipulation von Preisen und Rechnungen im grenzüberschreitenden Handel (trade mispricing, trade misinvoicing) sowie illegale Finanzabflüsse seitens reicher Individuen bzw. Privathaushalte. Hinzu kommt die weit verbreitete Steuerhinterziehung in der Schattenwirtschaft. Steuerhinterziehung steht in Verbindung zu zahlreichen

<sup>1</sup> Der Marktwert der 500 größten börsennotierten US-amerikanischen Unternehmen (Standard & Poor's 500) bestand 1975 noch zu 83 Prozent aus materiellen und zu 17 Prozent aus immateriellen Vermögenswerten. Im Jahr 2015 waren es nurmehr 13 Prozent materielle gegenüber 87 Prozent immateriellen Vermögenswerten. Afonso, J.R. (2018). New economies and companies, old taxes. Vortrag Lisbon Tax Summit on the Digital Economy (CIAT & IOTA), Lissabon, 24.-26.10.2018.

<sup>2</sup> Gemeint sind Länder mit niedrigem oder niedrigem mittlerem Pro-Kopf-Einkommen in der Kategorisierung der Weltbank. Vgl. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (Zugriff am 11.03.2019). Die Mehrzahl der Partnerländer der deutschen EZ stammt aus diesen beiden Gruppen).

<sup>3</sup> Der IWF definiert "tax expenditures" wie folgt: „Revenue foregone, attributable to provisions in the tax law that allow special exclusions, exemptions, deductions, credits, concessions, preferential rates, or deferral of tax liabilities for select groups of taxpayers or specific activities“. Vgl. IMF (International Monetary Fund). (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: IMF.



weiteren kriminellen Aktivitäten, nutzt aber teilweise die gleichen Strukturen und Mechanismen, welche auch von Unternehmen für ihre Praktiken der Steuervermeidung genutzt werden.  
→ **Zentrales Problem: Neue Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und dem Austausch steuerrelevanter Informationen greifen noch nicht oder werden umgangen.**

## 2. Wer ist betroffen?

Nicht alle EL sind gleichermaßen betroffen. Faktoren, die hierbei eine Rolle spielen, sind zum einen die (auch wirtschaftliche, demographische) Größe des Landes, seine Kapitalabhängigkeit, Art und Umfang der Weltmarktintegration (z.B. Abhängigkeit von Naturressourcen, Abschluss von Investitions- und Doppelbesteuerungsabkommen) sowie Aspekte der institutionellen Ausstattung und Staatskapazität (s.u., Annex „Partnerländer der deutschen EZ nach Ländergruppen, Ressourcenabhängigkeit und Fragilitätstypus“).

In den ärmeren Ländern tragen einige wenige große Unternehmen häufig einen Löwenanteil von 80 Prozent oder mehr des Körperschaftsteueraufkommens. Private Einkommen werden hingegen kaum besteuert, während sie in den OECD-Ländern die Hauptlast der Einkommenssteueraufkommen tragen. Unternehmenssteuern tragen nach Angaben des IWF in den ärmeren Ländern fast 16 Prozent zum gesamten Steueraufkommen bei, während es in Ländern hohen Einkommens nur ca. acht Prozent sind.<sup>4</sup>

Eine Konstellation, bei der Länder mit hohem Kapitalbedarf, geringer wirtschaftlicher Diversifizierung und geringer Staatskapazität mächtigen ausländischen Akteuren (multinationalen Unternehmen, Drittstaaten) gegenüberstehen, schafft ungünstige externe Bedingungen für die effektive Erhebung von Unternehmenssteuern. In ähnlicher Form gilt aber auch, dass Staaten mit gering ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit, hoher Korruption und undemokratischer Regierungsführung häufig große Schwierigkeiten haben, Steuerhinterziehung durch die eigenen Eliten zu verhindern. Am schwierigsten ist es, wenn beide Konstellationen zusammentreffen. Fragile Staaten mit einem hohen Anteil von öffentlichen Einnahmen aus der Ausbeutung von Naturressourcen sind hiervon besonders betroffen.

Hieraus ergibt sich: Effektive Steuererhebung und Schutz vor unerwünschten bzw. illegalen Praktiken sind niemals rein technische Angelegenheiten, auch nicht in EL. Es sind auch keineswegs ausschließlich Angelegenheiten der internationalen Staatengemeinschaft oder der großen Unternehmenskonzerne. Steuern sind Bestandteil des Fiskal- bzw. Gesellschaftsvertrags und damit abhängig von Fragen der Legitimität, politischen Rechenschaftslegung und Qualität öffentlicher Leistungen. Gestaltungswille und Entwicklungsorientierung der politischen Führung sind wichtig, aber Veränderungen im Fiskalvertrag sind normalerweise anspruchsvoll, langwierig und abhängig von vielen (inländischen wie ausländischen) Akteuren und Faktoren.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vgl. IMF (2014). Spillovers in international corporate taxation. Washington, DC: IMF.

<sup>5</sup> Das deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat sich an der Debatte zur politischen Ökonomie von Steuerreformen in den vergangenen Jahren mit zahlreichen Studien beteiligt, z.B.: von Schiller, A. (2018). Party System Institutionalization and Reliance on Personal Income Taxation in Developing Countries. *Journal of International Development*, 30(2), 274-301; von Haldenwang, C. (2017): The Political Cost of Local Revenue Mobilization: Decentralization of the Property Tax in Indonesia. *Public Finance and Management*, 17(2), 124-151; Berens, S., & von Schiller, A. (2017). Taxing Higher Incomes: What Makes the High-Income Earners Consent to More Progressive Taxation in Latin America? *Political Behavior*, 39(3), 703-729; Morrissey, O./ C. von Haldenwang / M. Ivanyina / I. Bordon / A. v. Schiller (2016): Tax Revenue Performance and Vulnerability in Developing



### 3. Wie hoch sind die Steuerausfälle für EL?

Schätzungen der Ausfälle, die sich für EL aus den o.g. Praktiken ergeben, sind zwangsläufig fehlerbehaftet, weil sie sich auf unvollständige Datensätze stützen oder zu methodischen Vereinfachungen gezwungen sind, um überhaupt Zahlen präsentieren zu können. Die meisten Studien geben hierüber Aufschluss und es gibt eine kleine, aber lebhaft wissenschaftliche Debatte zu Fragen der Messung von Steuerausfällen. Es besteht zudem ein breiter Konsens darüber, dass es sich um ein substantielles Problem handelt, welches ärmere Länder unter Berücksichtigung ihrer Wirtschaftskraft, aber auch ihrer Steuerquote, im Durchschnitt stärker betrifft als reichere Länder. Ärmere Länder haben gleichzeitig größere Probleme bei der Einführung neuer internationaler Standards und der Umsetzung von steuerpolitischen Reformen.

- a. **Steuervermeidung** betrifft EL in erster Linie über das Geschäftsgebaren multinationaler Konzerne. Eine Übersicht über die Schätzergebnisse wichtiger Studien von UNCTAD, OECD, IWF (Crivelli et al.), Tax Justice Network (Cobham, Jansky, Palansky) und anderen bieten Bradbury et al. (s. Schaubild 1).

**Schaubild 1: Schätzungen der Steuerausfälle durch BEPS**

Author, fiscal estimate approach (date)	Scope	Range (US\$ billions)	Year (level)
UNCTAD, offshore investment matrix (2015)	Global	200*	2012
OECD, aggregate tax rate differential (2015)	Global	100–240	2014
Crivelli et al., tax haven spillover (2016)	Global	123	2013 short-term
Crivelli et al., tax haven spillover (2016)	Global	647	2013 long-term
Clausing, excess income in low-tax countries (2016)	Global	280	2012
Cobham and Janský, tax haven spillover (2018)	Global	500	2013 long-term
Janský and Palanský, offshore investment matrix (2018)	Global	80+*	2015
Tørsløv, Wier, and Zucman, high profits-to-wage ratios of foreign-owned firms (2018)**	Global	230	2015

\* Includes only FDI-related BEPS.  
\*\* Most recent working paper, released 26 July, 2018.

Quelle: Bradbury, D., Hanappi, T., & Moore, A. (2018). Estimating the fiscal effects of base erosion and profit shifting: data availability and analytical issues. *Transnational Corporations*, 25(2), 91-106.

So berechnen etwa Cobham und Jansky, dass im Jahr 2013 durch BEPS (base erosion and profit shifting) weltweit ca. USD 500 Mrd. Steuerausfälle entstanden sind. Zu den Ländern, in denen diese Ausfälle besonders hoch waren (zwischen 3 und 7 Prozent des BIP) gehören die Partnerländer der deutschen EZ Tschad, Guinea, Sambia, Pakistan, Namibia, Mosambik und Guatemala.

- b. **Steuerhinterziehung**: Eine Forschergruppe um den Ökonomen Gabriel Zucman (U. of California at Berkeley) kommt zu dem Ergebnis, dass ca. 10 Prozent der globalen Vermögenswerte aus

Countries. *Journal of Development Studies*, 52(12), 1689-1703; Garcia, M. / C. von Haldenwang (2016): Do Democracies Tax More? Political Regime Type and Taxation. *Journal of International Development*, 28 (4), 485–506; von Haldenwang, C. / M. Ivanyina (2012): A Comparative View on the Tax Performance of Developing Countries: Regional Patterns, Non-tax Revenue and Governance. *Economics E-Journal*, 6, 2012-32.



steuerlichen Gründen in Steueroasen (offshore financial centers, OFCs) gehalten werden. Zucmans Schätzungen der weltweiten Einkommenssteuerausfälle belaufen sich auf US\$ 125 Milliarden im Jahr 2014. Hinzu kommen weitere Ausfälle in Höhe von US\$ 65 Milliarden bei Erbschafts- und Vermögenssteuern, die allerdings in vielen Entwicklungsländern nicht erhoben werden. Eine regionale Aufschlüsselung ergab für Afrika Steuerausfälle in Höhe von US\$ 14 Milliarden. Für Asien lag der Wert bei US\$ 34 Milliarden und für Lateinamerika bei US\$ 21 Milliarden.<sup>6</sup>

Die internationale NRO Global Financial Integrity (GFI) erfasst illegale Kapitalflüsse, die durch Manipulationen im Außenhandel entstehen (*trade mispricing* und *misinvoicing*), wobei sie sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit ausschließlich auf den Güterhandel konzentriert. In ihrem neuesten Bericht<sup>7</sup> stellt sie fest, dass illegale Kapitalflüsse im Jahr 2015 durchschnittlich 18 Prozent des Außenhandels ausmachen – in einigen Ländern sogar deutlich mehr (z.B. Mosambik: 48,1 Prozent, Malawi: 44,1 Prozent, Sambia: 43 Prozent, Honduras: 39,7 Prozent, Namibia: 38,7 Prozent, Myanmar: 30,8 Prozent). Für Afrika beziffert die Studie den Wert dieser illegalen Kapitalflüsse auf USD 84 Mrd. im Jahr 2015.

- c. **Steuervergünstigungen (Befreiungen, Ermäßigungen, Gutschriften usw.):** Die Datenlage zu den sog. *tax expenditures* ist äußerst lückenhaft – übrigens auch in Mitgliedsländern der OECD bzw. G20.<sup>8</sup> Keineswegs alle Staaten legen regelmäßig Subventionsberichte vor. So haben z.B. nur 12 afrikanische Staaten in den vergangenen Jahren in irgendeiner Form offiziell Auskunft über fiskalische Effekte von Steuervergünstigungen gegeben. Aus den vorhandenen Informationen geht aber deutlich hervor, dass es sich hier um durchaus substanzielle Einbußen handelt. So zeigen Berichte aus lateinamerikanischen Ländern, dass dort Steuerausfälle zwischen 0,7 Prozent und 6,6 Prozent des BIP entstanden. In Afrika reicht die Spanne von 3,3 bis 7,5 Prozent.

#### 4. Ansätze für die internationale und Entwicklungszusammenarbeit<sup>9</sup>

Fragen der Besteuerung in EL sind gleichermaßen Gegenstand nationaler Politik und internationaler Zusammenarbeit. Es gilt daher, Ansätze der bilateralen bzw. regionalen Entwicklungszusammenarbeit möglichst eng mit der Politik Deutschlands und der EU in der internationalen Steuer- und Wirtschaftspolitik zu verzahnen. In der Addis Tax Initiative verpflichten sich die Geberländer (darunter auch die Bundesrepublik) auf das Ziel der Politikkohärenz. Es soll sicherstellen, dass Maßnahmen und Vorhaben der EZ nicht z.B. durch Aktivitäten der internationalen Steuerpolitik, Außenwirtschaftsförderung etc. konterkariert werden.

<sup>6</sup> Vgl. Alstadsaeter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2017). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. NBER Working Paper No. 23805. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research; Zucman, G. (2015). The hidden wealth of nations. The scourge of tax havens. Chicago and London: The University of Chicago Press.

<sup>7</sup> Vgl. Global Financial Integrity (2019). Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015, Washington, DC: GFI

<sup>8</sup> Vgl. Redonda, A., Diaz de Sarralde, S., Hallerberg, M., Johnson, L., Melamud, A., Rozemberg, R., Schwab, J, von Haldenwang, C. (2019). Tax expenditure and the treatment of tax incentives for investment. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13(12), 1-11.

<sup>9</sup> Die in diesem Abschnitt entwickelten Vorstellungen sollen das Feld nicht vollständig abdecken, sondern konzentrieren sich auf Sachverhalte und Maßnahmen, die für die nähere Zukunft als besonders relevant wahrgenommen werden und Chancen auf weitere Fortschritte eröffnen.



## a. Internationale Zusammenarbeit

Auf internationaler Ebene wächst zurzeit die Bereitschaft, über weiterführende Reformen am internationalen Steuersystem nachzudenken. Dies äußert sich zum einen in der Diskussion über die Vertiefung bzw. „Vervollständigung“ des BEPS-Projekts, bei der u.a. die Einführung einer weltweiten Minimalsteuer erwogen wird.<sup>10</sup> Zum anderen geht es um die steuerlichen Herausforderungen in Verbindung mit Digitalisierung. Im Kern befassen sich beide Diskussionen mit der Frage, wie in einer globalisierten und digitalisierten Weltwirtschaft künftig Wertschöpfung erfasst, Gewinne alloziiert bzw. steuerlich aufgeteilt und der unternehmensinterne (grenzüberschreitende) Handel mit Dienstleistungen behandelt werden sollen. Schon seit längerem wird ja diskutiert, anstelle des Fremdvergleichsgrundsatzes eine einheitliche Konzernbesteuerung (unitary taxation) einzuführen, bei der die konsolidierte Gewinnsteuerbasis gemäß festgelegter Schlüsselgrößen aufgeteilt wird. Neu ist, dass diese Debatten nun auch von den internationalen Organisationen wie IWF und OECD aufgenommen und weitergetrieben werden.

- i. Eine weltweite **Minimalbesteuerung** als Schutz vor einem *race to the bottom* im internationalen Steuerwettbewerb wurde in vergangenen Jahren v.a. von internationalen NROs, neuerdings aber auch von Einzelstaaten und den o.g. Organisationen ins Spiel gebracht. Sie könnte bei richtiger Ausgestaltung ein wirksames Instrument gegen das Geschäftsmodell der Schattenfinanzplätze sein. Es ist m.E. aber eine offene Frage, wie sich dieser Ansatz auf Steuereinnahmen in EL auswirken würde. Das hängt u.a. davon ab, wie die mit dem Vorschlag verknüpften Probleme der Gewinnallokation gelöst werden. Außerdem: Welche Umlenkungseffekte würden sich damit z.B. für ausländische Direktinvestitionen in EL ergeben?
- ii. **Digitalisierung**: Die OECD hat im Rahmen des BEPS-Projekts vor kurzem mehrere Ansätze zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft zur Diskussion gestellt: (1) Besteuerung des durch Nutzer digitaler Dienstleistungen erzeugten Wertes (*user participation*), (2) Besteuerung der immateriellen Güter, die mit Marketing verknüpft sind (*marketing intangibles*), (3) Besteuerung signifikanter wirtschaftlicher Präsenz (*significant economic presence*). Einzelne Länder besteuern bereits heute Umsätze aus bestimmten digitalen Dienstleistungen, was international als Zwischenlösung diskutiert wird. Alle genannten Ansätze bieten die Chance, dass EL von der Wertschöpfung durch digitale Dienstleistungen mehr als bisher profitieren. Für die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft insgesamt ist der Ansatz der signifikanten wirtschaftlichen Präsenz m.E. aber am besten geeignet, weil er nicht nur auf bestimmte Geschäftsmodelle abzielt, sondern den transformativen Charakter von Digitalisierung für die gesamte Wirtschaft erfasst. Seine Realisierung setzt allerdings weitreichende internationale Abstimmungsprozesse voraus, für die es bislang keine Plattform gibt.
- iii. **Steuervergünstigungen** (tax expenditures) sind ein Bereich, in welchem Ansätze für internationale Kooperation noch relativ am Anfang stehen. Gleichzeitig ist der entwicklungspolitische Sinn einer Standardisierung, höheren Transparenz, strengeren Überprüfung und letzten Endes auch Begrenzung bzw. Abschaffung sinnloser Steuervergünstigungen besonders

---

<sup>10</sup> Weitere Vorschläge beziehen sich auf veränderte Mechanismen der Gewinnaufteilung (*residual profit split*) oder die Einführung destinationsabhängiger Unternehmenssteuern (*border-adjusted profit taxes, destination-based cash-flow taxes*). Vgl. IMF (2019). Corporate taxation in the global economy. Washington, DC: IMF.



augenfällig. Eine Verständigung darüber, welche Maßnahmen als tax expenditures klassifiziert werden sollten und in welcher Form die Staaten berichten sollten, wäre ein wichtiger erster Schritt.<sup>11</sup>

## b. Bilaterale Zusammenarbeit

Die bilaterale Zusammenarbeit muss weiterhin darauf abzielen, Partnerländer dabei zu unterstützen, ihre Kapazitäten zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung intern zu erhöhen, ihre Fähigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu stärken und ihre Interessen in den internationalen Debatten und Abstimmungsprozessen wirksam zu vertreten.

- i. Ein zentraler Ansatz ist in diesem Zusammenhang die Digitalisierung der Steuerverwaltungen, aber auch jene von Statistikämtern und anderen Behörden, mit denen Steuerverwaltungen Daten austauschen. Hier muss klar sein, dass diese Modernisierungsprozesse zwar einerseits Chancen auf *leapfrogging* eröffnen (also EL in die Lage versetzen, in Einzelbereichen der öffentlichen Verwaltung sehr schnelle Fortschritte zu machen, z.B. im Rahmen von *e-invoicing*), andererseits aber für die meisten EL mit großen Anstrengungen verknüpft sind. Während z.B. ein Land wie Schweden in der Lage ist, seine Digitalisierung des Steuersystems weitgehend durch Effizienzgewinne (v.a. bei den privaten Einkommenssteuern) zu finanzieren, müssen EL oft erhebliche zusätzliche Mittel aufwenden, um die notwendige Infrastruktur, technische Ausstattung und Humanressourcen bereitzustellen.
- ii. Die Fähigkeit der Regierungen und Steuerbehörden, am internationalen **Informationsaustausch** (sowohl automatisch als auch auf Anfrage) teilzunehmen, ist ein entscheidender Faktor für die effektive Bekämpfung von Steuerhinterziehung. Die Schweiz hat z.B. im ersten Jahr des AEOI unter dem Common Reporting Standard über 2 Mio. Datensätze an andere Steuerbehörden geschickt. Die Mehrzahl der ärmeren Länder ist allerdings in diese Austauschprozesse bislang nur unzureichend eingebunden. Hier spielen technische Defizite, aber auch Probleme bei der Gesetzgebung (z.B. Datenschutz) und dem Gesetzesvollzug (Rechtssicherheit, Glaubwürdigkeit) eine Rolle.
- iii. **Fiskalvertrag**: Das von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entwickelte Leitkonzept der Good Financial Governance<sup>12</sup> bildet aufgrund seines systemischen Ansatzes eine gute Grundlage, um den komplexen politischen Charakteristika von Steuerfragen Rechnung zu tragen. Zwar lassen sich auch mit punktuellen, zeitlich begrenzten Interventionen Erfolge erzielen – bspw. im Projekt „Tax Inspectors Without Borders“, welches von OECD und UNDP getragen wird und darauf abzielt, die Kapazitäten der Steuerprüfung in EL zu stärken. Nachhaltige Veränderungen bei der Mobilisierung von Ressourcen und bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung erfordern jedoch umfassende und langfristige Reformen, die in ein stimmiges Gesamtkonzept eingebettet sein müssen. Auf dieser Ebene hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit m.E. einen „Wettbewerbsvorteil“.

---

<sup>11</sup> Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik kooperiert mit dem Council on Economic Policies (Zürich) und weiteren Partnern in einem Projekt, das den Aufbau einer weltweiten Datenbank für Steuervergünstigungen auf der Basis offizieller Berichte zum Ziel hat.

<sup>12</sup> Vgl. BMZ. (2014). Good Financial Governance in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Förderung Guter Regierungsführung im Bereich der Öffentlichen Finanzen. BMZ-Sektorkonzept. [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier343\\_04\\_2014.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier343_04_2014.pdf)



- iv. Bilaterale Abkommen (Investitionsschutz, DBAs): Die Vergabe von Beteiligungskapital über Fonds in OFCs (z.B. Mauritius, Cayman Islands, Bahrain, Guernsey) im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit kann dann geboten sein, wenn in den Zielländern und in Deutschland entsprechende Vehikel nicht oder nur unter großen Kosten zur Verfügung stehen und andere Kapitalgeber alternative Optionen nicht mittragen würden. Außerdem sollte sichergestellt sein, dass den Zielländern aus dem jeweiligen Arrangement keine steuerlichen Nachteile erwachsen (z.B. über DBAs mit OFCs).<sup>13</sup> In jedem Fall bedarf es einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Abwägung, denn die Nutzung von OFCs für legitime Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit fördert u.U. gleichzeitig auch das Geschäftsmodell der Schattenfinanzplätze, welches nicht nur für legale und legitime, sondern eben auch für alle möglichen kriminellen Aktivitäten genutzt wird. Im Übrigen wäre es wünschenswert, auch die Auswirkungen der deutschen DBAs auf Steuern und ausländische Direktinvestitionen in EL systematisch zu erfassen.

c. **Regionale Zusammenarbeit:**

Regionale Foren und Zusammenschlüsse der Steuerbehörden spielen bereits heute eine wichtige Rolle dabei, Regierungen von EL in der Umsetzung von Reformen und der Anwendung neuer Standards zu unterstützen. Zu den wichtigsten Akteuren in diesem Zusammenhang gehören das *African Tax Administration Forum (ATAF)* und das *Interamerikanische Zentrum der Steuerverwaltungen (CIAT)*. Sie haben ihre Beratungs-, Informations- und Fortbildungsaufgaben in den letzten Jahren erheblich erweitert und übernehmen heute wichtige Funktionen in regionalen Abstimmungsprozessen. Sowohl CIAT als auch ATAF wurden (wenn auch mit großem zeitlichen Abstand) unter aktiver Beteiligung und Förderung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ins Leben gerufen.

Umso bedenklicher ist es aus meiner Sicht, dass die Zusammenarbeit mit CIAT seit diesem Jahr deutlich eingeschränkt wurde. Es wäre bestimmt sinnvoll, diese Entwicklung umzukehren und die Zusammenarbeit mit CIAT zumindest wieder auf den vorherigen Umfang (1,5 Mio. VE für die Jahre 2016-2018, Titel Bilaterale TZ (2301 896 03)) anzuheben. Das wäre im Übrigen auch im Sinne der im Rahmen der Addis Tax Initiative (ATI) von den beteiligten Gebern eingegangenen Selbstverpflichtung, die ODA-Mittel (TZ) für Steuervorhaben bis 2020 insgesamt gesehen zu verdoppeln.

*Dr. Christian von Haldenwang*

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Beer, S., & Loeprick, J. (2018). The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa, IMF Working Paper 18/227. Washington, DC: IMF



**Annex: Partnerländer der deutschen EZ nach Ländergruppen, Ressourcenabhängigkeit und Fragilitätstypus**

Nummer	Land	Ländergruppe	Ressourcen- abhängig?	Dimensionen fragiler Staatlichkeit
1.	Afghanistan	LIC, LDC	ja	Dysfunktional
2.	Ägypten	LMIC		Geringe Legitimität
3.	Albanien	UMIC	ja	Geringe Legitimität
4.	Algerien	UMIC	ja	Geringe Legitimität
5.	Armenien	UMIC		Geringe Legitimität
6.	Aserbaidshan	UMIC	ja	Niedrige Kapazität
7.	Äthiopien	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
8.	Bangladesch	LMIC, LDC		Niedrige Kapazität
9.	Benin	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
10.	Bolivien	LMIC	ja	
11.	Bosnien und Herzegowina	UMIC		
12.	Brasilien	UMIC		Eingeschränkte Autorität
13.	Burkina Faso	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
14.	Burundi	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
15.	Costa Rica	UMIC		
16.	Côte d'Ivoire	LMIC	ja	Niedrige Kapazität
17.	Dominikanische Republik	UMIC		Eingeschränkte Autorität
18.	Ecuador	UMIC	ja	Geringe Legitimität
19.	El Salvador	LMIC		Eingeschränkte Autorität
20.	Georgien	LMIC		
21.	Ghana	LMIC	Ja	Niedrige Kapazität
22.	Guatemala	UMIC	ja	Eingeschränkte Autorität
23.	Guinea	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
24.	Haiti	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
25.	Honduras	LMIC		Eingeschränkte Autorität
26.	Indien	LMIC		Niedrige Kapazität
27.	Indonesien	LMIC	ja	Geringe Legitimität
28.	Irak	UMIC	ja	Dysfunktional
29.	Jemen	LIC, LDC	ja	Dysfunktional
30.	Jordanien	UMIC		Geringe Legitimität
31.	Kambodscha	LMIC, LDC		Geringe Legitimität
32.	Kamerun	LMIC	ja	Niedrige Kapazität
33.	Kasachstan	UMIC	ja	Geringe Legitimität
34.	Kenia	LMIC		Niedrige Kapazität
35.	Kirgisistan	LMIC	ja	Geringe Legitimität
36.	Kolumbien	UMIC		Eingeschränkte Autorität
37.	DR Kongo	LIC, LDC		Dysfunktional
38.	Kosovo	LMIC		
39.	Kuba	UMIC		Geringe Legitimität
40.	Laos	LMIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
41.	Libanon	UMIC		
42.	Liberia	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
43.	Libyen	UMIC	ja	Dysfunktional
44.	Madagaskar	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
45.	Malawi	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
46.	Mali	LIC, LDC	Ja	Niedrige Kapazität





47.	Marokko	LMIC		Geringe Legitimität
48.	Mauretanien	LMIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
49.	Mexiko	UMIC	ja	Eingeschränkte Autorität
50.	Moldau	LMIC		
51.	Mongolei	LMIC	ja	
52.	Mosambik	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
53.	Myanmar	LMIC, LDC		Niedrige Kapazität
54.	Namibia	UMIC		
55.	Nepal	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
56.	Nicaragua	LMIC		
57.	Niger	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
58.	Nigeria	LMIC	ja	Niedrige Kapazität
59.	Pakistan	LMIC		Niedrige Kapazität
60.	Paraguay	UMIC		
61.	Peru	UMIC	ja	
62.	Philippinen	LMIC		Niedrige Kapazität
63.	Ruanda	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
64.	Sambia	LMIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
65.	Senegal	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
66.	Serbien	UMIC		Geringe Legitimität
67.	Sierra Leone	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
68.	Somalia	LIC, LDC		Dysfunktional
69.	Sri Lanka	LMIC		Geringe Legitimität
70.	Südafrika	UMIC		Eingeschränkte Autorität
71.	Südsudan	LIC, LDC		Dysfunktional
72.	Syrien	LIC	ja	Dysfunktional
73.	Tadschikistan	LIC		Geringe Legitimität
74.	Tansania	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
75.	Timor-Leste	LMIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
76.	Togo	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
77.	Tschad	LIC, LDC	ja	Niedrige Kapazität
78.	Tunesien	LMIC		Geringe Legitimität
79.	Turkmenistan	UMIC	ja	Niedrige Kapazität
80.	Uganda	LIC, LDC		Niedrige Kapazität
81.	Ukraine	LMIC		Geringe Legitimität
82.	Usbekistan	LMIC	ja	Geringe Legitimität
83.	Vietnam	LMIC	ja	Geringe Legitimität
84.	Zentralafrikanische Republik	LIC, LDC	ja	Dysfunktional

Anmerkungen: (1) Partnerländer = Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm bzw. mit fokussierter regionaler oder thematischer Zusammenarbeit. (2) Ländergruppen (Stand 2019): LDC = Least developed country (UN-Klassifizierung), LIC = Low income country, LMIC = Lower-middle income country, UMIC = Upper-middle income country. (3) Ressourcenabhängig = Länder mit Einnahmen aus Naturressourcen von > 20 Prozent der staatlichen Gesamteinnahmen und / oder Exporten von Naturressourcen > 20 Prozent der Gesamtexporte im Durchschnitt der Jahre 2006-10. (4) Staatsfragilität (Stand: 2015): Dysfunktional = Länder, die in allen drei Staatlichkeitsdimensionen (Autorität, Kapazität, Legitimität) niedrige Werte aufweisen. Leere Felder = Länder mit mittleren oder hohen Werten in allen drei Dimensionen. Quellen: (1) [https://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/laenderliste/index.html](https://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html); (2) <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>; (3) IMF (International Monetary Fund). (2012). *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries*. Washington, DC: IMF; (4) <https://www.die-gdi.de/statefragility/> (Zugriff: 12.03.2019).