

Juni 2011

UmSteuern



Folgen von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung für die Länder des Südens – und was dagegen zu tun ist

REPORT

MISEREOR
IHR HILFSWERK

 terre des
hommes
Hilfe für Kinder in Not

 GLOBAL POLICY FORUM
europe

Impressum

UmSteuern

Folgen von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung für die Länder des Südens –
und was dagegen zu tun ist

Herausgeber:

Misereor
Mozartstraße 9
52064 Aachen
Tel. 02 41-442-0
Fax. 02 41-442-188
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Georg Stoll

Global Policy Forum Europe
Königstraße 37a
53115 Bonn
Tel. 02 28-96 50 510
Fax 02 28-96 38 206
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.eu
Kontakt: Jens Martens

terre des hommes
Ruppenkampstraße 11a
49084 Osnabrück
Tel. 05 41-7 10 10
Fax 05 41-70 72 33
info@tdh.de
www.tdh.de
Kontakt: Klaus Schilder

Autoren: Jens Martens und Wolfgang Obenland

Mitarbeit: Karolin Seitz, Jonas Schubert

Gestaltung/Produktion: Leppelt Grafik & Druck GmbH

Bilder: Titel: Shehzad Noorani/World Bank; War on Want; Shutterstock; S. 18: Shutterstock; S. 27: Maps in Minute

Aachen/Bonn/Osnabrück, Juni 2011

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-01-3

Inhalt

1. Effektive Steuersysteme – Grundvoraussetzung für Entwicklung	5
Entwicklungszusammenarbeit – ja, aber ...	5
Steuereinnahmen als Entwicklungsvoraussetzung	5
Die „öffentliche Armut“ des Südens	7
Schwache Steuersysteme schwächen vierfach	8
Höhere Steuereinnahmen: Notwendig aber nicht hinreichend	9
Die Mitverantwortung des Nordens	10
2. Formen und Methoden von Kapitalflucht und Steuervermeidung	11
Veruntreuung öffentlicher Gelder und Geldwäsche	11
Gefälschte Handelspreise	15
Manipulierte Verrechnungspreise (<i>transfer pricing</i>)	16
Weitere Tricks der Gewinnverlagerung	19
<i>Round Tripping</i> – Investitionskapitel auf Rundreise	20
3. Das globale Schattenfinanzsystem – Infrastruktur für Kapitalflucht und Steuervermeidung	22
Viele Namen – Ein Phänomen	22
Schwarze – graue – weiße Listen	23
Der Schattenfinanzindex	26
Ökonomische Bedeutung des globalen Schattenfinanzsystems	28
4. Ausmaß und Kosten von Kapitalflucht und Steuervermeidung	31
5. Was zu tun ist: Initiativen gegen Kapitalflucht und Steuervermeidung	37
Länderbezogene Berichtspflichten (<i>country-by-country reporting</i>)	39
Automatischer Austausch von Steuerinformationen	41
Effektive Unternehmensbesteuerung	43
Verstärkte internationale Steuerkooperation	45
Literatur	47
Abkürzungen	56
Herausgeber	58
Das Netzwerk Steuergerechtigkeit	59

Tabellen, Textkästen und Abbildungen

Tabelle 1	Anteil der Staatseinnahmen am BIP ausgewählter Länder	6
Tabelle 2	Milliardäre in Entwicklungs- und Schwellenländern 2011	7
Tabelle 3	Gravierende Fälle von Veruntreuung öffentlicher Gelder	13
Tabelle 4	Weltweiter Umsatz im illegalen Handel	14
Tabelle 5	Liste der Länder mit Defiziten bei der Umsetzung der Geldwäschestandards der FATF	15
Tabelle 6	Die 20 Länder mit den größten Verlusten an Steuereinnahmen durch gefälschte Import- und Exportpreise in Prozent der Staatseinnahmen 2002–2006	16
Tabelle 7	Die zwölf Indikatoren des Schattenfinanzindex zur Bildung des Intransparenzwerts	28
Tabelle 8	Der Schattenfinanzindex 2009	29
Tabelle 9	Länder mit den größten illegalen Finanzabflüssen 2000–2008	32
Tabelle 10	Kalkulation illegaler Finanzflüsse aus Afrika 1970–2008	33
Tabelle 11	Illegale Finanzflüsse aus den Ländern Afrikas	34
Kasten 1	Child Rights Budgeting – Kinder(-rechte) in der Haushaltspolitik sichtbar machen!	10
Kasten 2	Gefälschte Verrechnungspreise und Buchführungstricks am Beispiel des Schweizer Rohstoffkonzerns Glencore in Sambia	18
Kasten 3	<i>Tax holidays</i> – teure Steuerferien für Investoren	21
Kasten 4	Länder, mit denen Liechtenstein Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen geschlossen hat	25
Kasten 5	Kapitalflucht und Steuervermeidung in Ghana	35
Kasten 6	Internationale Initiativen zur Steuerkooperation und Korruptionsbekämpfung	37
Abbildung 1	Zahl der Unternehmen pro Einwohner	24
Abbildung 2	Steuer- und Regulierungsstaaten in aller Welt	27

1. Effektive Steuersysteme – Grundvoraussetzung für Entwicklung

Entwicklungszusammenarbeit – ja, aber ...

Über Jahrzehnte war die Entwicklungspolitik von der Vorstellung geprägt, den armen Ländern des Südens müsse mit Geld aus dem reichen Norden in ihrer Entwicklung *geholfen* werden. Bis heute konzentriert sich der Diskurs über Entwicklungsfinanzierung auf die Frage, wie mehr Geld für den Süden mobilisiert werden kann – sei es durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance, ODA*) und die Vergabe öffentlicher oder privater Kredite, sei es durch neue Finanzierungsinstrumente, wie internationale Steuern (Stichwort: Finanztransaktionssteuer). Eine wachsende Rolle im entwicklungspolitischen Diskurs spielt zusätzlich die Frage nach der „besseren“ Hilfe, das heißt nach den Resultaten und der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Öffentliche Finanztransfers von reichen in ärmere Länder bleiben zweifellos relevant, sei es als Kompensationsleistungen für den Schaden, den die Industrieländer durch ihre Wirtschaftsweise in den Ländern des globalen Südens verursacht haben und weiterhin verursachen (zum Beispiel Klimaschulden), sei es als Solidarbeitrag innerhalb einer Weltgesellschaft, die sich zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ebenso wie des Rechts auf Entwicklung verpflichtet hat. Die Staats- und Regierungschefs haben dies in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 bestätigt, als sie die Solidarität als einen der Grundwerte für die internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert bezeichneten. Unter dem Stichwort „Solidarität“ bekräftigten sie damals:

„Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.“¹

¹ Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, 8. September 2000, Pkt. 6 (www.unric.org/html/german/millennium/millenniumerklarung.pdf).

Steuereinnahmen als Entwicklungsvoraussetzung

Aber die Erhöhung der Quantität und Qualität der „Hilfe“ reicht bei weitem nicht aus. Nachhaltige Entwicklung ist dauerhaft nur möglich, wenn in den Ländern des Südens selbst Staatseinnahmen mobilisiert werden, die groß genug sind, um die benötigten öffentlichen Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Nur so kann die Abhängigkeit von den reichen Gebern überwunden werden, in der sich vor allem die ärmsten Länder weiterhin befinden. Grundvoraussetzungen dafür sind unter anderem ein effektives Steuersystem, mit dem die Regierungen die notwendigen Staatseinnahmen erzielen können, sowie transparente und demokratisch bestimmte Haushalte, die der Finanzierung der wesentlichen Entwicklungsaufgaben dienen. Dazu zählen nicht zuletzt die Ausgaben zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasserversorgung und sozialer Sicherung.

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern besteht ein erhebliches Potential, zusätzliche Staatseinnahmen zu generieren. Denn nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft liegen die öffentlichen Haushaltsmittel dort weit unter den entsprechenden Durchschnittswerten der Industrieländer. Während in der Euro-Zone der Anteil der Einnahmen der Zentralregierung am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei 38,1 Prozent (2008) liegt, sind es in zahlreichen Ländern des Südens nur 20 Prozent und weniger (vgl. Tabelle 1).² Besonders gering ist der Anteil der inländischen Staatseinnahmen in Krisenregionen wie Afghanistan (7,6 Prozent), aber zum Beispiel auch in Kambodscha (9,8 Prozent), China (10,3 Prozent), Bangladesch (11,0 Prozent), Guatemala (11,9 Prozent) und Uganda (13,2 Prozent).

² Vgl. World Bank (2010), Tabelle 4.10. Zahlen für 2008.

Tabelle 1

Anteil der Staatseinnahmen am BIP ausgewählter Länder

Entwicklungsländer	Anteil der Staatseinnahmen am BIP (in %)	
	1995	2008
Ägypten	34,8	27,7
Afghanistan	nv	7,6
Bangladesch	nv	11,0
Brasilien	nv	24,7
China	5,4	10,3
Ghana	17,0	25,8
Guatemala	8,4	11,9
Indien	12,3	15,0
Kenia	21,6	19,5
Madagaskar	nv	11,9
Pakistan	17,2	13,4
Philippinen	17,7	15,8
Peru	17,4	19,6
Sambia	20,0	17,6
Südafrika	nv	30,7
Uganda	10,6	13,2
Venezuela	16,9	28,3
Industrieländer		
Deutschland	29,9	28,5
Frankreich	43,3	41,8
Großbritannien	35,2	38,4
Italien	40,4	37,5
Japan	20,7	nv
Kanada	20,3	19,6
Niederlande	41,5	40,8
Norwegen	nv	51,2
Österreich	36,6	37,4
Russland	nv	33,4
Schweiz	22,6	18,3
USA	nv	17,3

Quelle: World Bank, 2010, Tab. 4.10.

Bei den Zahlen handelt es sich um die Einnahmen der Zentralregierung aus Steuern und anderen Quellen (Nutzungsentgelte, Gebühren, Verkaufserlöse, etc.) ohne Berücksichtigung von Entwicklungshilfeszuschüssen. Nicht berücksichtigt sind außerdem die öffentlichen Einnahmen nachgeordneter Verwaltungsebenen (Kommunen und Bundesländern). Zu beachten ist daher, dass die Werte für Länder mit zentralistischer Struktur (zum Beispiel Frankreich) in der Tendenz höher, in Ländern mit föderaler Struktur (zum Beispiel Deutschland, Indien, USA) in der Tendenz niedriger sind. Daneben hängt der Anteil der Staatseinnahmen am BIP auch davon ab, ob die sozialen Sicherungssysteme aus dem Budget der Zentralregierung oder über Beiträge an andere Institutionen (Krankenkassen etc.) finanziert werden.

Gleichzeitig gibt es in den Ländern des Südens immer mehr Superreiche. Rund ein Viertel der weltweiten 1.210 Milliardäre stammt 2011 aus Entwicklungs- und Schwellenländern. In Indien leben inzwischen mehr Milliardäre (55) als in Deutschland (52). Insgesamt wird ihre Zahl auf 323 geschätzt, die in 20 Ländern des Südens beheimatet sind (vgl. Tabelle 2). Nicht selten profitieren sie von der Schwäche der dortigen Steuersysteme.

Im Zuge von Steuerreformen, beschleunigtem Wirtschaftswachstum und gestiegenen Rohstoffpreisen hatte sich die Einnahmesituation in manchen Ländern in den vergangenen Jahren spürbar verbessert. Als Paradebeispiel gilt Ghana, das den Anteil seiner Staatseinnahmen am BIP zwischen 1990 und 2008 von 12,5 auf 25,8 Prozent mehr als verdoppelt hat. Insgesamt stieg in Afrika der Anteil der Staatseinnahmen am BIP von durchschnittlich 17,8 Prozent 1995 auf 23 Prozent 2008.³ Es ist aber zu befürchten, dass dieser Trend durch die Auswirkungen der globalen Finanzkrise vorerst gestoppt wurde. In vielen Ländern ist das Einnahmepotential bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Die „öffentliche Armut“ des Südens

Die Gründe für die „öffentliche Armut“ der meisten Länder des Südens sind vielfältig. Viele Länder verfügen noch immer nicht über leistungsfähige Steuersysteme, ihre Finanzverwaltungen sind schlecht ausgestattet, korrupte Eliten schaffen unterschlagenes Staatsvermögen außer Landes, um es in Schattenfinanzzentren und Steueroasen anzulegen, ausländische Investoren erhalten langjährige Steuervergünstigungen (*tax holidays*) oder vermeiden durch diverse Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerränder Zahlungen an den Fiskus (mehr dazu in Kapitel 2). Erschwert wird die Mobilisierung staatlicher Einnahmen in vielen Entwicklungsländern durch den hohen Anteil der informellen Wirtschaft, das heißt der ökonomischen Aktivitäten in einer Gesellschaft, die sich außerhalb staatlicher Regulierung und Kontrolle, und damit auch außerhalb staatlicher Besteuerung, vollziehen. In vielen Ländern des Südens liegt der Anteil der Menschen, die in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind, bei über 50 Prozent, so zum Beispiel in Nepal, Mali, Tansania, Indien und Peru.

Tabelle 2

Milliardäre in Entwicklungs- und Schwellenländern 2011	
Land	Zahl der Milliardäre
Ägypten	8
Argentinien	2
Belize	1
Brasilien	30
Chile	4
China	115
Indien	55
Indonesien	14
Kasachstan	5
Kolumbien	2
Libanon	6
Malaysia	9
Mexiko	11
Nigeria	2
Philippinen	4
Südafrika	4
Thailand	3
Türkei	38
Ukraine	8
Venezuela	2
Summe	323
<i>Quelle: Forbes (www.forbes.com/wealth/billionaires). Die Liste umfasst alle Personen mit einem Vermögen von über 1 Mrd. US-Dollar.</i>	

³ Vgl. African Economic Outlook Database (2011).

Die Folgen unzureichender Steuereinnahmen sind von Land zu Land unterschiedlich. Generell lässt sich feststellen:

- Vielen Regierungen fehlen die erforderlichen Mittel, um zentrale Entwicklungsaufgaben zu finanzieren. Das gilt zum Beispiel für den Aufbau des Bildungssystems, die öffentliche Gesundheitsversorgung und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (Straßen, Häfen, etc.).
- Häufig müssen essentielle Aufgaben des Staates kommerzialisiert und privatisiert werden, weil für sie kein Geld zur Verfügung steht, zum Beispiel die Wasserversorgung. Angesichts leerer öffentlicher Kassen wird in Partnerschaftsprojekten mit der Privatwirtschaft (*Public-Private Partnerships, PPP*) ein Königsweg aus der Finanzmisere gesehen.
- Um die nötigsten Aufgaben zu finanzieren, müssen Regierungen Kredite aufnehmen bzw. Staatsanleihen ausgeben. Die Verschuldung auf Kosten zukünftiger Generationen steigt – und da sie häufig nicht im eigenen Land erfolgen kann, steigt mit ihr auch die Abhängigkeit von ausländischen Gläubigern.⁴
- Vor allem die ärmsten Länder bleiben abhängig von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Diese ist aber in ihrer Höhe mittel- und langfristig unberechenbar, starken Schwankungen unterworfen und an Konditionalitäten geknüpft, die nicht unbedingt den Entwicklungsprioritäten dieser Länder entsprechen.

Schwache Steuersysteme schwächen vierfach

Die Schwäche der öffentlichen Finanzsysteme hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Quantität der Staatseinnahmen, denn grundsätzlich haben Steuern verschiedene Funktionen:⁵

- **Finanzierung:** Die offensichtlichste Funktion von Steuern ist ihre „Aufbringungsfunktion“. Steuern dienen dazu, die finanziellen Mittel zu mobilisieren, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

- **Umverteilung:** Mit Hilfe des Steuersystems kann die Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb einer Gesellschaft beeinflusst werden. Je nach Ausgestaltung des Steuersystems und Progression der Steuertarife kann die soziale Kluft vergrößert oder verringert werden. Vor Steuern und Transfers lag der Gini-Koeffizient beispielsweise in den OECD-Ländern Mitte des letzten Jahrzehnts durchschnittlich bei 0,45, nach Steuern und Transfers dagegen nur noch bei 0,31.⁶

- **Steuerung:** Mit Hilfe von Steuern können politisch gewünschte Aktivitäten gefördert und ungewünschte verteuert werden. So kann die Nutzung erneuerbarer Energien steuerlich begünstigt werden, die Preise von umwelt- oder gesundheitsschädlichen Gütern steuerlich verteuert werden. Auf diese Weise können Konsum- und Produktionsentscheidungen in der Gesellschaft beeinflusst werden.

- **Rechenschaft:** Effektive Steuersysteme können zu mehr demokratischer Kontrolle und damit zur Stärkung von Staatlichkeit beitragen.⁷ Denn Steuerzahler verlangen zu Recht von den politisch Verantwortlichen Auskunft über die Verwendung ihrer Gelder. Dies stärkt die Rechenschaftspflicht von Regierungen und Parlamenten. Steuerzahler erheben darüber hinaus einen politischen Vertretungsanspruch. „*No taxation without representation*“ war schon die Parole der nordamerikanischen Unabhängigkeitsbewegung gegenüber Großbritannien.

Regierungen, die den Aufbau eines effektiven Steuersystems nicht aktiv vorantreiben, verzichten somit nicht nur auf dringend benötigte Staatseinnahmen. Sie verzichten auch auf ein zentrales Instrument wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischer Steuerung und einen grundlegenden Baustein demokratischer Regierungsführung.

Dies ist auch aus entwicklungspolitischer Sicht problematisch. Denn in Zeiten, in denen die Entwicklungspolitik ohnehin unter ständigem Legitimationsdruck steht, kann zurecht gefragt werden, warum knappe (deutsche) Steuergelder als Entwicklungshilfe in Länder fließen sollen, in denen die einheimischen Eliten selbst kaum Steuern zahlen und Transnationale Unternehmen Steuergeschenke (*tax holidays*) erhalten.⁸

⁴ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Report auf die Verwendung des Gender-I's verzichtet. Wenn hier die grammatikalisch maskuline Version eines Begriffs verwendet wird, ist die semantisch feminine Form immer eingeschlossen.

⁵ Im Englischen spricht man im Zusammenhang mit den Funktionen von Steuern häufig von den vier „R“s: Revenue, Redistribution, Repricing und Representation; vgl. z.B. Cobham (2007), S. 2f.

⁶ Vgl. OECD-Statistikdatenbank (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>). Der Gini-Koeffizient ist das statistische Maß der Verteilungsgleichheit in einer Gesellschaft. Er misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommens- bzw. Vermögensverteilung. Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet völlige Gleichverteilung, ein Gini-Koeffizient von 1 völlige Ungleichverteilung des Einkommens.

⁷ Vgl. dazu Prichard (2010).

⁸ Eine differenzierte Antwort auf die Frage, ob sich die Entwicklungszusammenarbeit in Ländern mit notorisch niedriger Steuerquote engagieren soll, geben von Haldenwang/Krause (2009).

Höhere Steuereinnahmen: Notwendig aber nicht hinreichend

Der Aufbau eines effektiven Steuersystems und die nachhaltige Erhöhung der Staatseinnahmen allein ist allerdings keine Garantie dafür, dass die zusätzlichen Mittel entwicklungspolitisch sinnvoll verwendet werden – auch wenn dies dadurch wahrscheinlicher wird. Denn zum Teil sind die spärlichen Staatseinnahmen durch den Schuldendienst gebunden, zum Teil fließen sie in entwicklungspolitisch unsinnige und ökologisch schädliche Subventionen und in die Militäretats. Gelegentlich geschieht dies auf Druck von außen, seien es ausländische Gläubiger oder feindliche Nachbarstaaten. Oft liegt die Verantwortung für die Fehlallokation der Mittel aber bei den Regierungen der betroffenen Länder selbst. Die Summen, um die es geht, sind enorm:

- Zur Bedienung der Schulden bei ausländischen Gläubigern gaben die Entwicklungs- und Schwellenländer im Jahr 2009 532,6 Mrd. US-Dollar für Zins- und Tilgungszahlungen aus.⁹ An Zinszahlungen flossen 124,3 Mrd. US-Dollar aus den Staatshaushalten der Länder ab, und damit mehr, als sie in diesem Jahr an öffentlicher Entwicklungsfinanzierung erhielten (119,8 Mrd. US-Dollar).¹⁰
- Die Subventionen, die in 20 Nicht-OECD-Ländern jährlich in die klimaschädliche Subventionierung von fossilen Brennstoffen fließen, werden auf 310 Mrd. US-Dollar (2007) geschätzt.¹¹
- Die Militärausgaben stiegen in Afrika im Jahr 2010 auf 30,1 Mrd. US-Dollar. Sie waren damit um 64 Prozent höher als im Jahr 2001. Die größten Militäretats hatten Angola, Algerien, Marokko, Nigeria und Südafrika.¹²

Dem gegenüber stagnieren in vielen Entwicklungsländern die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit. So konstatiert die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation, WHO) in ihrem Bericht 2010:

„Bei der Budgetvergabe gestehen Regierungen dem Gesundheitsbereich bisweilen nur geringe Priorität zu. So erreichen beispielsweise nur wenige afrikanische Länder die von ihren Staatsoberhäuptern in der Erklärung von Abuja im Jahr 2001 vereinbarte Vorgabe, 15 % des Staatshaushaltes für Gesundheit aufzuwenden; 19 Länder der Region, die diese Erklärung unterzeichnet haben, stellen heute sogar weniger Gelder bereit als 2001. (...) Gemeinsam könnten die 49 einkommensschwachen Länder zusätzlich 15 Milliarden US \$ für die Gesundheit aus einheimischen Quellen aufbringen, indem sie den Anteil des Gesundheitsbudgets an den gesamten Staatsausgaben auf 15 % erhöhen.“¹³

Ähnliches gilt für den Bildungsbereich. In zahlreichen Ländern ist der Militäretat um ein Vielfaches höher als der Bildungsetat. In Pakistan würde ein Fünftel der Militärausgaben ausreichen, um die Grundbildung für alle Kinder zu finanzieren. Auch in Ländern wie Angola, dem Tschad, Guinea-Bissau oder Bangladesch geben die Regierungen erheblich mehr für das Militär als für die Grundbildung aus.¹⁴ Eine Umschichtung der Haushaltsmittel könnte in diesen Ländern Milliarden von US-Dollars für Programme zur Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung freisetzen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich vor diesem Hintergrund seit einigen Jahren verstärkt mit den öffentlichen Haushalten auseinander. Dabei geht es ihnen zum einen um die Offenlegung der Zahlungsflüsse an die Regierungen („Publish What You Pay“), die Bekämpfung der Steuerflucht und die stärkere Besteuerung heimischer Eliten und Transnationaler Unternehmen. Zum anderen setzen sie sich aber auch für transparente und „partizipative“ Haushalte ein (zum Beispiel im Verbund der International Budget Partnership, www.internationalbudget.org) und fordern die stärkere Ausrichtung der öffentlichen Haushalte an den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sowie den Rechten von Frauen und Kindern (vgl. Kasten 1).

⁹ Vgl. World Bank (2011b), S. 36.

¹⁰ Vgl. OECD (2011b).

¹¹ Vgl. OECD (2010b), S. 31.

¹² Vgl. SIPRI (2011). Die tatsächlichen Militärausgaben sind noch wesentlich höher, da SIPRI aus mehreren Ländern keine Zahlen vorlagen, darunter Eritrea, Libyen und Sudan.

¹³ WHO (2010), S. 12.

¹⁴ Vgl. UNESCO (2011), S. 148.

Child Rights Budgeting – Kinder(-rechte) in der Haushaltspolitik sichtbar machen!

Die Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Ressourcen ist von großer Bedeutung für die Verwirklichung der Kinderrechte. Kennzahlen, die staatliche Ausgaben für Kinder ins Verhältnis zum BIP setzen, können Auskunft geben über die Fähigkeit und den Willen des Staates, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um seine Pflichten in Bezug auf die sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechte der Kinder zu erfüllen.

Gleichzeitig aber muss sichergestellt sein, dass die Verteilung der vorhandenen Gelder gerechten Kriterien entspricht, das heißt im Einklang mit den Kinderrechten steht. Kein Staat kann Aussagen darüber treffen, ob er die sozialen, ökonomischen und kulturellen Kinderrechte „unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel“ verwirklicht – wie es Art. 4 der Kinderrechtskonvention verlangt, ohne den Anteil der Gelder im Haushalt zu identifizieren, die für den sozialen Sektor im Allgemeinen und für die Belange der Kinder im Besonderen aufgewendet werden. Einige Staaten veröffentlichen daher spezielle „Kinderbudgets“, so z. B. Ecuador und die DR Kongo.¹⁵

Zivilgesellschaftliche Organisationen können eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Haushaltspolitik spielen. Kinderrechtsbasierte Haushaltsanalysen helfen z. B. dabei zu überprüfen, ob eine Regierung genügend Gelder für kinderrechtsnahe Politikfelder bereitstellt (z. B. Bildungspolitik) und ob die zugewiesenen Gelder für Maßnahmen genutzt werden, die aus kinderrechtlicher Sicht Priorität haben (zum Beispiel Minimalstandards wie die Gewährleistung der Primarbildung).

Das Children’s Budget-Projekt des südafrikanischen Institut für Demokratie (www.idasa.org.za/) begleitet seit Jahren erfolgreich die Haushaltspolitik der Regierung von Südafrika und hat Möglichkeiten entwickelt, wie auch Kinder an der Gestaltung und Überwachung des Haushalts partizipieren können.

In Indien unterstützt terre des hommes seit Jahren das HAQ: Centre for Child Rights, das sich erfolgreich für die Erarbeitung spezifischer Kinderhaushalte und für die Beteiligung von Kindern an Haushaltentscheidungen einsetzt (*Budgets for Children*). Die Ergebnisse seiner Arbeit veröffentlicht HAQ in jährlichen Berichten, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen für ihre Advocacy-Arbeit genutzt werden können. Die erfolgreiche Arbeit auf der nationalen Ebene wird nun auch auf der Ebene der indischen Bundesstaaten fortgesetzt (www.haqcrc.org/).

Jonas Schubert

Die Mitverantwortung des Nordens

Die Gründe für die prekäre Situation der öffentlichen Kassen vieler Entwicklungsländer sind aber keineswegs nur „hausgemacht“. Die Regierungen der führenden Industrieländer tragen erhebliche Mitverantwortung, weil sie eine effektive Regulierung und Kontrolle des internationalen Finanzsystems und die Bekämpfung der Schattenfinanzzentren jahrelang versäumt oder durch eine Politik der Deregulierung sogar aktiv verhindert haben. Gleiches gilt für Unternehmen, die durch die Manipulation von Import- und Exportpreisen Kosten und Profite in den Ländern entstehen lassen, die für sie am lukrativsten sind. Die Summen, die den Ländern des Südens dadurch Jahr für Jahr verloren gehen, werden auf mehr als 1.000 Mrd. US-Dollar geschätzt (vgl. Kapitel 4).

Im Folgenden skizzieren wir detaillierter das Ausmaß und die Folgen von Steuerflucht und Steuervermeidung in den Ländern des Südens, wir gehen auf die verschiedenen Methoden der Umgehung von Steuerzahlungen ein und beleuchten die besondere Rolle der Steueroasen und Schattenfinanzzentren. Im dritten Teil beschreiben wir, was die Regierungen bisher auf internationaler Ebene im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung unternommen, und was sie tun sollten, um dem Ziel globaler Steuergerechtigkeit näher zu kommen. Denn Steuergerechtigkeit ist eine notwendige Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit und die Überwindung von Armut und Marginalisierung – auch und gerade in den Ländern des globalen Südens.

¹⁵ Siehe auch UN Committee on the Rights of the Child (2003).

2. Formen und Methoden von Kapitalflucht und Steuervermeidung

Wirtschaftsunternehmen, reiche Privatpersonen, aber auch korrupte Politiker und Staatsbedienstete haben diverse Methoden entwickelt, um Gelder am Fiskus vorbei außer Landes zu schaffen. Dieses Phänomen ist keineswegs auf die Länder des Südens beschränkt, hat dort aber besonders gravierende Auswirkungen. Grundsätzlich umfasst Kapitalflucht alle finanziellen Transaktionen von Unternehmen und Individuen ins Ausland, die primär getätigt werden, um staatlicher Regulierung und Besteuerung zu entgehen. Oder wie Gerald Epstein es in einer umfassenden Untersuchung über Kapitalflucht formuliert:

*„Capital flight is the transfer of assets abroad in order to reduce loss of principal, loss of return, or loss of control over one’s financial wealth due to government-sanctioned activities.“*¹⁶

Zum Teil handelt es sich dabei um eindeutig kriminelle Machenschaften, zum Teil bewegen sich die Aktivitäten in rechtlichen Grauzonen, zum Teil nutzen die Akteure ganz legal im Rahmen von Strategien der internationalen „Steueroptimierung“ Gesetzeslücken und Steuerschlupflöcher.

Zur ersten Kategorie gehören die klassischen Fälle des Transfers veruntreuter öffentlicher Gelder durch korrupte Beamte oder Politiker und von Schwarzgeldern des organisierten Verbrechens auf Konten in einem der globalen Schattenfinanzzentren (s. Kap. 3). Zu den kriminellen Formen von Kapitalflucht und Steuervermeidung zählt aber auch die Manipulation von Import- und Exportpreisen bzw. von konzerninternen Verrechnungspreisen (*transfer pricing*). Die Frage, ob innerhalb eines Unternehmens zu hohe oder zu niedrige Preise im konzerninternen Handel angesetzt wurden, kann aber nicht immer eindeutig beantwortet werden. Nicht selten bewegen sich die Unternehmen in einer rechtlichen Grauzone. Ähnliches gilt auch für andere Formen der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer, etwa die Gründung von Lizenzverwaltungsgesellschaften in Steueroasen (vgl. Kasten 2 und Abb. 1). Zum Teil sind die Tricks der Steuervermeidung auch völlig legal und werden von den betroffenen Regierungen implizit sogar unterstützt, wenn etwa ein Unternehmen über den Umweg einer ausländischen Tochtergesellschaft sein Kapital in einer

einheimischen Sonderwirtschaftszone reinvestiert und dort jahrelang Steuervergünstigungen (*tax holidays*) erhält.

So unterschiedlich die Methoden der Kapitalflucht und Steuervermeidung auch sind, es ist ihnen eines gemein: Sie entziehen den öffentlichen Haushalten bitter benötigte Einnahmen, verhindern die Finanzierung dringender Aufgaben, sei es bei der Armutsbekämpfung, der sozialen Sicherung oder dem Klimaschutz, und schwächen damit das Gemeinwesen und den sozialen Ausgleich in den betroffenen Ländern.

Veruntreuung öffentlicher Gelder und Geldwäsche

Wenn von illegaler Kapitalflucht aus den Ländern des Südens die Rede ist, wird dies häufig mit der Unterschlagung öffentlicher Gelder durch korrupte Eliten oder dem Transfer von Geldern des organisierten Verbrechens, etwa den Gewinnen aus dem Drogenhandel, in Verbindung gebracht. Tatsächlich bezeichnet Kapitalflucht im engeren Sinne den illegalen, nicht dokumentierten Transfer von Kapital aus einem Land, einschließlich der Ausfuhr veruntreuter öffentlicher Gelder durch kriminelle Beamte und Regierungsmitglieder.

Organisationen wie das International Centre for Asset Recovery in Basel und die britische NGO Global Witness haben in den letzten Jahren eine Reihe spektakulärer Fälle dokumentiert. Dazu zählen beispielsweise die mutmaßlichen Unterschlagungen von Teodoro Nguema Obiang, dem Sohn des Präsidenten von Äquatorialguinea,¹⁷ und die Schwarzgelder des ehemaligen Staatschefs von Turkmenistan Saparmurat Niyazov, der unter anderem über Konten bei der Deutschen Bank in Frankfurt verfügte.¹⁸ Diese Berichte machen deutlich, dass die Veruntreuung öffentlicher Gelder in den meisten Fällen ohne die Komplizenschaft international agierender Banken und Finanzdienstleister nicht möglich wäre.

Aufsehen erregten in jüngster Zeit die Fälle arabischer Herrscherfamilien, die immense Vermögenswerte im Ausland angelegt haben. Besonders spektakulär ist der Fall des ehemaligen ägyptischen Staatspräsidenten Husni Mubarak und seiner Familie, die in den Wochen vor ihrem Sturz im Februar

¹⁶ Epstein (2005) S. 3.

¹⁷ Vgl. Global Witness (2009a).

¹⁸ Vgl. Global Witness (2009b), S. 82ff.

2011 Milliardenwerte ins Ausland geschafft haben sollen. Der Umfang des (Auslands)-Vermögens der Mubarak-Familie ist unbekannt; die am häufigsten zitierten Schätzungen reichen von 40 bis 70 Mrd. US-Dollar, gelegentlich ist sogar von bis zu 700 Mrd. US-Dollar die Rede.¹⁹ Sein früherer tunesischer Amtskollege Ben Ali und dessen Frau sollen rund fünf Mrd. Euro unter anderem auf französischen Bankkonten deponiert haben.²⁰ Das zum Teil im Ausland gehaltene Vermögen von Libyens Staatschef Muammar al-Gaddafi und seiner Familie wird von libyschen Oppositionellen sogar auf 80–150 Mrd. US-Dollar geschätzt.²¹ Insgesamt summieren sich die öffentlichen Mittel, die in den letzten Jahrzehnten von korrupten Politikern und Staatsbeamten unterschlagen und ins Ausland transferiert wurden, vermutlich auf hunderte von Milliarden US-Dollar (vgl. Tabelle 3).

Um die Veruntreuung öffentlicher Gelder und die daraus resultierenden Verluste für die öffentlichen Haushalte zu reduzieren, haben die Vereinten Nationen im Oktober 2003 die Konvention gegen Korruption (UN Convention Against Corruption, UNCAC) verabschiedet.²² Sie enthält Regelungen zur Korruptionsprävention, zur strafrechtlichen Verfolgung, zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und zur Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland. Vor allem die Passagen zur Wiederbeschaffung illegal erworbener Vermögenswerte (*asset recovery*) wurden als politischer Durchbruch angesehen. Der Konvention sind bislang 151 Staaten beigetreten (Stand: 31. März 2011). Zusätzlich haben 16 die Konvention zwar unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert, darunter neben Saudi Arabien, Syrien und dem Sudan auch Deutschland.²³

Zur speziellen Unterstützung der Abschnitte in der Anti-Korruptionskonvention der UN, die sich mit der Rückführung veruntreuten Vermögens befassen, haben das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) und die Weltbank 2007 die *Stolen Assets Recovery (StAR)* Initiative ins Leben gerufen.²⁴ Ihr Ziel:

*„By signaling to corrupt leaders that there will be no safe haven for stolen assets, StAR would constitute a formidable deterrent to corruption in developing countries. StAR would also serve to bring in the other side of the corruption equation, as stolen assets tend to be stashed in developed country financial centers.“*²⁵

Die Initiative zielt zum einen darauf, die politische Unterstützung in den Industrieländern für die Rückführung veruntreuter Gelder zu stärken, zum anderen die Entwicklungsländer mit technischer Hilfe zu unterstützen. Ihr Fokus ist damit allerdings begrenzt. Die eigentliche Erkundung und Wiederbeschaffung gestohlenen Vermögens zählt nicht zu ihren Aufgaben und bleibt den Behörden der betroffenen Länder überlassen.

Die Erfolge dieser Bemühungen blieben bislang begrenzt. Nach Schätzungen von Weltbank und UN verlieren die Länder des Südens jährlich zwischen 20 und 40 Mrd. US-Dollar durch den Abfluss veruntreuter Gelder ins Ausland. Davon wurden in den vergangenen 15 Jahren lediglich fünf Mrd. US-Dollar, das heißt zwischen ein und zwei Prozent der gestohlenen Gelder, in die betroffenen Länder zurückgeführt.²⁶

Um ein Vielfaches höher sind die Summen, die durch die kriminellen Aktivitäten des organisierten Verbrechens weltweit umgesetzt werden. Allein die jährlichen Erlöse aus dem weltweiten Drogenhandel werden auf 320 Mrd. US-Dollar geschätzt.²⁷ Es liegt in der Natur der Sache, dass über das Ausmaß der illegalen Geschäfte keine detaillierten Statistiken existieren. Der Washingtoner Think Tank Global Financial Integrity (GFI) hat eine Vielzahl öffentlich zugänglicher Quellen ausgewertet und schätzt auf dieser Grundlage den Umfang des weltweiten illegalen Handels mit Gütern und Menschen auf rund 650 Mrd. US-Dollar pro Jahr (vgl. Tabelle 4). Durch verschiedene Formen der Geldwäsche werden diese illegal erwirtschafteten Gelder wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeschleust – zumeist über den Umweg von Schattenfinanzzentren.

¹⁹ Vgl. Washington Post (2011).

²⁰ Vgl. Spiegel Online (2011).

²¹ Vgl. Zeit Online (2011).

²² Vgl. UNODC (2011).

²³ Ein Hauptgrund für die Nicht-Ratifizierung von UNCAC durch den Deutschen Bundestag ist die unzureichende strafrechtliche Regelung für Abgeordnetenbestechung. Notwendig wäre eine Verschärfung des entsprechenden §108e des Strafgesetzbuches, um ihn in Einklang mit der UN-Konvention zu bringen. Die Bundesregierung hatte dazu im Oktober 2007 einen Gesetzentwurf eingebracht. Die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten hat die Verabschiedung des Entwurfs aber bislang blockiert (vgl. dazu die Informationen von Transparency International unter www.transparency.de/UN-Konvention.108.0.html).

²⁴ Vgl. Kasten 6.

²⁵ UNODC/World Bank (2007), 2. Umschlagseite.

²⁶ Vgl. Brun et al. (2011), S. xi. Um die Rückführung gestohlenen Vermögens zu erleichtern, hat die Schweiz im Februar 2011 als erstes Land ein „Gesetz über die Rückerstattung unrechtmäßig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen“ eingeführt, vgl. Thiel (2011).

²⁷ Vgl. Auswärtiges Amt (2011).

Tabelle 3

Gravierende Fälle von Veruntreuung öffentlicher Gelder

Name	Funktion	Zeitraum	geschätzte Summe der mutmaßlich veruntreuten Gelder	davon bisher zurückgeführt
Muammar al-Gaddafi	Revolutionsführer von Libyen	seit 1969	allein in den USA 33 Mrd. Dollar ²⁸	
Husni Mubarak	Präsident von Ägypten	1981–2011	40–70 Mrd. Dollar ²⁹	
Saddam Hussein	Präsident des Irak	1979–1991, 1994–2003	10–40 Mrd. Dollar	2,6 Mrd. Dollar
Mohamed Reza Pahlavi	Schah von Persien	1941–1979	35 Mrd. Dollar	
Mohamed Suharto	Präsident von Indonesien	1967–1998	15–35 Mrd. Dollar	
Félix Houphouët-Boigny	Präsident von Côte d'Ivoire	1960–1993	7–11 Mrd. Dollar	
Ferdinand Marcos	Präsident der Philippinen	1965–1986	5–10 Mrd. Dollar	658 Mio. Dollar
Zine el-Abidine Ben Ali	Präsident von Tunesien	1987–2011	3,6–10 Mrd. Dollar ³⁰	
Hendra Rahardja	Präsident indonesischer Banken	1967–1997	9,6 Mrd. Dollar	3 Mio. Dollar
Mobutu Sese Seko	Präsident von Zaire	1965–1997	5 Mrd. Dollar	
José Eduardo Dos Santos	Präsident von Angola	seit 1979	4–5 Mrd. Dollar	21 Mio. Dollar
San Abacha	Präsident von Nigeria	1993–1998	2–6 Mrd. Dollar	1,3 Mrd. Dollar
Jacob Zuma	Präsident von Südafrika	seit 2009	4,8 Mrd. Dollar	
Charles Taylor	Präsident von Liberia	1997–2003	3–3,8 Mrd. Dollar	
Saparmyrad Nyýazow	Präsident von Turkmenistan	1992–2006	1,6–3 Mrd. Dollar	
Benazir Bhutto und Asif Ali Zardari	Premierministerin/Präsident von Pakistan	1988–1990, 1993–1996, seit 2008	1,5–3 Mrd. Dollar	
Daniel Arap Moi	Präsident von Kenia	1978–2002	0,6–3 Mrd. Dollar	
Carlos Salinas	Präsident von Mexiko	1988–1994	0,2–3 Mrd. Dollar	74 Mio. Dollar
Moussa Traoré	Präsident von Mali	1968–1991	2 Mrd. Dollar	2,4 Mrd. Dollar
Jean-Claude Duvalier	Präsident von Haiti	1971–1986	0,5–2 Mrd. Dollar	
Slobodan Milosevic	Präsident von Serbien/Jugoslawien	1989–2000	1 Mrd. Dollar	
Noursoultan Nazarbaev	Präsident von Kasachstan	seit 1991	1 Mrd. Dollar	84 Mio. Dollar
Tommy Suharto	Geschäftsmann und Sohn von Mohamed Suharto		800 Mio. Dollar	
Alberto Fujimori	Präsident von Peru	1990–2000	600 Mio. Dollar	
Alfonso Portillo	Präsident von Guatemala	2000–2003	600 Mio. Dollar	
Vladimiro Montesinos	Geheimdienstchef von Peru	1990–2000	221 Mio. Dollar	174 Mio. Dollar
Pavlo Lazarenko	Premierminister der Ukraine	1996–1997	114–200 Mio. Dollar	
Paul Biya	Präsident von Kamerun	seit 1982	162 Mio. Dollar	
Arnoldo Alemán	Präsident von Nicaragua	1997–2002	100 Mio. Dollar	
Omar Bongo	Präsident von Gabun	1967–2009	99,7 Mio. Dollar	
Joseph Estrada	Präsident der Philippinen	1998–2001	78–80 Mio. Dollar	
Frederick Chiluba	Präsident von Sambia	1991–2002	69 Mio. Dollar	58 Mio. Dollar
Augusto Pinochet	Präsident von Chile	1973–1990	27 Mio. Dollar	

Quellen: International Centre for Asset Recovery (2011), Dulin/Merckaert (2009) und Transparency International (2004), S. 13. Stand: April 2011.

²⁸ Vgl. Obama (2011).

²⁹ Transparency International Schweiz (2011) bzw. Dolan (2011)

³⁰ Vgl. BBC (2011)

Tabelle 4

Weltweiter Umsatz im illegalen Handel	
	Geschätztes Volumen des weltweiten illegalen Handels pro Jahr
Drogen	320 Mrd. Dollar
Menschen	31,6 Mrd. Dollar
Wild lebende Tiere	7,8–10 Mrd. Dollar
Gefälschte Produkte insgesamt	250 Mrd. Dollar
Gefälschte Medikamente	35–40 Mrd. Dollar
Gefälschte Elektronikartikel	50 Mrd. Dollar
Gefälschte Zigaretten	2,6 Mrd. Dollar
Menschliche Organe	614 Mio.–1,2 Mrd. Dollar
Klein- und Leichtwaffen	300 Mio.–1 Mrd. Dollar
Diamanten und Edelsteine	860 Mio. Dollar
Erdöl	10,8 Mrd. Dollar
Holz	7 Mrd. Dollar
Fisch	4,2–9,5 Mrd. Dollar
Kunst und Kulturgüter	3,4–6,3 Mrd. Dollar
Gold	2,3 Mrd. Dollar
Summe	639–651 Mrd. Dollar
Quelle: Haken (2011).	

Um dem wachsenden Problem der Geldwäsche zu begegnen, haben die Regierungen der G7 bereits bei ihrem Gipfeltreffen 1989 in Paris die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ins Leben gerufen.³¹ Sie versteht sich selbst als international führendes Gremium zur Bekämpfung der Geldwäsche. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde ihr Mandat um die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung erweitert. Der FATF gehören mittlerweile 34 Staaten an, darunter neben fast allen Mitgliedern der OECD unter anderem auch China und Südafrika.

Hauptziel der FATF ist die Entwicklung und Förderung von Grundsätzen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Hierzu hat sie 40 Mindeststandards und neun Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verabschiedet. Im Februar 2011 veröffentlichte die FATF eine Liste von 31 Ländern, die „strategische Defizite“ bei der Verwirklichung dieser Mindeststandards aufwiesen, sich zugleich im Rahmen eines Aktionsplans aber zur Beseitigung dieser Defizite verpflichteten. Elf von ihnen haben nach Einschätzung der FATF bis Februar 2011 keine ausreichenden Fortschritte bei der Umsetzung ihres Aktionsplans gemacht. Falls sie bis Juni 2011 keine substantiellen Maßnahmen ergriffen haben, droht die FATF, sie als „*out of compliance*“ zu deklarieren und damit faktisch auf eine schwarze Liste zu setzen (vgl. Tabelle 5).³² Unmittelbare Sanktionen wären damit allerdings nicht verbunden.

³¹ Vgl. www.fatf-gafi.org.

³² Vgl. FATF (2011). Auch Deutschland erfüllte bisher bei weitem nicht alle Empfehlungen der FATF. Bis 2012 sollen daher verschiedene Gesetze verschärft werden, um den Ansprüchen der FATF zu genügen; vgl. Handelsblatt (2010) bzw. FATF (2010c).

Tabelle 5

Liste der Länder mit Defiziten bei der Umsetzung der Geldwäschestandards der FATF

Äthiopien	Marokko	Tansania
Antigua und Barbuda	Myanmar	Thailand
Angola	Nepal	Trinidad und Tobago
Bangladesch	Nigeria	Türkei
Bolivien	Pakistan	Turkmenistan
Ecuador	Paraguay	Venezuela
Ghana	Philippinen	Vietnam
Griechenland	São Tomé und Príncipe	Ukraine
Honduras	Sri Lanka	Jemen
Indonesien	Sudan	
Kenia	Syrien	

Quelle: FATF (2010a).

Fettgedruckt: Länder, die nach Einschätzung der FATF keine ausreichenden Fortschritte bei der Verwirklichung der Geldwäschestandards gemacht haben.

Gefälschte Handelspreise

Weniger spektakulär, aber in ihren Konsequenzen für die öffentlichen Finanzen wohl noch gravierender sind die Preismanipulationen im internationalen Handel. Die Fälschung von Import- oder Exportrechnungen ist eine der gebräuchlichsten Methoden, um Gelder außer Landes zu schaffen – und damit auch der Besteuerung zu entziehen. Indem Firmen Preise für importierte Güter zu hoch und für exportierte Güter zu niedrig ansetzen, können sie unter Umgehung staatlicher Kontrollen Gelder aus einem Land transferieren.

Im- und Exporteure nutzen dabei verschiedene Methoden:

- Es werden falsche Angaben über die Qualität oder Güte eines Produktes gemacht. Zum Beispiel wird ein hochwertiger Diamant zum Preis eines Industriediamanten verkauft oder der Eisengehalt von Erz wird zu niedrig angesetzt.
- Es werden falsche Angaben über die Menge eines Gutes gemacht. Zum Beispiel wird eine Lieferung von 100.000 Hemden als eine von nur 80.000 verbucht.

Allein für die USA gibt es tausende von Beispielen für falsch deklarierte Preise im transnationalen Handel: 1 kg Papiertaschentücher aus China für 4.121,81 Dollar, Luftpumpen aus Malaysia für 5.000 Dollar das Stück, aber auch Gabelstapler für Jamaika zum Preis von 384,14 Dollar oder Autositze, die zum Stückpreis von 1,66 Dollar nach Belgien exportiert wurden.³³

Darüber hinaus gibt es auch Fälle, in denen Lieferungen nicht falsch bewertet werden, sondern vollkommen fiktiv bleiben. Weil der Handel mit Dienstleistungen in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat, hat sich dieses Problem vervielfacht. Anders als Güter hinterlassen Dienstleistungen oft keine eindeutig nachverfolgbaren Spuren. Außerdem ist es schwieriger, den Preis für eine Dienstleistung eindeutig festzulegen, insbesondere wenn es sich um hoch spezialisierte und auf spezielle Kundenwünsche angepasste Dienstleistungen handelt. Wer kann schon beurteilen, ob Beratungsleistungen eines ausländischen Anbieters diesen oder jenen Preis wert waren?

Indem Geld durch diese Kanäle aus dem Land geschafft wird, macht sich eine Firma im Inland ärmer und bezahlt konsequenterweise weniger Steuern, als sie dies unter normalen Umständen müsste. Der Beitrag von gefälschten Import- bzw. Exportpreisen zu Steuerhinterziehung und Kapitalflucht ist enorm. Schätzungen gehen davon aus, dass 45 bis 50 Prozent

³³ Vgl. Pak/Zdanowicz (2002), S. 7f. Diese Studie listet zahlreiche Beispiele für überhöhte Importpreise und zu niedrige Exportpreise US-amerikanischer Unternehmen auf.

Tabelle 6

Die 20 Länder mit den größten Verlusten an Steuereinnahmen durch gefälschte Import- und Exportpreise in Prozent der Staatseinnahmen 2002–2006
(Jahresdurchschnitt in Mio. US-Dollar)

Land	Summe der gefälschten Rechnungsbeträge	Entgangene Steuereinnahmen	Staatseinnahmen (ohne Zuschüsse)	Entgangene Einnahmen in % der Staatseinnahmen
Simbabwe	750,36	225,11	714,50	31,5
China	233.519,53	58.379,88	188.121,89	31,0
Philippinen	12.153,94	4.253,88	13.859,11	30,7
Nicaragua	723,25	216,97	783,34	27,7
Mali	572,51	200,38	796,90	25,1
Rep. Kongo	987,34	375,19	1.504,95	24,9
Costa Rica	3.229,32	968,80	4.364,00	22,2
Sambia	678,42	237,45	1.094,26	21,7
Honduras	1.674,17	418,54	1.935,12	21,6
Weißrussland	7.217,08	1.732,10	8.063,18	21,5
Kamerun	209,69	80,73	471,20	17,1
Guinea	362,88	127,01	769,70	16,5
Äthiopien	422,90	126,87	782,27	16,2
Malaysia	19.027,35	4.947,11	32.130,18	15,4
Zentralafrikanische Republik	51,35	15,41	105,60	14,6
Kambodscha	381,97	76,39	550,93	13,9
Togo	117,90	43,62	322,54	13,5
Panama	2.702,55	810,77	6.020,00	13,5
Tadschikistan	128,31	32,08	241,92	13,3
Salomonen	21,50	6,45	49,70	13,0

Quelle: Hollingshead (2010), S. 4.

der Im- und Exportpreise in Lateinamerika um durchschnittlich 10 Prozent falsch deklariert werden. Für Afrika ergibt sich ein ähnliches Bild mit 60 Prozent gefälschter Preise im Außenhandel um im Durchschnitt 11 Prozent.³⁴

Die auf diese Weise entgangenen Staatseinnahmen sind beträchtlich. In Ländern wie China, den Philippinen und Zimbabwe erreichten sie eine Größenordnung von fast einem Drittel der Staatseinnahmen (vgl. Tabelle 6). Insgesamt werden die entgangenen Steuereinnahmen in den Ländern des Südens je

nach Berechnungsmethode auf 100–160 Mrd. US-Dollar pro Jahr geschätzt.³⁵

Manipulierte Verrechnungspreise (*transfer pricing*)

Preismanipulationen finden nicht nur im Handel zwischen selbständigen Firmen statt sondern auch im konzerninternen Handel transnational agierender Unternehmen. Denn dort, wo Regierungen ausländische Investoren nicht ohnehin von der Steuer befreit haben, nutzen diese nicht selten die Mög-

³⁴ Vgl. Baker (2005), S. 170.

³⁵ Vgl. Christian Aid (2008) und Hollingshead (2010).

lichkeit der Manipulation konzerninterner Verrechnungspreise (*transfer pricing*), um Gewinne in den Ländern entstehen zu lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist.

Im Zuge der Globalisierung der Wirtschaftsaktivitäten ist *transfer pricing* zu einem der wichtigsten Instrumente der Steuervermeidung geworden. Die Tatsache, dass sich ein beträchtlicher Teil des weltweiten Handels mit Gütern und Dienstleistungen (Umfang 2009: 15,5 Billionen US-Dollar)³⁶ innerhalb Transnationaler Unternehmen abspielt, macht die Bedeutung der konzerninternen Verrechnungspreise offensichtlich.

Konzerne haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten, ihre Steuerlast durch *transfer pricing* zu reduzieren.³⁷ Die Muttergesellschaft bezieht Waren oder Dienstleistungen von einem Tochterunternehmen in einem Niedrigsteuerland und verrechnet dafür Preise, die über den marktüblichen Preisen liegen. Die Folge: Die Kosten der Muttergesellschaft fallen höher aus, der Gewinn und die darauf zu entrichtenden Steuern sind entsprechend geringer. Beim Tochterunternehmen erhöht sich dagegen der Gewinn, der aber mit einem niedrigeren Satz versteuert werden muss. Für den Gesamtkonzern steigt damit der Gewinn nach Steuern. Den Schaden hat die Bevölkerung des Landes, in dem die Muttergesellschaft ihren Sitz hat.

Umgekehrt kann das Mutterunternehmen auch Güter oder Dienstleistungen an eine Auslandstochter zu Preisen liefern, die unterhalb des Marktpreises liegen. Die Einnahmen – und damit auch der zu versteuernde Gewinn – fallen entsprechend niedriger aus, während bei der Tochter die Kosten sinken und die Gewinne steigen. Hat das Mutterunternehmen seinen Sitz in einem Niedrigsteuerland, funktioniert das Ganze natürlich auch, nur mit umgekehrten Vorzeichen. Häufig sind die Handelswege allerdings ebenso wie die Eigentumsverhältnisse noch weit komplizierter. Nicht selten sind eine oder mehrere Firmen in Steueroasen zwischengeschaltet (vgl. das Beispiel Glencore in Kasten 2).³⁸

Seit einigen Jahren nehmen Regierungen und Steuerbehörden die Praxis der manipulierten Verrechnungspreise stärker unter die Lupe, um dieser Form der Steuervermeidung einen Riegel vorzuschieben. Vor zwanzig Jahren gab es nur in einer Handvoll Ländern gesetzliche Regelungen und Dokumentationspflichten zum *transfer pricing*.

Inzwischen listet die Beraterfirma PricewaterhouseCoopers 69 Länder mit gesetzlichen Regelungen auf, darunter auch fünf afrikanische (Kenia, Tansania, Sambia, Namibia und Südafrika).³⁹ Vor allem in einigen asiatischen Ländern, die von Preismanipulationen besonders betroffen sind, wurden neue Gesetze eingeführt und Steuerprüfungen intensiviert. Dazu zählen China, Malaysia und Südkorea. Dennoch ist nach Untersuchungen der Unternehmensberatung Ernst & Young das „Risiko“ einer entsprechend ausgerichteten Steuerprüfung („*audit risk*“) in den Ländern des Südens insgesamt eher gering. In einer Befragung von 877 Konzernen aus 25 Ländern gaben nur 12 Prozent der Mutterunternehmen an, dass ihre Verrechnungspreispolitik in China in den vergangenen vier Jahren überprüft worden sei. In Indien waren es 11 Prozent, in den USA dagegen 36 und in Deutschland 32 Prozent.⁴⁰

Die US-amerikanische Bundessteuerbehörde (Internal Revenue Service, IRS) hat in den Jahren 2009 und 2010 das Personal, das sich mit internationalen Steuerfragen befasst, darunter auch *transfer pricing*, um 2.000 Beamte aufgestockt.⁴¹ In Deutschland hat die Bundesregierung im Rahmen des „Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen“ (StVergAbG) bereits seit 2003 schärfere Dokumentationsvorschriften und Strafzuschläge für Transnationale Unternehmen im Bereich des *transfer pricing* eingeführt und seitdem mehrfach weiterentwickelt.⁴² In der Mehrzahl der Länder des Südens sind die personellen Kapazitäten und rechtlichen Rahmenbedingungen dagegen weiterhin schwach.

Weit verbreitete Grundlage für die Beurteilung von Verrechnungspreisen ist das sogenannte Fremdvergleichsprinzip (*arm's length principle*). Es besagt, dass Konzernunternehmen untereinander die gleichen (Markt-)Preise berechnen müssen, wie sie sie unter vergleichbaren Umständen mit Unternehmen außerhalb des Konzerns vereinbaren würden. Dieses Prinzip ist in den *Transfer Pricing Guidelines* der OECD und ihrer *Model Tax Convention* verankert. Sie bilden meist die Grundlage für die entsprechenden nationalen und bilateralen Regelungen.⁴³

³⁶ Vgl. WTO (2010).

³⁷ Vgl. dazu auch Liebert (2004), S. 10ff.

³⁸ Vgl. dazu auch die Recherchen von ActionAid zu den Steuervermeidungspraktiken des Brauereikonzerns SABMiller in Afrika, ActionAid (2010).

³⁹ Vgl. PricewaterhouseCoopers (2011b). Regelungen zum *transfer pricing* gibt es daneben unter anderem auch in Ghana (vgl. Kasten 5).

⁴⁰ Vgl. Ernst & Young (2011a), S. 11.

⁴¹ Ebd. S. 5.

⁴² Näheres dazu aus Sicht der Unternehmensberatung Ernst & Young bei Brügger/Streibel (2003).

⁴³ Vgl. OECD (2010e).

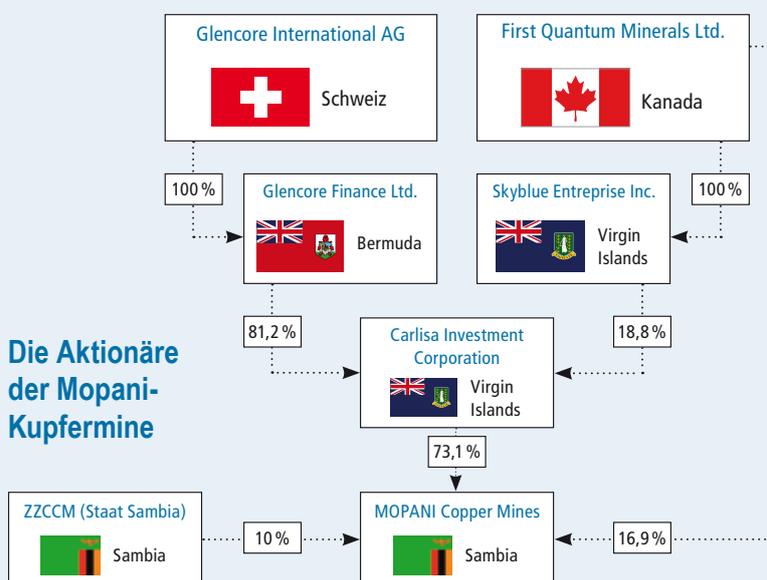
Gefälschte Verrechnungspreise und Buchführungstricks am Beispiel des Schweizer Rohstoffkonzerns Glencore in Sambia

Im Auftrag der sambischen Steuerbehörden wurden von renommierten Buchprüfungsfirmen massive Steuervermeidungspraktiken durch den Schweizer Rohstoffkonzern Glencore aufgedeckt. Grund für die Untersuchungen waren auffällige Unregelmäßigkeiten in den Betriebskosten der Glencore-Tochterfirma Mopani. Sie hat allein im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 380 Millionen US-Dollar deklariert, für die es keine plausiblen Erklärungen gab. Indem Mopani über Jahre hinweg nur Verluste auswies, zahlte die Glencore-Tochter keine Gewinnsteuern. Mopani deklarierte zudem viel zu niedrige Kobalterträge und verkaufte Kupfer zu Preisen weit unter dem zurzeit rekordhohen internationalen Referenzpreis. Glencore ist praktisch alleiniger Abnehmer des von Mopani abgebauten Kupfers und profitiert somit besonders von den niedrigen Verkaufspreisen.

Sambia zählt zu den ärmsten Ländern der Welt. In Zeiten des aktuellen Kupferbooms könnte das Land durch den Kupferexport seine wirtschaftliche Lage verbessern. Jedoch lag der von Glencore im Jahr 2000 ausgehandelte Förderzinssatz

bei lediglich 0,6 Prozent. Insgesamt machen die Einnahmen aus dem Minensektor nur 10 bis 15 Prozent der gesamten Steuereinnahmen Sambias aus. Dabei war Sambia 2009 nach Chile der zweitgrößte Kupferexporteur der Welt.

Die Aktionäre der Mopani-Kupfermine



der OECD-Leitsätze darstellten, und fordern, dass die Glencore-Tochterfirma Mopani in angemessenem Umfang Steuern nachzahlt, von zukünftigen Manipulationen absieht sowie die sambischen Steuergesetze respektiert.

Die von Mopani betriebenen Kupferminen Mufulina und Nkana sind indirekt zu 59,4 Prozent in Besitz des Schweizer Konzerns Glencore. Jedoch fließen alle Gelder über die auf der Steueroase Virgin Islands sitzenden Investmentgesellschaft Carlsa Investment Corporation, der direkten Aktionärin von Mopani mit 73,1 Prozent. Diese Gesellschaft wiederum gehört zu 81,2 Prozent Glencore Finance Ltd. auf den ebenfalls steuerlich attraktiven Bermuda-Inseln. Deren Mutterkonzern ist schließlich Glencore International AG, dem nach Nestlé zweitgrößten Schweizer Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 145 Mrd. US-Dollar. Steuerlicher Sitz Glencores ist das kleine Städtchen Baar im Niedrigsteuerkanton Zug. Rechtlicher Sitz ist seit März 2011 die Kanalinsel Jersey.

Der bisher so verschwiegene Rohstoffgigant Glencore wird bald mehr Transparenz zeigen müssen, denn er ging im Mai 2011 an die Börse. Der Rohstoffkonzern stockte dadurch sein Eigenkapital um 10 Mrd. US-Dollar auf rund 60 Mrd. US-Dollar auf. Damit war der Börsengang einer der größten, die jemals in Europa stattfanden.⁴⁴

Quelle Text: Erklärung von Bern (2011). Quelle Grafik: www.evb.ch/cm_data/2011_Pressemappe_Glencore_Mopani.pdf

⁴⁴ Vgl. Glencore (2011).

Für Steuerbehörden ist es schwierig genug, angesichts der rasanten technologischen Entwicklung und der permanenten Preis- und Wechselkursveränderungen einen Überblick über die marktüblichen Vergleichspreise gängiger Handelswaren, wie Mikrochips oder Automotoren, zu behalten. Ungleich komplizierter ist es jedoch, die Verrechnungspreise von konzerninternen Dienstleistungen, Patenten, Lizenzen und allen Monopolgütern, für die es keine Marktpreise gibt, zu überprüfen. Verschärft werden die Kontrollprobleme für die Steuerprüfer durch die Ausweitung des weltumspannenden elektronischen Handels (*e-commerce*).⁴⁵ In vielen Ländern des Südes ist es daher faktisch weiterhin unmöglich, die Manipulation von Verrechnungspreisen auf Grundlage des Fremdvergleichsprinzips systematisch aufzudecken. Im Entwurf eines Handbuchs zum *transfer pricing* des UN-Steuerausschusses heißt es dazu:

*„Rules based on the arm’s length principle are becoming increasingly difficult and complex to administer. Transfer pricing compliance today typically involves huge and expensive databases and high-level expertise to handle. Transfer pricing audits need to be performed on a case-by-case basis and are often complex and costly tasks for all parties concerned. (...) the tax authorities of many developing countries do not have sufficient resources to examine the facts and circumstances of each and every case so as to determine the acceptable transfer price, especially in cases where there is a lack of comparables.“*⁴⁶

Weitere Tricks der Gewinnverlagerung

Transnationale Unternehmen und ihre globalen Steuerberater, allen voran KPMG, Ernst & Young, Deloitte und PricewaterhouseCoopers, sind den nationalen Steuerbehörden nicht nur in der Umgehung der Transferpreis-Regelungen immer eine Nasenlänge voraus: Durch die Übertragung des Firmenkapitals an Konzernholdings, das Zwischenschalten von Briefkastenfirmen oder die Gründung von Lizenzverwaltungsgesellschaften gelingt es ihnen, höhere Kosten in den Ländern mit höheren Steuern und größere Gewinne in den Niedrigsteuerrändern auszuweisen – und damit die Gesamtsteuerlast des Konzerns zu senken.

Viel zitiertes Beispiel ist das Steuersparmodell von Ikea:⁴⁷ Die Rechte am Namen und Konzept von Ikea hat die Inter Ikea Systems BV mit Sitz im niederländischen Delft. An sie müs-

sen alle Ikea-Filialen und die Muttergesellschaft selbst drei Prozent ihres Umsatzes als Lizenzgebühr abführen. Im Jahr 2010 gab es 280 Filialen in 26 Ländern mit einem weltweiten Umsatz von 23,1 Mrd. Euro. Die Lizenzgebühren in Höhe von rund 700 Millionen Euro reduzieren bei den Ikea-Filialen direkt den zu versteuernden Gewinn. Sie fließen an die Inter Ikea Systems BV. Eigentümerin der Inter Ikea ist die Stiftung Interogo mit Sitz in Liechtenstein, die von Ikea-Gründer Ingvar Kamrad und seiner Familie kontrolliert wird. Interogo soll über ein Vermögen von rund elf Milliarden Euro verfügen (Stand: Januar 2011).⁴⁸

Eine ähnliche Methode der Steuervermeidung wendet der Brauereikoncern SABMiller an, indem er unter anderem von seinen Tochterunternehmen in Afrika (Südafrika, Sambia, Ghana, Angola, Botswana, Namibia, Tansania, Mosambik, Malawi und Uganda) Lizenzgebühren für die Nutzung von Markennamen verlangt, von denen viele in den Niederlanden registriert sind. Auf diese Weise reduziert SABMiller die zu versteuernden Gewinne in diesen afrikanischen Ländern.⁴⁹ Zusätzlich erhebt der Konzern Gebühren für sogenannte Managementdienstleistungen, die im Falle der Brauereien in Ghana, Mosambik und Sambia an eine weitere Konzerntochter, die Bevman Services AG mit Sitz in der schweizerischen Steueroase Zug, fließen. Dies senkt die in den afrikanischen Ländern zu zahlenden Steuern weiter.

Ein anderer Trick der Steuervermeidung durch Transnationale Unternehmen ist die Fremdfinanzierungsmethode in Verbindung mit der Gründung einer Beteiligungsgesellschaft (*Holding*) in einem Niedrigsteuerland.⁵⁰ Auf die *Holding* wird Eigenkapital des Konzerns übertragen, während Konzerntöchter, die ihren Sitz in Ländern mit höheren Steuern haben, mit weniger Eigenkapital ausgestattet werden. Sie finanzieren sich über die Aufnahme von Fremdkapital bei der Konzernholding, für das sie natürlich Zinsen zahlen müssen. Die Folge: Die zu versteuernden Gewinne der unterkapitalisierten Tochterunternehmen werden um die Zinszahlungen an die Holding reduziert, und damit auch die zu zahlenden Steuern. Die Erträge der *Holding* steigen entsprechend. Besonders lukrativ ist dieses Arrangement für den Konzern, wenn er die *Holding* in einer Steueroase ansiedelt, in der keine oder nur minimale Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge erhoben werden.

⁴⁵ Vgl. dazu Eden (2005).

⁴⁶ Vgl. UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (2010), Chapter 1, para. 10.9 und 10.10.

⁴⁷ Vgl. www.ikea.com (für die aktuellen Unternehmenszahlen).

⁴⁸ Vgl. ZDF (2010).

⁴⁹ Vgl. ActionAid (2010).

⁵⁰ Vgl. Liebert (2004), S. 12.

Im konzerninternen „Handel“ ergeben sich darüber hinaus noch weitere Möglichkeiten, Gewinne zu verlagern. So werden zwischen Teilen Transnationaler Unternehmen Verträge geschlossen, die unter selbständigen Firmen nie zustande kommen würden, zum Beispiel mit langfristigen Preisbindungen wie im Fall von Glencore und seiner Tochter Mopani.

Round Tripping – Investitionskapitel auf Rundreise

Eine spezielle Methode der Steuervermeidung, die von den Regierungen der betroffenen Ländern durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen (SWZ) sogar (bewusst oder unbewusst) gefördert wird, ist das *Round Tripping*. Mit den weltweit inzwischen über 3.500 SWZ locken Regierungen gezielt ausländische Investoren ins Land, indem sie ihnen unter anderem umfassende Steuerbefreiungen (*tax holidays*) bieten.⁵¹ Diese *tax holidays* sind eine teure und für die öffentlichen Finanzen oft schädliche Form der Investitionsförderung, was mittlerweile sogar der IWF kritisiert (vgl. Kasten 3).

Die Vergünstigungen werden aber auch von heimischen Unternehmen missbraucht, indem sie ihr Kapital zunächst aus dem Land schaffen, um es dann über den Umweg eines Schattenfinanzzentrums als „ausländische“ Direktinvestition in einer inländischen SWZ zu reinvestieren. Dem Staat entgehen dadurch Steuereinnahmen, denn die einheimischen Unternehmen produzieren in der Folge als „ausländische“ Investoren unter den steuervergünstigten Bedingungen in den Zonen. Betroffen davon sind vor allem exportorientierte Schwellenländer wie China.

Der Wissenschaftler Geng Xiao hat bereits 2004 eine Studie vorgelegt, in der er dieses Phänomen am Beispiel der Volksrepublik China (PRC) systematisch untersucht hat. Xiao kommt zu dem Schluss, dass die Steuervermeidung das wichtigste Motiv für das *Round Tripping* ist. Weitere Gründe seien der umfassendere Schutz des Eigentums in den SWZ sowie die Vermeidung von Kapitalverkehrskontrollen.⁵² Der Umfang des durch *Round Tripping* bewegten Kapitals ist erheblich. Xiao stellt fest:

*“The evidences suggest that a large part of the capital originally created in PRC has managed to go abroad and has stayed abroad waiting for opportunities to return back to PRC. On average the round tripping FDI [Foreign Direct Investment, die Red.], e.g. the returning Chinese capital, is about 20% to 30% of the capital flight of various estimations.”*⁵³

Eine zentrale Rolle beim *Round Tripping* spielen Hongkong sowie eine Reihe weiterer Steueroasen bzw. Schattenfinanzzentren:

*“Offshore financial centres, such as British Virgin Islands, Bermuda, and Cayman Islands, have been playing [a] more and more important role, particularly in facilitating (...) capital flows for the purpose of listing the Mainland PRC companies in Hong Kong, China and other overseas stock markets”.*⁵⁴

Dem chinesischen Staat entgehen durch diese Praxis jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

Aber auch in anderen Ländern wird das Phänomen des *Round Tripping* mehr und mehr zum Problem. Die indische Regierung hat 2010 ihre Gesetze geändert, um die Geldflüsse zwischen Mauritius, einer notorischen Steuer- und Regulierungs-oase, und Indien transparenter zu machen. Denn jährlich fließen aus Mauritius ausländische Direktinvestitionen in erheblichem Umfang nach Indien – Gelder die zuvor von indischen Unternehmen, aber auch von Politikern und Kriminellen auf diese Insel transferiert wurden.⁵⁵

⁵¹ Vgl. zur Problematik der Sonderwirtschaftszonen ausführlicher Kerkow/Martens (2010).

⁵² Vgl. Xiao (2004), S. 11.

⁵³ Ebd., S. 2.

⁵⁴ Ebd., S. 3.

⁵⁵ Vgl. Africa-Asia Confidential (2010) und Rao/Dhar (2011).

Tax holidays – teure Steuerferien für Investoren

Häufig garantieren Regierungen ausländischen Investoren in Sonderwirtschaftszonen mehrjährige Steuerbefreiungen (*tax holidays*). Danach werden den Unternehmen häufig wesentlich niedrigere Steuern auferlegt als den einheimischen Unternehmen, die für den Bedarf im eigenen Land produzieren. Darüber hinaus wird in vielen Fällen keine Mehrwertsteuer erhoben – und zwar weder auf die zu exportierenden Fertigprodukte noch auf Vorprodukte, die im Land erworben wurden. Nachdem zivilgesellschaftliche Organisationen seit Jahren diese Praxis kritisieren, hebt nun auch der IWF in einer Studie über Steuern und Entwicklung die negativen Folgen von *tax holidays* hervor.⁵⁶ Es bestehe die Gefahr, dass die Steuerausfälle die Vorteile der Investitionen um ein Vielfaches überwiegen. Laut IWF bergen *tax holidays* eine Reihe von Gefahren. Dazu zählen:

- Güter werden nicht wie vorgesehen aus den Sonderwirtschaftszonen exportiert, sondern in die Zonen importiert und dann auf dem lokalen Markt illegal weiterverkauft.
- Von den Vergünstigungen profitieren Unternehmen, die auch ohne Steuererleichterungen investiert hätten.
- Unternehmen versuchen, nach Ablauf der zeitlich begrenzten Steuererleichterungen durch fragwürdige Eigentumsverlagerungen oder geringe Neuinvestitionen die Regelungen zu verlängern.
- *tax holidays* ziehen hauptsächlich Firmen an, die ihre Produktion leicht verlagern können, wie Textilunternehmen und Unternehmen der Leichtindustrie, die bestehende Standorte kurzfristig verlassen können und der Gesamtwirtschaft dadurch kaum Nutzen bringen.
- Steuerhinterziehung wird unterstützt, indem Anreize für Firmen geschaffen werden, durch die Manipulation interner Verrechnungspreise zu versteuernde Gewinne in Sonderwirtschaftszonen zu verlagern.
- *tax holidays* können Zeichen einer korrupten und ineffizienten Steuerverwaltung sein und können von der Notwendigkeit ablenken, die zugrunde liegenden Probleme zu beseitigen.

⁵⁶ Vgl. zum Folgenden IWF (2011), Appendix X.

3. Das globale Schattenfinanzsystem – Infrastruktur für Kapitalflucht und Steuervermeidung

Die Mechanismen der grenzüberschreitenden Kapitalflucht und Steuervermeidung funktionieren nur deshalb so gut, weil es zahlreiche Länder und Hoheitsgebiete gibt, die sie tolerieren oder sogar gezielt fördern. Ohne dieses globale Schattenfinanzsystem mit seiner Infrastruktur aus Banken, Finanzdienstleistern und Vermögensverwaltern hätten illegale Finanzflüsse keinen „sicheren Hafen“.

Die weit verbreitete Vorstellung von den Orten dieses globalen Schattenfinanzsystems ist geprägt vom Bild der palmenbewachsenen Inselparadiese in der Karibik – von den Bermudas bis zu den Jungferninseln. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass dies nur die halbe Wahrheit ist. Das Netz erstreckt sich über die ganze Welt und hat wichtige Knotenpunkte mitten in Europa, etwa in Luxemburg, der Schweiz und der City of London.

Viele Namen – Ein Phänomen

Steuerparadies, Regulierungs-oase, Offshore-Finanzzentrum, Verdunkelungs-oase, Schattenfinanzplatz, *secrecy jurisdiction*, *tax haven*: es gibt viele Bezeichnungen für das Phänomen, das für einen erheblichen Teil der Ungerechtigkeit und Instabilität im globalen Wirtschafts- und Finanzsystem verantwortlich ist. Jeder dieser Begriffe hebt auf ein spezifisches Merkmal ab. Es gibt Länder und Gebiete, für die alle zutreffen. Andere sind nur durch eines dieser Charakteristika geprägt. So kann beispielsweise die Schweiz zwar als Steuerparadies, nicht aber als Regulierungs-oase bezeichnet werden. Für die Cayman Islands sind dagegen beide Begriffe zutreffend.⁵⁷

Steuer-oase oder -paradies: Hierunter versteht man ein Land bzw. ein Hoheitsgebiet, in dem keine oder vergleichsweise niedrige Steuern erhoben werden. Die niedrigen Steuersätze gelten in der Regel nicht für die eigene Bevölkerung, sondern dienen primär dazu, ausländische Investoren und Kapitaleigner dazu zu bewegen, ihr Geld dort anzulegen. Der Vorteil für die Steuer-oase ergibt sich dabei weniger aus dem erhöhten Steueraufkommen, sondern eher aus den im Finanzsektor

entstehenden Arbeitsplätzen. So sind beispielsweise auf den Cayman Islands mehr als 20 Prozent der Beschäftigten in der Finanzbranche angestellt.⁵⁸ Ein weiteres Merkmal von Steuer-oasen ist deren Weigerung, systematisch (nicht nur auf Anfrage ausländischer Behörden) Informationen über ausländische Steuerzahler auszutauschen.

Regulierungs-oase: Darunter versteht man einen Staat oder ein Territorium, in dem besonders laxen Regeln für die Finanzbranche gelten. Das betrifft unter anderem die Überwachung und Kontrolle, beispielsweise der Eigentümerstrukturen. Dies ist besonders relevant angesichts der gängigen Praxis, Treuhandkonten oder sogenannte *Trusts* einzurichten. Der rechtliche Eigentümer des Anlagekapitals ist in einem solchen Fall ein Treuhänder, der praktisch als Strohmännchen auf Anweisung eines anderen das Vermögen verwaltet. Der tatsächliche wirtschaftliche Eigentümer (*beneficial owner*) wird nicht offen gelegt und bleibt den staatlichen Behörden verborgen. Hinzu kommen weitere Mechanismen zur Verdunkelung von finanziellen Aktivitäten wie das strikte Bankgeheimnis. Klassische Beispiele für Regulierungs-oasen sind die bereits erwähnten Cayman Islands oder das Fürstentum Liechtenstein.

Offshore-Finanzzentrum: Dieser im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch weit verbreitete Begriff deutet auf die besondere Natur einer ganzen Reihe von Steuer- und Regulierungs-oasen hin. Denn bei vielen handelt es sich nicht um souveräne Staaten, sondern um jenseits der Küste eines Landes „*offshore*“ liegende Territorien, die nicht direkt der Kontrolle des Zentralstaates unterstehen oder für die besondere rechtliche Arrangements gelten. Oft handelt es sich dabei um (ehemalige) Kolonien, wie die US-amerikanischen und Britischen Jungferninseln (*Virgin Islands*) und die Niederländischen Antillen.

⁵⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden Rixen (2009), S. 10f.

⁵⁸ Vgl. Müller, Leo (2010).

Diese Gebiete sind der Kontrolle ihrer Mutterländer aber keineswegs vollständig entzogen.⁵⁹ So muss zum Beispiel jede Gesetzesänderung in den britischen Kronbesitzungen (die Kanalinseln und die Isle of Man) vom sogenannten *Privy Council* genehmigt werden, einem typisch britischen Organ, das durch die Königin und die Regierung bestimmt wird. Die britische Regierung hat damit durchaus die Befugnis und die Möglichkeit, über Gesetze in diesen Territorien mitzubestimmen.⁶⁰

Bislang gibt es keine einheitliche Definition für die verschiedenen Formen von Steuer- und Regulierungsstaaten. Allen oben beschriebenen Ländern und Territorien gemein ist allerdings der zentrale Aspekt der Intransparenz und Verdunkelung von Informationen. Aus diesem Grund schlägt das Netzwerk Steuergerechtigkeit zur Kategorisierung den Oberbegriff *secrecy jurisdiction* vor. Als deutsches Pendant sprechen wir von „Verdunkelungsstaat“ oder „Schattenfinanzplatz“. Die Definition für „Schattenfinanzplatz“ des Netzwerks Steuergerechtigkeit lautet:

*„Gebiete, die mit Absicht Regulierung zum primären Vorteil und Gebrauch derer schaffen, die nicht innerhalb ihres geographischen Zuständigkeitsbereichs ansässig sind. Diese Regulierung ist spezifisch darauf zugeschnitten, die Gesetze oder Regulierung eines anderen Gebiets zu untergraben. Um deren Gebrauch zu erleichtern, erzeugen Verdunkelungsstaaten einen durchdachten, gesetzlich verbrieften Schleier aus Geheimhaltungspraktiken, der sicherstellt, dass jene, die von außerhalb der Verdunkelungsstaat die Regulierung gebrauchen, dabei nicht identifiziert werden können.“*⁶¹

Schwarze – graue – weiße Listen

Je nach Begriffsbestimmung existieren inzwischen diverse Listen von Steuer- und Regulierungsstaaten. Eine gewisse Definitionsmacht besitzt seit Ende der 1990er Jahre die OECD. Sie nannte ursprünglich vier Kriterien für die Einstufung eines Landes oder Territoriums als Steuerparadies:⁶²

- Keine oder nur geringfügige Besteuerung ausländischer Kapitalanleger;
- Striktes Bankgeheimnis und mangelnde Bereitschaft der Finanzbehörden zum Informationsaustausch;
- Fehlende Transparenz;
- Steuervorteile auch für Unternehmen und Einzelpersonen, die keine substantielle wirtschaftliche Tätigkeit in dem Land ausüben – spricht: Briefkastenfirmen (vgl. Abbildung 1).

⁵⁹ Eine umfassende Analyse der speziellen Beziehung des Vereinigten Königreichs zu seinen überseeischen Besitzungen liefert Nicholas Shaxson (2011c) in seinem Buch „Treasure Islands“ in Kapitel 6 „Construction of a Spider’s Web“ (S. 103ff). Das Buch sei auch als umfassende und lebendig geschriebene Hintergrundinformation zu Steuer- und Regulierungsstaaten und der Geschichte von Steuerhinterziehung und Kapitalflucht empfohlen. Dt. Ausgabe: Shaxson (2011b).

⁶⁰ Ebd. S. 113 und Christian Aid (2008), S. 20.

⁶¹ Vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit (2009).

⁶² Vgl. OECD (1998), S. 23, und die Erläuterungen dazu bei Murphy (2005), S. 7ff.

Zahl der Unternehmen pro Einwohner

Eines der Anzeichen für eine Steueroase ist die Zahl der Unternehmen pro Einwohner in einem Land/Gebiet. Ist diese Zahl besonders hoch, deutet dies darauf hin, dass einige der Unternehmen keiner tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivität nachgehen, es sich also um sogenannte Briefkastenfirmen handelt. Besonders gravierend ist die Situation auf den Britischen Jungferninseln, wo auf einen Einwohner 34 registrierte Unternehmen kommen.

Brit. Jungferninseln	34
Liechtenstein	2,1
Cayman Islands	1,7
Delaware	1
Jersey	0,4
Italien	0,06
Frankreich	0,04
Deutschland	0,02

Quelle: Merckaert/Nelh (2010), S. 15.

Im Jahr 2000 veröffentlichte die OECD auf Grundlage dieser Kriterien eine Liste von 35 Ländern und Gebieten, denen sie schädliche Steuerpraktiken vorwarf.⁶³ Mitglieder der OECD, wie die Schweiz und Luxemburg, tauchen auf dieser Liste nicht auf. Bereits 2002 ließ sie das vierte Kriterium auf Druck der US-Regierung wieder fallen.⁶⁴

Bereits 2004 war die Liste auf nur noch fünf Länder zusammengeschrumpft. Dies lag nicht daran, dass die übrigen Länder plötzlich ihre Steuersysteme geändert hätten, ausländisches Kapital nun besteuern würden oder das Steuergeheimnis gelockert hätten. Sie haben sich lediglich zu einem Minimum an Transparenz und Zusammenarbeit mit der OECD bereit erklärt. Seitdem sind sie für die OECD nicht mehr Steueroasen sondern „participating partners“.

Im Zuge des G20-Gipfels von London im April 2009 führte die OECD ein neues System der Klassifizierung ein, in dem die Mitglieder der OECD, die Länder, die ursprünglich als Steueroasen identifiziert worden waren, sowie einige Nicht-OECD-Länder in drei Kategorien eingeteilt werden:

1. Länder und Territorien, die den international vereinbarten Standard der Steuerkooperation substantiell umsetzen;

2. Länder und Territorien, die sich dem international vereinbarten Standard der Steuerkooperation verpflichtet haben, ihn aber noch nicht substantiell umsetzen;

3. Länder und Territorien, die sich nicht zur Umsetzung des international vereinbarten Standards der Steuerkooperation verpflichtet haben.

Man kann in diesem Zusammenhang auch von schwarzer (Kategorie 3), grauer (Kategorie 2) und weißer Liste (Kategorie 1) sprechen. Den international vereinbarten Standard definiert die OECD folgendermaßen:

„The internationally agreed tax standard, which was developed by the OECD in co-operation with non-OECD countries and which was endorsed by G20 Finance Ministers at their Berlin Meeting in 2004 and by the UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters at its October 2008 Meeting, requires exchange of information on request in all tax matters for the administration and enforcement of domestic tax law without regard to a domestic tax interest requirement or bank secrecy for tax purposes. It also provides for extensive safeguards to protect the confidentiality of the information exchanged.“⁶⁵

⁶³ Vgl. OECD (2000), S. 17.

⁶⁴ Vgl. Tax Justice Network (2007), S. 2.

⁶⁵ Vgl. OECD (2011d).

Die OECD macht es den Ländern leicht, diesen (Minimal-) Standard zu erfüllen. Um von der schwarzen Liste gestrichen zu werden, muss eine Regierung lediglich schriftlich gegenüber der OECD die generelle Bereitschaft zum Steuerinformationsaustausch „auf Anfrage“ („on request“) bekunden. Ein Finanzplatz qualifiziert sich bereits für einen Platz auf der weißen Liste, wenn er Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen mit lediglich zwölf Jurisdiktionen abgeschlossen hat.

Diese Anforderung hat seit dem Londoner G20-Gipfel 2009 zu einem Boom neuer Abkommen geführt. Zum Zeitpunkt des Londoner Gipfels gab es 65 Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen. In den folgenden zwei Jahren hat sich ihre Zahl auf 656 mehr als verzehnfacht (Stand: 29. März 2011).⁶⁶ Nicht selten haben Schattenfinanzzentren untereinander Abkommen geschlossen, um auf diese Weise möglichst rasch von der schwarzen bzw. grauen Liste zu verschwinden. Ein Beispiel ist Liechtenstein, das inzwischen 19 Abkommen unterzeichnet hat, darunter mit Ländern wie Monaco, Andorra, den Färöer Inseln und Grönland (vgl. Kasten 4).

Mit dem Verschwinden der schwarzen Liste der OECD ist jedoch das Problem der Steueroasen keineswegs behoben, denn der Standard des Informationsaustausches „auf Anfrage“ ist gegenüber Kapitalflucht und Steuerhinterziehung weitgehend wirkungslos.⁶⁷ Im Gegenteil: Der schwache Standard der OECD unterminiert gesetzliche Bemühungen gegen Steuerhinterziehung auf nationaler Ebene. So bezieht sich beispielsweise in Deutschland das Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung explizit auf die Liste der OECD. Seit die Liste leer ist, läuft auch das deutsche Gesetz ins Leere.⁶⁸

Kasten 4

Länder, mit denen Liechtenstein Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen geschlossen hat

(nach Datum des Vertragsabschlusses)

- Schweden (29. Dezember 2010)
- Dänemark (29. Dezember 2010)
- Färöer Inseln (29. Dezember 2010)
- Grönland (29. Dezember 2010)
- Island (29. Dezember 2010)
- Finnland (29. Dezember 2010)
- Norwegen (29. Dezember 2010)
- St. Kitts und Nevis (11. Dezember 2009)
- Antigua und Barbuda (24. November 2009)
- Belgien (10. November 2009)
- Niederlande (10. November 2009)
- Irland (13. Oktober 2009)
- St. Vincent und die Grenadinen (2. Oktober 2009)
- Frankreich (22. September 2009)
- Monaco (21. September 2009)
- Andorra (18. September 2009)
- Deutschland (2. September 2009)
- Großbritannien (11. August 2009)
- USA (8. Dezember 2008)

Quelle: OECD (2011e).

⁶⁶ Vgl. OECD (2011a).

⁶⁷ Vgl. dazu Meinzer (2009).

⁶⁸ Vgl. dazu auch die Stellungnahme von Nicola Liebert für das Netzwerk Steuergerechtigkeit bei der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema Steuerhinterziehung am 7. Juli 2010; Tax Justice Network (2010) bzw. Deutscher Bundestag (2009b), Art. 3, 2.

Während die deutsche Regierung sich ausschließlich auf die Liste der OECD beschränkt, haben andere Regierungen angesichts der dürftigen Aussagekraft dieser Liste eigene schwarze Listen aufgestellt. So präsentierte der französische Präsident Nicolas Sarkozy im Februar 2010 eine Liste von 18 Steuerparadiesen – überwiegend kleine Länder und Territorien in Mittelamerika, der Karibik und dem Pazifik.⁶⁹ Französische Banken haben sich verpflichtet, ihre Filialen in diesen Steuerparadiesen zu schließen. Für französische Unternehmen wurde die Quellensteuer auf Dividenden, Zinsen und Lizenzabgaben, die über diese Länder fließen, von 15 auf 50 Prozent angehoben und zugleich die 95-prozentige Steuerbefreiung für Dividenden gestrichen, die von einem Tochterunternehmen mit Sitz in einem dieser Länder an seine Konzernmutter gezahlt werden. Allerdings wurden eine ganze Reihe von einschlägigen Schattenfinanzplätzen aus politischen Gründen nicht in diese Liste aufgenommen, allen voran die Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein. Sarkozys Entscheidung hatte daher eher symbolische als ökonomische Bedeutung.

Wesentlich weiterreichend war die Entscheidung des brasilianischen Finanzministeriums, das im Juni 2010 eine Liste von insgesamt 74 Ländern und Territorien präsentierte, die es im weiteren Sinne als Steueroasen ansah.⁷⁰ Die Liste umfasst 65 Jurisdiktionen, die keine Einkommenssteuer erheben bzw. Einkommen mit einem Steuersatz von unter 20 Prozent besteuern, oder deren Gesetzgebung den Zugang zu Informationen über die Eigentümer juristischer Personen (inklusive Unternehmen) nicht gestattet. Diese Liste enthält die üblichen Verdächtigen, wie die britischen Kanalinseln, die Schweiz und Liechtenstein. Eine zweite Liste verzeichnet zusätzlich neun Länder, deren Gesetzgebung bestimmte Steuerprivilegien gegenüber juristischen Personen vorsieht. Zu ihnen zählen auch die USA, Spanien und die Niederlande.

Die brasilianische Liste ist weitgehend deckungsgleich mit der Liste der 60 Steuer- und Verdunkelungsoasen, die das Tax Justice Network (TJN) 2009 im Rahmen seines Projektes „Mapping the Faultlines“ („Vermessung der Verwerfungen“) präsentierte (vgl. Abbildung 2).⁷¹ TJN ging allerdings einen entscheidenden qualitativen Schritt über die reine Produktion einer Länderliste hinaus und schuf eine Rangliste der Länder nach ihrem Beitrag zum globalen Schattenfinanzsystem. Als Maß für das Ranking dient der zu diesem Zweck entwickelte Schattenfinanzindex.

Der Schattenfinanzindex

Der Schattenfinanzindex (*Financial Secrecy Index, FSI*) wurde vom Tax Justice Network im Jahr 2009 erstmals veröffentlicht. Ziel der Initiative war es, nicht nur einen Kriterienkatalog für die Einstufung eines Landes oder Territoriums als Steuer- oder Regulierungsoase zu erstellen, sondern die Länder auch nach ihrer „Schädlichkeit“ zu bewerten. Der FSI deckt 60 Staaten und Territorien ab, die im *Mapping the Faultlines*-Projekt des Tax Justice Networks als Steuer- oder Regulierungsoase identifiziert wurden (s. Abbildung 2).⁷² Die Grundlage bildeten elf bereits vorhandene Listen, darunter die ursprüngliche Liste der OECD aus dem Jahr 2000 sowie Listen des IWF und der FATF.⁷³ Nur solche Länder und Gebiete, die auf mindestens zwei dieser Listen erscheinen, wurden in die FSI-Liste aufgenommen.

Um für die 60 Länder und Gebiete eine Rangordnung zu erstellen, kombiniert der FSI ein Set von qualitativen und quantitativen Daten. Auf diese Weise soll ein objektives Maß für die „Schädlichkeit“ eines Finanzplatzes, das heißt seinen Beitrag zum globalen Problem finanzieller Geheimhaltungs- und Verdunkelungspraktiken, ermittelt werden.

Qualitative Daten wurden aus Gesetzen und Regulierungsvorschriften, dem Grad der Beteiligung an Informationsaustauschprozessen und anderen öffentlichen Quellen gewonnen. Sie werden verwendet, um den sogenannten **Intransparenzwert** (*Opacity Score*) für jedes Land zu ermitteln. Der Intransparenzwert basiert auf zwölf Indikatoren, die TJN als besonders relevant für die Charakterisierung eines Finanzplatzes als (in-)transparent und (un-)kooperativ ansieht (siehe Tabelle 7). Diese Indikatoren werden zum Intransparenzwert zusammengefasst.⁷⁴

Quantitative Daten werden verwendet, um die **globale Gewichtung** (*Global Scale Weighting*) für jede Steuer- und Regulierungsoase zu bestimmen. Sie entspricht ihrem Anteil am weltweiten Gesamtmarkt für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen. Dafür wurden öffentlich zugängliche Zahlen über den Handel mit internationalen Finanzdienstleistungen der Staaten und Territorien genutzt. Finanzplätze mit der höchsten Gewichtung sind solche, die den größten Anteil am Markt für grenzüberschreitende Finanzdienstleistungen haben.

⁶⁹ Vgl. Legifrance (2010). Am 14. April 2011 wurde diese Liste weitgehend unverändert bestätigt; vgl. Legifrance (2011).

⁷⁰ Vgl. dazu <http://steuergerechtigkeit.blogspot.com/2010/06/brasilien-macht-ernst.html>.

⁷¹ Vgl. dazu Ministério da Fazenda (2010) und www.secrecyjurisdictions.com.

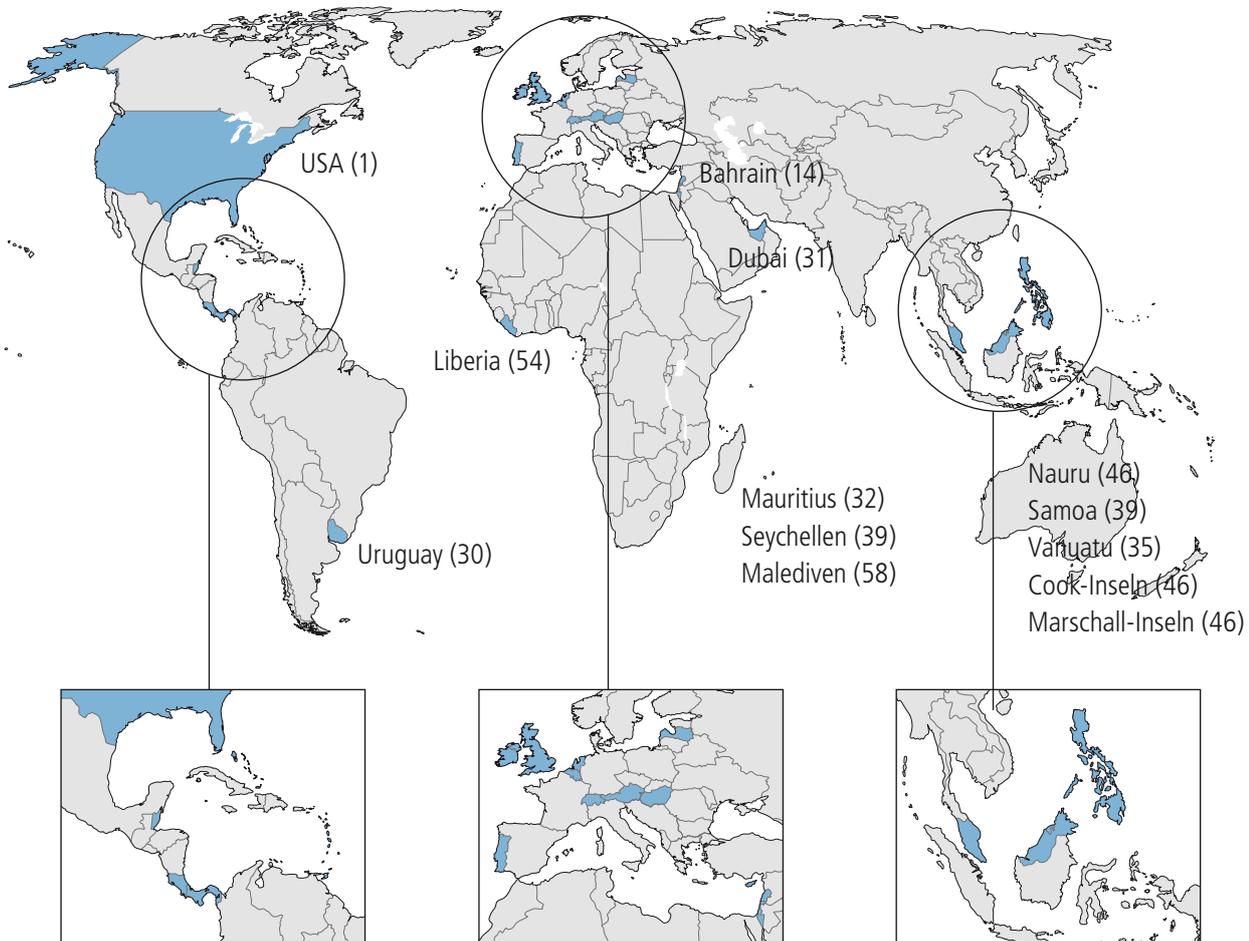
⁷² Mehr Zahlen und Informationen gibt es unter: www.secrecyjurisdictions.com.

⁷³ Vgl. Murphy (2009b).

⁷⁴ Zur Methodik des FSI vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit (2009).

Abbildung 2

Steuer- und Regulierungs-oasen in aller Welt



- Kaymaninseln (4)
- Bermuda (7)
- Brit. Jungferninseln (16)
- Panama (19)
- Barbados (28)
- Bahamas (33)
- Costa Rica (43)
- Antigua & Barbados (46)
- St. Kitts & Nevis (46)
- Anguilla (55)
- Aruba (36)
- Belize (37)
- Niederl. Antillen (38)
- Dominica (39)
- St. Lucia (39)
- St. Vincent & Grenada (39)
- Turks & Caicos (39)
- US-Jungferninseln (46)
- Montserrat (59)

- Luxemburg (2)
- Schweiz (3)
- Großbritannien (5)
- Irland (6)
- Belgien (9)
- Jersey (11)
- Österreich (12)
- Guernsey (13)
- Niederlande (15)
- Portugal (17)
- Zypern (18)
- Israel (20)
- Malta (21)
- Ungarn (22)
- Isle of Man (24)
- Lettland (26)
- Libanon (27)
- Gibraltar (46)
- Liechtenstein (55)
- Andorra (57)
- Monaco (60)

- Singapur (8)
- Hongkong (10)
- Malaysia (23)
- Philippinen (25)
- Macao (29)
- Brunei (39)

In Klammern wird der Rang im Schattenfinanzindex 2009 angezeigt.

Tabelle 7

Die zwölf Indikatoren des Schattenfinanzindex zur Bildung des Intransparenzwerts	
1	Gibt es kein gesetzliches Bankgeheimnis?
2	Gibt es ein öffentliches Register für Trusts und Stiftungen?
3	Beurteilt die FATF die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu mindestens 90 Prozent als „überwiegend umgesetzt“ und keine Ihrer Empfehlungen als „nicht umgesetzt“?
4	Sind die Jahresabschlüsse eines Unternehmens allgemein zugänglich gegen eine Gebühr von weniger als zehn US-Dollar?
5	Sind Details über die wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens verfügbar gegen eine Gebühr von weniger als zehn US-Dollar?
6	Werden Details über das wirtschaftliche Eigentum eines Unternehmens an eine zuständige Behörde übermittelt und zuverlässig aktualisiert?
7	Hat sich der Staat/das Gebiet 2009 an der Umfrage des Tax Justice Network beteiligt?
8	Beteiligt sich das Gebiet vollständig am automatischen Informationsaustausch im Rahmen der Europäischen Zinssteuerrichtlinie?
9	Hat das Gebiet wenigstens 60 bilaterale Abkommen mit einer weitgefassten Klausel zum Informationsaustausch in allen Steuerfragen abgeschlossen?
10	Haben die Behörden des Finanzplatzes effektiven Zugang zu Bankinformationen, um diese zum Zweck des Informationsaustauschs zu gebrauchen?
11	Verhindert der Finanzplatz die grenzüberschreitende Verlegung des Registersitzes eines Unternehmens?
12	Verhindert der Finanzplatz das Gründen von <i>Protected-Cell</i> -Unternehmen?
Quelle: Netzwerk Steuergerechtigkeit (2009), S. 4.	

Die Kombination aus Intransparenzwert und globaler Gewichtung ergibt schließlich den Schattenfinanzindex für jedes Land. Die Rangliste des FSI spiegelt somit die ökonomische Bedeutung eines Landes im globalen Schattenfinanzsystem wider. Je höher ein Land auf der Rangliste steht, desto größer ist sein potentieller Beitrag zur Ermöglichung illegaler Finanztransfers und den damit verbundenen Schäden für Volkswirtschaften und Gemeinwesen.

Das Ergebnis ist überraschend: An der Spitze der FSI-Rangliste stehen nicht die klassischen Steueroasen der Karibik, sondern die USA (Delaware), Luxemburg und die Schweiz. Erst an vierter Stelle folgen die Cayman Islands gefolgt von der City of London (vgl. Tabelle 8).

Ökonomische Bedeutung des globalen Schattenfinanzsystems

Die Bedeutung des weltweiten Netzes von Steuer- und Regulierungsoasen für das globale Wirtschafts- und Finanzsystem ist enorm. Ein erheblicher Teil des Welthandels und der globalen Investitionsströme fließen über Firmen in diesen Ländern und Territorien. Praktisch alle großen Transnationalen Unternehmen und Banken haben Tochterunternehmen in Steueroasen.⁷⁵ Laut einer Untersuchung des *US Government Accountability Office* (GAO) von 2008 hatte damals allein die Citigroup 427 Tochterfirmen in Steueroasen. Der skandalträchtige Energiekonzern Enron hatte vor seinem Zusammenbruch 2001 allein 692 Tochterfirmen auf den Cayman Islands.⁷⁶

⁷⁵ Vgl. dazu Tax Justice Network (2009).

⁷⁶ Vgl. Johnston, David Cay (2002).

Tabelle 8

Der Schattenfinanzindex 2009

Rang	Schattenfinanzplatz	Rang	Schattenfinanzplatz
1	USA (Delaware)	31	Vereinigte Arab. Emirate (Dubai)
2	Luxemburg	32	Mauritius
3	Schweiz	33	Bahamas
4	Cayman Islands	34	Costa Rica
5	Großbritannien (City of London)	35	Vanuatu
6	Irland	36	Aruba
7	Bermuda	37	Belize
8	Singapur	38	Niederländische Antillen
9	Belgien	39	Brunei Darussalam*
10	Hongkong	39	Dominica*
11	Jersey	39	Samoa*
12	Österreich	39	Seychellen*
13	Guernsey	39	St. Lucia*
14	Bahrain	39	St. Vincent und Grenadinen*
15	Niederlande	39	Turks und Caicos Inseln*
16	Britische Jungferninseln	46	Antigua und Barbuda*
17	Portugal (Madeira)	46	Cook Inseln*
18	Zypern	46	Gibraltar*
19	Panama	46	Grenada*
20	Israel	46	Marshall Inseln*
21	Malta	46	Nauru*
22	Ungarn	46	St. Kitts und Nevis*
23	Malaysia (Labuan)	46	US Jungferninseln*
24	Isle of Man	54	Liberia*
25	Philippinen	55	Liechtenstein*
26	Lettland	55	Anguilla*
27	Libanon	57	Andorra*
28	Barbados	58	Malediven*
29	Macao	59	Montserrat*
30	Uruguay	60	Monaco*

* Diese Gebiete werden anhand ihres Intransparenzwerts gewertet.

Quelle: www.financialsecrecyindex.com/2009results.html

Auch deutsche Finanzinstitute sind in Steuer- und Regulierungsoasen auffällig präsent. An der Spitze steht die Deutsche Bank, die dort über 1.000 Tochter- und Zweckgesellschaften, assoziierte Unternehmen und sonstige Beteiligungen unterhält. Davon befinden sich 443 im US-Schattenfinanzplatz Delaware, 171 in London und 136 auf den Cayman Islands.⁷⁷ Es liegt in der Natur des globalen Schattenfinanzsystems, dass über die Höhe des Kapitals, das dort deponiert ist, keine exakten Informationen vorliegen. Die OECD schätzte bereits 2007, dass zwischen fünf und sieben Billionen US-Dollar in Steuer- und Regulierungsoasen angelegt seien.⁷⁸ Der jährliche Reichtumsbericht der Boston Consulting Group bestätigt diese Größenordnung. Laut dem Bericht von 2010 ist das Vermögen, das von Investoren außerhalb ihres gesetzlichen Wohnsitzes *offshore* gehalten wird, von 6,8 Billionen US-Dollar im Jahr 2008 auf 7,4 Billionen im Jahr 2009 gestiegen.⁷⁹ An der Spitze steht die Schweiz, in der Nicht-Einheimische Vermögenswerte in Höhe von rund zwei Billionen US-Dollar halten. Diese Gelder sind in der Regel der Besteuerung im Heimatland der Anleger entzogen. Den Ländern entgehen dadurch jedes Jahr öffentliche Einnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe. Ein substantieller Teil davon entfällt auf die Länder des Südens.

⁷⁷ Vgl. dazu die Recherche von Attac vom April 2011 unter Attac (2011), bzw. die etwas ältere Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen unter Deutscher Bundestag (2009a), oder direkt die Primärquellen, z.B. Deutsche Bank (2010).

⁷⁸ Vgl. Owens (2007).

⁷⁹ Vgl. Boston Consulting Group (2010).

4. Ausmaß und Kosten von Kapitalflucht und Steuervermeidung

Die Verluste, welche die Volkswirtschaften der ärmeren Länder durch Kapitalflucht, Geldwäsche, illegale Gewinnverlagerungen und falsch deklarierte Import- und Exportpreise erleiden, sind enorm. Es liegt in der Natur dieser Transaktionen, dass sie nicht in offiziellen Statistiken auftauchen und daher keine exakten Zahlen über sie vorliegen.

Eine Ahnung vom Ausmaß des finanziellen Schadens vermitteln die Beispiele der korrupten Politiker und Staatsbeamten, die in den letzten Jahrzehnten öffentliche Gelder in insgesamt dreistelliger Milliardenhöhe unterschlagen und außer Landes geschafft haben (vgl. Tabelle 3 in Kap. 2). Diese Gelder machen aber nur einen Bruchteil der weltumspannenden illegalen Finanzflüsse aus.⁸⁰

Eine erste systematische Untersuchung der illegalen Finanzflüsse aus Entwicklungs- und Schwellenländern hat die in Washington, D.C. ansässige NGO Global Financial Integrity (GFI) durchgeführt. GFI-Ökonom Dev Kar und seine Kollegen analysierten die Zahlungsbilanzen der Länder auf Grundlage folgender zwei Methoden, welche die Weltbank bzw. der IWF entwickelt haben:

1. Die „Restposten-Methode“ der Weltbank (*World Bank Residual Method*): Sie geht davon aus, dass illegale Finanzflüsse (IFF) aus einem Land berechnet werden können, indem von der Summe der Kapitalzuflüsse in der Zahlungsbilanz (Änderung der Auslandsverschuldung ($\Delta Debt$) zzgl. ausländische Nettodirektinvestitionen (FDI_{netto})) die Summe aus Leistungsbilanzsaldo (CA) und Änderung der Devisenreserven (ΔFER) abgezogen wird. Die entsprechende Formel lautet:

$$IFF = (\Delta Debt + FDI_{netto}) - (CA + \Delta FER)$$

2. Das Berechnungsmodell für gefälschte Import- und Exportpreise auf Grundlage der *Direction of Trade Statistics (DOTS)* des IWF. Mit Hilfe der DOTS können die Handelsströme zwischen zwei Ländern verglichen werden. Weicht das berichtete Finanzvolumen der Exporte aus Land A in Land B vom berichteten Umfang der Importe in Land B aus Land A ab (unter Berücksichtigung zusätzlicher Faktoren wie Transportkosten, Versicherung etc.), wurden Preise offensichtlich falsch deklariert und Rechnungen gefälscht.

Durch die Kombination dieser zwei Berechnungsmodelle konnte GFI Näherungswerte für den Umfang der grenzüberschreitenden illegalen Finanzflüsse ermitteln. Das Ergebnis: Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 verloren die Volkswirtschaften des Südens nach konservativer Schätzung jährlich 725 Mrd. US-Dollar durch illegale Finanztransaktionen. Die Finanzflüsse nahmen in diesem Zeitraum kontinuierlich zu. Im Jahr 2008 erreichten sie einen Umfang von 1.260 Mrd. US-Dollar – und waren damit mehr als zehnmals so hoch wie die öffentliche Entwicklungsfinanzierung (ODA) dieses Jahres (122 Mrd. US-Dollar). Für 2009 rechnet GFI mit illegalen Finanzflüssen in einer Größenordnung von 1.300 Mrd. US-Dollar.

Das Land, das in absoluten Zahlen die mit Abstand größten Verluste durch illegale Kapitalabflüsse zu verzeichnen hat, ist China. Es verlor im Durchschnitt der Jahre 2000–2008 241 Mrd. US-Dollar pro Jahr, im Jahr 2008 lagen die illegalen Finanzabflüsse bei 344 Mrd. US-Dollar. Auf den Plätzen dahinter folgen Russland, Mexiko, Saudi Arabien und Malaysia (vgl. Tabelle 9).

Durchschnittlich 55 Prozent der illegalen Finanzflüsse sind auf falsch deklarierte Import- und Exportpreise zurückzuführen, die Tendenz ist sinkend. Die verbleibenden 45 Prozent wurden verursacht durch die Unterschlagung öffentlicher Gelder, Korruption, Steuerhinterziehung u.ä.. Der Anteil nahm in den vergangenen Jahren zu.

⁸⁰ Im Englischen wird hier der Begriff „illicit financial flows“ verwendet. GFI definiert „illicit money“ als Finanzmittel, die illegal erworben, illegal transferiert oder illegal gebraucht werden. Wir verwenden darum den Begriff „illegale Finanzflüsse“, da er dieser Definition eher entspricht als die direkte Übersetzung von „illicit“ (unrechtmäßig); vgl. Kar/Cartwright-Smith (2008), S. iv.

Tabelle 9

Länder mit den größten illegalen Finanzabflüssen 2000–2008

Rang	Land	Illegale Finanzabflüsse*
1	VR China	241,777
2	Russland	47,478
3	Mexiko	46,239
4	Saudi Arabien	33,501
5	Malaysia	32,369
6	Ver. Arab. Emirate	30,655
7	Kuwait	26,907
8	Venezuela	17,455
9	Katar	15,298
10	Nigeria	14,489
11	Kasachstan	14,001
12	Philippinen	12,142
13	Polen	11,832
14	Indonesien	11,608
15	Indien	11,569
16	Argentinien	10,019
17	Ukraine	9,151
18	Türkei	8,539
19	Chile	7,775
20	Tschechische Rep.	7,335
21	Ägypten	6,357
22	Südafrika	6,092
23	Iran	5,279
24	Thailand	5,140
25	Slowenien	4,494

Rang	Land	Illegale Finanzabflüsse*
26	Costa Rica	4,359
27	Panama	3,940
28	Rumänien	3,678
29	Weißrussland	3,558
30	Brunei Darussalam	3,488
31	Syrien	3,372
32	Lettland	2,876
33	Honduras	2,828
34	Aruba	2,725
35	Brasilien	2,614
36	Aserbaidshjan	2,298
37	Trinidad u. Tobago	2,236
38	Bulgarien	2,176
39	Kroatien	2,143
40	Oman	2,110
41	Kolumbien	2,076
42	Angola	2,030
43	Zypern	2,028
44	Israel	1,689
45	Estland	1,670
46	Bangladesch	1,581
47	Ecuador	1,545
48	Dom. Republik	1,517
49	Slowakei	1,362
50	Guatemala	1,354

* pro Jahr, Durchschnitt 2000–2008, Mrd. US-Dollar

GFI betont, dass es sich bei diesen Zahlen um konservative Schätzungen handelt und der tatsächliche Umfang der illegalen Finanzflüsse aus den Ländern des Südens noch wesentlich größer sei. So tauchen beispielsweise der Drogenhandel, der Waffenschmuggel und alle anderen Formen transnationaler Schattenwirtschaft (vgl. Tabelle 4 in Kap. 2) in den offiziellen Handelsstatistiken nicht auf – und damit auch nicht in den Berechnungen von GFI. Die *Direction of Trade Statistics* des IWF berücksichtigen zudem nicht den Handel mit Dienstleistungen. Auch die Fälschung von Import- und Exportpreisen auf einer gemeinsamen Rechnung („same-invoice faking“) wird nicht berücksichtigt.

GFI hat für die Länder Afrikas hochgerechnet, welchen Umfang die illegalen Finanzflüsse haben, wenn einige dieser Faktoren zusätzlich berücksichtigt werden. Das Ergebnis ist alarmierend: Im Zeitraum 1970–2008 hat der afrikanische Kontinent rund 1,8 Billionen US-Dollar durch illegale Finanztransfers ins Ausland verloren (vgl. Tabelle 10). Dies ist ein Vielfaches dessen, was Afrika jemals an öffentlicher Entwicklungshilfe erhalten hat.

Das von Einigen vermittelte Bild von Afrika als „Fass ohne Boden“ muss angesichts dieser Zahlen endgültig revidiert werden. Näher an der Realität ist das Bild von Afrika als dem

Tabelle 10

Kalkulation illegaler Finanzflüsse aus Afrika 1970–2008 (in Mrd. US-Dollar)

	1970er	1980er	1990er	2000–2008	1970–2008
Gefälschte Handelspreise (Güter)	29,988	91,302	93,955	162,335	377,581
Gefälschte Handelspreise (Dienstleistungen)	7,041	22,604	30,263	45,172	105,783
Gefälschte Handelspreise auf einer Rechnung („same-invoice faking“)	37,029	113,906	124,218	207,507	483,363
Illegale Kapitalabflüsse („Restposten“ in der Zahlungsbilanz)	27,303	112,557	61,785	274,836	476,480
Schätzwert für Länder mit fehlenden Daten	43,954	64,960	62,201	94,128	367,691
Summe	145,315	405,329	372,423	783,977	1.810,898

Quelle: Kar/Cartwright-Smith (2010), S. 16.

„geplünderten Kontinent“, dem von korrupten Eliten und skrupellosen Investoren kontinuierlich Kapital entzogen wird.

Nigeria ist unter allen afrikanischen Ländern am stärksten von Kapitalflucht betroffen. In den vergangenen vier Jahrzehnten verlor das Land auf diese Weise 218 Mrd. US-Dollar (inflationsbereinigt, Basisjahr 2004). Allein für das Jahr 2008 schätzt GFI die illegalen Finanzflüsse aus Nigeria auf über 50 Mrd. US-Dollar (vgl. Tabelle 11). Hinter Nigeria folgen Ägypten, Südafrika, Marokko und Angola. Aber auch ein Land wie Ghana verlor in den vergangenen Jahrzehnten durch verschiedene Formen von Kapitalflucht und Steuervermeidung Kapital in Milliardenhöhe (vgl. Kasten 5 zu Ghana).

Die illegalen Kapitalflüsse bedeuten massive Verluste für die Volkswirtschaften der Entwicklungs- und Schwellenländer. Sie dürfen aber nicht gleichgesetzt werden mit Einnahmeausfällen für die öffentlichen Kassen. Denn würden die Gelder in den Ländern bleiben, würden sie keineswegs zu 100 Prozent den Staaten zur Verfügung stehen. Sie könnten aber zum einen als Investitionskapital innerhalb dieser Länder dienen, zum anderen würden sie – korrekt deklariert – das zu versteuernde Einkommen bzw. die zu versteuernden Unternehmensgewinne erhöhen. Die britische NGO Christian Aid hat berechnet, dass den Ländern des Südens allein durch die Manipulation der Import- und Exportpreise pro Jahr 160 Mrd. US-Dollar an Staatseinnahmen entgehen.⁸¹ Mit anderen Worten: Würden die Unternehmen ihre Import- und Exportpreise korrekt deklarieren, stünden den öffentlichen Haushalten in den Entwicklungs- und Schwellenländern zusätzliche 160

Mrd. US-Dollar pro Jahr zur Verfügung. Addiert man zu dieser Summe die öffentlichen Mittel, die jährlich von korrupten Politikern und Staatsbeamten veruntreut und außer Landes gebracht werden – nach Schätzungen von Weltbank und UN 20–40 Mrd. US-Dollar⁸², sowie die Gelder, die den Staaten infolge von Steuervermeidungstricks und *Round Tripping* jedes Jahr entgehen, erreichen die Einnahmeverluste eine Größenordnung von mehreren hundert Milliarden US-Dollar. Dies würde theoretisch ausreichen, um die Verwirklichung sämtlicher Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) bis zum Jahr 2015 zu finanzieren.

Die Kosten von Kapitalflucht und Steuervermeidung bestehen aber nicht nur in den Einnahmeverlusten für die öffentlichen Haushalte. Wie in Kapitel 1 erwähnt haben Steuern grundsätzlich neben der Aufbringungsfunktion auch eine Verteilungs- und Steuerungsfunktion und erhöhen die Rechenschaftspflicht von Regierungen und Parlamenten. Durch Kapitalflucht und Steuervermeidung entziehen korrupte Eliten und transnational agierende Unternehmen den Staaten somit nicht nur dringend benötigte Ressourcen; sie behindern auch die politische Steuerungsfähigkeit der Regierungen, vergrößern durch ihre skrupellose Bereicherung die Kluft zwischen Arm und Reich und unterminieren den Ausbau von *good governance*.

⁸¹ Vgl. Christian Aid (2008).

⁸² Vgl. Brun et al. (2011), S. xi.

Tabelle 11

Illegale Finanzflüsse aus den Ländern Afrikas

(in Mio. US-Dollar, inflationsbereinigt, Basisjahr 2004)

Land	2008	1970–2008	Land	2008	1970–2008
Ägypten	8.326,6	105.173,3	Malawi	0,2	1.645,1
Äquatorialguinea	0,0	38,8	Mali	995,9	7.593,1
Äthiopien	1.948,6	16.459,4	Marokko	33,2	33.853,8
Algerien	0,0	26.137,4	Mauretanien	244,3	2.275,5
Angola	2.459,0	29.500,1	Mauritius	42,7	1.978,1
Benin	0,0	1.188,5	Mosambik	0,0	5.449,6
Botswana	0,0	4.529,9	Namibia	0,0	0,0
Burkina Faso	136,2	1.421,2	Niger	1,3	1.524,3
Burundi	41,0	1.175,6	Nigeria	51.694,6	217.738,1
Côte D'Ivoire	78,4	21.642,2	Ruanda	247,2	1.897,0
Dschibuti	90,0	1.362,1	Sambia	154,5	9.347,9
Eritrea	0,0	117,8	São Tomé und Príncipe	0,6	155,7
Gabun	72,9	10.071,0	Senegal	0,0	1.418,9
Gambia	8,8	1.111,9	Seychellen	128,7	2.385,4
Ghana	128,0	4.885,6	Sierra Leone	53,8	2.014,3
Guinea	1.492,3	7.196,9	Simbabwe	284,2	9.564,4
Guinea-Bissau	35,8	492,7	Somalia	151,5	1.321,0
Kamerun	0,0	11.462,2	Südafrika	21.764,5	81.840,0
Kapverden	67,0	492,9	Sudan	2.159,1	16.568,0
Komoren	6,6	105,9	Swasiland	0,0	1.836,1
Kongo, DR	7,6	1.003,2	Tansania	334,4	7.356,4
Kongo, Republik	54,0	16.206,0	Togo	0,0	2.215,6
Kenia	149,1	5.583,8	Tschad	0,0	514,2
Lesotho	198,5	1.545,7	Tunesien	213,2	15.155,2
Liberia	5,6	2.884,2	Uganda	1.894,5	6.185,6
Libyen	86,6	1.780,6	Zentralafrik. Republik	121,3	1.071,5
Madagaskar	849,3	8.552,3	Summe	96.761,6	715.025,9

Quelle: Kar/Cartwright-Smith (2010), S 33ff. Berücksichtigt sind in dieser Statistik nur gefälschte Preise im Güterhandel und illegale Kapitalabflüsse („Restposten“ in der Zahlungsbilanz).

Ohne die effektive Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung sowie der globalen Infrastruktur von Finanzdienstleistern, Vermögensberatern und Schattenfinanzzentren, die sie ermöglichen, sind dauerhafte Entwicklungsfortschritte nicht zu erwarten. Global Financial Integrity warnt in diesem Zusammenhang:

“(…) economic growth without credible reform could lead to more, not less, capital flight, as the increase in incomes would simply finance the increased accumulation of foreign assets.”⁸³

⁸³ Kar/Cartwright-Smith (2010), S 17.

Kapitalflucht und Steuervermeidung in Ghana

Ghana zählt zu den ersten Ländern Afrikas, die sich aus dem Kolonialismus befreit haben. Das Land gilt als Vorzeigestaat für wirtschaftliche und politische Entwicklung. Dennoch leben noch immer 28,5 Prozent der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze.⁸⁴ Grund hierfür ist trotz Fortschritten beim Ausbau des Steuersystems unter anderem der Mangel an öffentlichen Ressourcen. Dieser hat verschiedene Ursachen:⁸⁵

Durch falsche Rechnungslegung im Im- und Export und gefälschte Verrechnungspreise von Transnationalen Unternehmen entgingen dem ghanaischen Staat allein zwischen 2005 und 2007 geschätzte 30,7–51,4 Mio. US-Dollar an Steuereinnahmen pro Jahr.⁸⁶ Häufig liegen die Import- und Exportpreise weit unter bzw. über den internationalen Referenzpreisen. So wurden Diamanten für 28 US-Dollar pro Karat (internationaler Referenzpreis: 1.089 US-Dollar) und Holzbetten für vier US-Dollar pro Stück (internationaler Referenzpreis: 96 US-Dollar) in die USA exportiert. Ghana importierte im Gegenzug aus den USA Autoreifen für 2.688 US-Dollar pro Reifen (internationaler Referenzpreis: 33,60 US-Dollar) sowie Vergaser zum Preis von 48.000 US-Dollar pro Stück (internationaler Referenzpreis: 50,40 US-Dollar). Insgesamt sollen zwischen 1996 und 2005 mehr als 664 Mio. US-Dollar auf diese Weise illegal aus Ghana in die USA geflossen sein.⁸⁷

Obwohl Ghana Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich, Deutschland, Südafrika, Italien, Belgien und den Niederlanden abgeschlossen hat, gelingt es dem Land nicht, diese Art von Steuervermeidung durch Transnationale Unternehmen zu verhindern.

Nach Schätzungen von Global Financial Integrity hat Ghana durch Kapitalflucht und gefälschte Handelspreise zwischen 1970 und 2008 4.885,6 Mrd. US-Dollar verloren, im Jahr 2008 waren es 128 Mio. US-Dollar.⁸⁸

Gold, Diamanten, Mangan und Bauxit stellen mit etwa 30 Prozent einen wichtigen Anteil am Gesamtexport Ghanas dar. Dennoch trägt der Bergbausektor nur wenig zu den öffentlichen Einnahmen bei. Sein Anteil am gesamten Steueraufkommen macht nur drei Prozent aus. Dafür sind die niedrigen Förderabgaben von nur drei Prozent des Produktionswertes verantwortlich, das Fehlen effektiver Kontrollinstanzen sowie die niedrige Unternehmenssteuer von nur 0,5–2,0 Prozent des Umsatzes. Die Sonderregelung für ausländisches Personal, keine Einkommenssteuer zahlen zu müssen, verringert das Steueraufkommen im Bergbausektor zusätzlich. Die Weltbank schätzte 2003, dass über 70 Prozent der Exporteinnahmen aus dem Rohstoffverkauf Ghanas nie das Land erreichen, da das ghanaische Gesetz erlaubt, diese Einnahmen auf ausländischen Konten anzulegen.⁸⁹

Ebenso wie der Bergbausektor steuert auch die Forstwirtschaft nur wenig zum öffentlichen Haushalt bei. Unternehmen der Forstwirtschaft müssen in Ghana lediglich 0,2 Prozent ihres Umsatzes als Gewinnsteuer zahlen. Nur Unternehmen, die eine Gewinnrate von über 10 Prozent verzeichnen, müssen 3,5 Prozent als Steuern abführen. Ein zusätzliches Problem stellen die illegalen Rodungen dar, die von den Steuerbehörden überhaupt nicht erfasst werden.⁹⁰ →

⁸⁴ World Bank (2011a)

⁸⁵ Vgl. zum Folgenden Prichard et al. (2009).

⁸⁶ Vgl. Pak (2006).

⁸⁷ Ebd.

⁸⁸ Vgl. Kar/Cartwright-Smith (2010), S 37ff.

⁸⁹ World Bank (2003).

⁹⁰ Vgl. Hansen/Treue (2008).

Wie viele andere Entwicklungsländer versucht auch Ghana, ausländische Investoren durch Steuererleichterungen ins Land zu holen. 1995 wurden erste Sonderwirtschaftszonen, sogenannte *Free Zones*, geschaffen. In ihnen sind Export- und Tourismusunternehmen von allen indirekten Steuern und Abgaben sowie zehn Jahre lang von den Gewinnsteuern befreit. Nicht selten werden diese Vergünstigungen missbraucht, indem Unternehmen die zehnjährige Steuerfreiheit nutzen, danach aber ihren Sitz in ein anderes Land verlagern. Zudem kommt es immer wieder vor, dass Güter in die *Free Zones* steuervergünstigt importiert werden, um sie von dort illegal auf den lokalen Märkten weiterzuverkaufen. Die staatliche Behörde zur Verwaltung der *Free Zones* (GFZB) versucht, den Missbrauch der Zonen zu verhindern, und hat beispielsweise 2007 Unternehmen der Holzwirtschaft und Plastikproduktion die Vergünstigungen der Sonderwirtschaftszonen aberkannt, da diese auch ohne Steuererleichterungen in der Region investieren.

2007 entstand in Ghana mit Beratung durch Mauritius das erste *Offshore-Banking-Center* Nord- und Westafrikas. Die Steuerbefreiung für Einkommen ausländischer Kontoinhaber sowie das strikte Bankgeheimnis sollten Kapitalanleger anziehen, den regionalen Kapitalmarkt stärken, Arbeitsplätze schaffen und damit zum Wirtschaftswachstum beitragen. Schätzungen zufolge wurden dadurch aber lediglich 5.000 Arbeitsplätze geschaffen. Die Intransparenz birgt zudem die Gefahr, dass auch einheimische Unternehmen und Individuen das *Offshore-Banking Center* nutzen und auf diese Weise Steuern hinterziehen. Nicht nur aus diesem Grund wurden Ghanas Bestrebungen von zivilgesellschaftlichen Gruppen wie dem *Tax Justice Network-Africa* aber auch von der OECD scharf kritisiert. Jeffrey Owens, Direktor des OECD-Steuerzentrums, warnte im Januar 2010:

*“The last thing Africa needs is a tax haven in the centre of the African continent.”*⁹¹

⁹¹ Vgl. Mathiason (2010).

5. Was zu tun ist: Initiativen gegen Kapitalflucht und Steuervermeidung

Das Bewusstsein für den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schaden, der durch Kapitalflucht und Steuervermeidung weltweit verursacht wird, ist in den letzten Jahren gewachsen. Immer deutlicher wird, dass die substantielle Stärkung der öffentlichen Finanzen in den Ländern des Südens eine Grundbedingung für ihre nachhaltige Entwicklung ist. Ohne die effektive Bekämpfung illegaler Finanzflüsse wird sie keinen Erfolg haben.

Dabei geht es nicht um die Alimenterung aufgeblähter Staatsapparate. Es geht vielmehr um die Mindestausstattung der Staaten mit öffentlichen Mitteln, die Regierungen und Parlamente in die Lage versetzen, ihre Pflichten bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu erfüllen, einschließlich der Rechte von Frauen und Kindern. Solange sie nicht über ausreichende Staatseinnahmen verfügen, können sie weder eine bezahlbare öffentliche Gesundheitsversorgung gewährleisten noch

Bildungssysteme ausbauen. Sie haben weder die Mittel für die flächendeckende Trinkwasserversorgung noch für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme. Sie können weder eine umfassende Umwelt- noch eine aktive Beschäftigungspolitik betreiben.

Kurzum: Kapitalflucht und Veruntreuung öffentlicher Gelder durch korrupte Politiker und Beamte sowie die diversen Steuervermeidungspraktiken heimischer Unternehmen und Transnationaler Unternehmen bedeuten eine gravierende Entwicklungshürde, verhindern Armutsbekämpfung und fördern soziale Polarisierung.

Angesichts des Ausmaßes der Probleme haben viele Regierungen ihre Aktivitäten in diesem Bereich in den letzten Jahren verstärkt. Jedes Jahr entstanden neue internationale Initiativen zur Verbesserung der Steuerkooperation und zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche (vgl. Kasten 6).

Kasten 6

Internationale Initiativen zur Steuerkooperation und Korruptionsbekämpfung

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) gegründet 1989
Mandat: Entwicklung und Förderung von Grundsätzen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.
Mitglieder: 35 Staaten, darunter fast alle OECD-Mitglieder, China und Südafrika. www.fatf-gafi.org/

OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes gegründet 2000
Mandat: Entwicklung von Standards zu Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen und Überwachung der Umsetzung bei den Mitgliedern.
Mitglieder: 101 Länder, darunter alle OECD- und alle G20-Mitglieder, viele Steueroasen und einige afrikanische Staaten wie Ghana, Botswana und Kenia. www.oecd.org/tax/transparency

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) gegründet 2002
Mandat: Offenlegung der Zahlungsflüsse zwischen Unternehmen und Regierungen im Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor.
Mitglieder: 35 Rohstoffländer, 17 Unterstützerländer, Rohstoffunternehmen, Finanzinvestoren, zivilgesellschaftliche Organisationen. <http://eiti.org/>

International Tax Dialogue gegründet 2002
Mandat: Stärkung des Internationalen Austauschs über Steuerthemen zwischen nationalen Steuerbehörden, regionalen und internationalen Steuerorganisationen.
Mitglieder: IWF, Weltbank, OECD, IADB, EU-Kommission, IFC und DFID www.itdweb.org/

Kasten 6

Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

gegründet 2003

Mandat: Korruptionsprävention, strafrechtliche Verfolgung, Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Rückführung veruntreuter Gelder.

Mitglieder: Von 151 Ländern ratifiziert (Stand: März 2011).

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen (2004)

gegründet 2004

Mandat: Entwicklung von Modellen für Steuerabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Förderung internationaler Steuerkooperation, Formulierung von Empfehlungen zu capacity building und technischer Zusammenarbeit.

Mitglieder: Steuerfachleute aus 25 Ländern

www.un.org/esa/ffd/tax/

Stolen Assets Recovery Initiative (StAR)

gegründet 2007

Mandat: Stärkung Politischer Unterstützung in den Industrieländern für die Rückführung veruntreuter Gelder und Unterstützung der Entwicklungsländer mit technischer Hilfe.

Mitglieder: UNODC und Weltbank

www1.worldbank.org/publicsector/star_site/

Task Force on Financial Integrity and Economic Development

gegründet 2007

Mandat: Schaffung Politischen Bewusstseins für die Probleme illegaler Finanzflüsse, Verbesserung des Wissens über das Ausmaß und die Folgen dieser Finanzflüsse und Formulierung konkreter Politikempfehlungen.

Mitglieder: mehr als 50 Länder und NGOs

www.financialtaskforce.org/

South-South Sharing of Successful Tax Practices (S4TP)

gegründet 2008

Mandat: Förderung von Kooperation und Austausch von Erfahrungen zwischen Entwicklungsländern bei der Mobilisierung inländischer Ressourcen.

Mitglieder: Abteilung zu Süd-Süd-Kooperation von UNDP, Büro für Entwicklungsfinanzierung von UNDESA, TJN und New Rules for Global Finance

www.s4tp.org/

International Tax Compact (ITC)

gegründet 2008

Mandat: Dialog- und Aktionsplattform zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Reform ihrer Steuersysteme und bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -Vermeidung.

Mitglieder: Frankreich, Deutschland, Schweiz, Norwegen, Spanien, Niederlande, OECD, IWF, UN, das ATAF, EU-Kommission, NGOs

<http://taxcompact.net/>

OECD Informal Task Force on Tax and Development

gegründet 2010

Mandat: Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Reform ihrer Steuersysteme, der Einführung von Informationsaustauschabkommen und Besteuerung von internationalen Unternehmen, Entwicklung von Transparenzregeln

Mitglieder: OECD-Länder, Entwicklungs- und Schwellenländer, Unternehmen, NGOs, ADB, ATAF, EITI, EU, CIAT, ITC, ITD, WB, UN

www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34565_45958051_1_1_1_1,00.html

All diese Initiativen haben aber bislang nicht dazu geführt, dem globalen Schattenfinanzsystem seine Grundlagen zu entziehen und das Wachstum illegaler Finanzflüsse zu stoppen, geschweige denn umzukehren.

Notwendig ist daher weiterhin ein Bündel nationaler und internationaler Maßnahmen, um die öffentlichen Haushalte in den Ländern des Südens zu stärken, Steuerschlupflöcher zu stopfen und Kapitalflucht zu verhindern. Dazu zählen unter anderem:

- Erweiterte Transparenzanforderungen für Unternehmen und Banken, unter anderem durch länderbezogene Berichtspflichten (*country-by-country reporting*);
- Verbindliche Regeln für den automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden;
- Effektive Maßnahmen gegen Gewinnverlagerungstricks von Unternehmen, insbesondere Preismanipulationen im konzerninternen Handel (*transfer pricing*);
- Die Stärkung der bi- und multilateralen Steuerkooperation, um schädlichen Steuerwettbewerb und den damit verbundenen Steuerwettlauf nach unten zu unterbinden, Regierungen beim Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme zu unterstützen und die Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland zu erleichtern.

Zugleich müssen die Transparenz der Staatsfinanzen erhöht und die Partizipation von Parlamenten und Zivilgesellschaft gestärkt werden. Denn nur so kann überprüft werden, ob die Regierungen die zusätzlichen Staatseinnahmen tatsächlich zur Bekämpfung der Armut und zur Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele verwenden. Im Einzelnen besteht derzeit Handlungsbedarf vor allem in folgenden vier Bereichen:

Länderbezogene Berichtspflichten (*country-by-country reporting*)

Eine Grundvoraussetzung für mehr Steuerehrlichkeit der Konzerne ist die Transparenz ihrer Zahlungsflüsse. Ein Schlüssel dazu wären länderbezogene Berichtspflichten (*country-by-country reporting*). Konzerne müssten danach in ihren Jahresabschlüssen und Finanzberichten für alle Tochterunternehmen und Beteiligungen lückenlos offen legen, in welchen Ländern sie in welchem Umfang Umsätze tätigen, Gewinne erwirtschaften und Steuern zahlen. Auf diese Weise erhielte man Anhaltspunkte, ob die gezahlten Steuern im Verhältnis zum Umsatz, ausgewiesenen Gewinn und den jeweiligen lo-

kalen Steuersätzen angemessen sind, oder ob das Unternehmen seine Gewinne gezielt in Steueroasen verlagert.

Die Pflicht für Transnationale Unternehmen, ihre Jahresabschlüsse nach Ländern aufzugliedern, kann auf verschiedenen Ebenen verankert werden. Eine Möglichkeit wäre die Einführung eines entsprechenden Rechnungslegungsstandards durch den **International Accounting Standards Board (IASB)**. Der IASB ist einer der wichtigsten Akteure in der globalisierten Wirtschaft – und zugleich einer der am wenigsten bekannten.⁹² Er setzt die Standards, an die sich praktisch alle Transnationalen Unternehmen und Banken in ihrer Finanzberichterstattung halten müssen. Der IASB bildet das Zentrum eines globalen Geflechts von Beratungs- und Kontrollgremien, in denen Wirtschaftsprüfer, Unternehmensvertreter und nationale Standardsetzer zusammenarbeiten. Er wird getragen von der International Financial Reporting Standards Foundation (IFRS Foundation). Diese private Stiftung hat ihren Sitz bemerkenswerterweise im oben erwähnten US-Bundesstaat Delaware. Die Standards, die diese Selbstregulierungsinstanz der Wirtschaft entwickelt, heißen *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

Einen Ansatzpunkt für die Verankerung länderbezogener Berichtspflichten böte IFRS 8, der die Berichterstattung über Geschäftssegmente („Segmentberichterstattung“) regelt. Er besteht in der jetzigen Form seit 2009. Grundsätzlich versteht man unter Segmentberichterstattung die Offenlegung von Vermögens- und Ergebnisinformationen eines Unternehmens, untergliedert nach Tätigkeitsbereichen (Unternehmensbereichen) und geografischen Merkmalen. Dies könnte die Aufgliederung der Unternehmenszahlen nach Ländern einschließen. IFRS 8 folgt jedoch stattdessen der „Management Logik“, das heißt, dass die externe Berichterstattung eines Unternehmens im Einklang mit der „Sicht des Managements“ erfolgt. Mit anderen Worten: Die Unternehmen bestimmen selbst, nach welchen Kriterien sie ihre Geschäftssegmente definieren und die entsprechenden Informationen offen legen. IFRS 8 wird voraussichtlich 2011–2012 einer ersten Überprüfung (*post implementation review*) unterzogen. In diesem Zusammenhang könnte die Aufnahme länderbezogener Berichtspflichten erneut eingefordert werden.

Einen weiteren Ansatzpunkt böte IFRS 6, ein spezieller Rechnungslegungsstandard für die Unternehmen der extraktiven Industrie. Er ist allerdings bisher eng beschränkt auf die Exploration und Evaluierung von mineralischen Ressourcen. Derzeit gibt es Bemühungen, länderbezogene Offenlegungspflichten bei der Überarbeitung dieses Standards zu berück-

⁹² Vgl. dazu www.ifrs.org und Obenland (2010).

sichtigen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat im Juni 2010 seine Mitglieder ausdrücklich aufgerufen, sich gegenüber dem IASB dafür einzusetzen:

„Member States should support ongoing consultation work by the IASB (International Accounting Standard Board) on a country-by-country reporting requirement in IFRS 6 (International Financial Reporting Standard 6) for the extractive sector, and encourage the IASB to look beyond the extractive sector.“⁹³

Der Rohstoffsektor spielt bei der Einführung länderbezogener Berichtspflichten eine besondere Rolle. Auf freiwilliger Basis haben sich rohstoffreiche Länder im Rahmen der **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)** bereits seit 2002 verpflichtet, die Zahlungen von Unternehmen im Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor offenzulegen. Mittlerweile haben sich 35 Rohstoffländer sowie zahlreiche Bergbau und Erdölkonzerne dieser Initiative angeschlossen (vgl. Kasten 6). Bei der Umsetzung der Initiative gibt es in vielen dieser Länder jedoch noch erhebliche Defizite.⁹⁴ Faktisch hängt es weitgehend vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen und der Stärke der Zivilgesellschaft ab, ob in den rohstoffreichen Ländern tatsächlich Transparenz geschaffen wird. So wurde in Liberia EITI tatsächlich genutzt, um die breite Bevölkerung über Zahlungsströme aus der extraktiven Industrie zu informieren. Im Gegensatz dazu haben die Regierungen der zentralafrikanischen Länder lediglich die Minimalanforderungen von EITI erfüllt. Zahlen sind dort nur in aggregierter Form verfügbar und kaum überprüfbar. Zudem haben sich nicht alle Rohstoffunternehmen an der Initiative beteiligt, so dass die Informationen zwangsläufig lückenhaft bleiben. Eine auf Freiwilligkeit basierende Initiative wie EITI kann daher eine Vorreiterrolle spielen, sie kann aber kein Ersatz für gesetzlich verankerte Offenlegungspflichten für Unternehmen sein.

In den USA sind solche Pflichten für den extraktiven Sektor erstmals im **Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act** verankert worden. Präsident Obama hat dieses Gesetz am 21. Juli 2010 unterzeichnet. Zu seinen allgemeinen Zielen gehören die Förderung der Finanzstabilität, die Verbesserung der Rechenschaftspflicht und die Erhöhung der Transparenz im Finanzsystem. Abschnitt 1504 dieses 850 Seiten umfassenden Gesetzes schreibt vor, dass US-amerikanische und ausländische Firmen, deren Aktien an einer US-amerikanischen Börse gehandelt werden und die im weitesten Sinne im extraktiven Sektor zu verorten sind, offenlegen müssen, wie viel sie Regierungen für den Zugang

und den Abbau von Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen zahlen. Die Zahlen müssen auf Länder- und Projektbasis an die US-Börsenaufsicht SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) gemeldet und von dieser elektronisch veröffentlicht werden. Im Einzelnen sieht der Dodd-Frank Act vor, dass folgende Daten veröffentlicht werden:

- die Gesamtsumme aller Zahlungen, nach Kategorie;
- die Währung, in der diese Zahlungen geleistet wurden;
- die Finanzberichtsperiode, in der diese Zahlungen geleistet wurden;
- das Geschäftssegment des börsennotierten Rohstoffkonzerns, durch den die Zahlungen geleistet wurden;
- die Regierung, die die Zahlung erhielt und das Land, in dem die Regierung ansässig ist;
- das Projekt des börsennotierten Rohstoffkonzerns, auf das sich die Zahlung bezieht; und
- weitere Informationen, die die SEC im öffentlichen Interesse oder zum Zwecke des Investorenschutzes für notwendig oder angebracht erachtet.⁹⁵

Die SEC sollte ursprünglich bis April 2011 Umsetzungsregelungen zu diesem Abschnitt des Dodd-Frank Act vorlegen. Sie hat diese Frist überschritten und eine Veröffentlichung nun für den Zeitraum August-Dezember 2011 angekündigt.⁹⁶ Erst dann wird sich zeigen, ob das Gesetz tatsächlich zu einer lückenlosen Offenlegung der Finanzflüsse von Rohstoffkonzernen führt.

Angestoßen durch die US-amerikanischen Regelungen wird auch auf EU-Ebene wieder verstärkt über länderbezogene Transparenzregeln für Transnationale Unternehmen diskutiert. Die Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, hat in diesem Zusammenhang Ende 2010 eine öffentliche Konsultation zur länderspezifischen Berichterstattung von Transnationalen Unternehmen durchgeführt.⁹⁷ Während Unternehmen, Banken und ihre Interessenverbände einheitliche *country-by-country*-Regeln auf EU-Ebene überwiegend ablehnen, werden sie von NGOs und einigen öffentlichen Einrichtungen, die sich an der Konsultati-

⁹³ European Commission (2011a), S. 3.

⁹⁴ Vgl. dazu Feldt/Müller (2011).

⁹⁵ Vgl. US Congress (2010), S. 846ff.

⁹⁶ Vgl. SEC (2011).

⁹⁷ Vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm sowie den Bericht über die Ergebnisse der Konsultation in European Commission (2011b).

on beteiligten, ausdrücklich gefordert. Die stärkste Opposition kam von den internationalen Buchprüfungsfirmen.

Derzeit wird diskutiert, die Transparenzanforderungen wie in den USA zunächst primär auf den extraktiven Sektor zu konzentrieren. Derartige Regelungen könnten zum Beispiel in der überarbeiteten Fassung der Transparenzrichtlinie der EU (*Transparency Obligations Directive, TOD*) von 2004 verankert werden.⁹⁸ Auch hierzu hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2010 Konsultationen durchgeführt.⁹⁹ Im Oktober 2011 will sie den Entwurf für eine überarbeitete Richtlinie vorlegen. Verbindliche Transparenzvorschriften auf EU-Ebene nach dem Vorbild des Dodd-Frank Act werden von einer wachsenden Zahl europäischer Regierungen unterstützt, unter anderem den Regierungen Frankreichs und Großbritanniens.¹⁰⁰

Länderbezogene Berichtspflichten für die Unternehmen der extraktiven Industrie wären ein erster wichtiger Schritt, dem jedoch internationale Regelungen für Unternehmen aller Branchen folgen müssen. Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich daher weiterhin dafür ein, die Pflicht zum *country-by-country reporting* auszuweiten und international zu verankern. Transnationale Unternehmen sollten in ihren Abschlüssen vor allem offen legen:¹⁰¹

- in welchen Ländern sie tätig sind;
- unter welchem Namen sie in jedem dieser Länder tätig sind;
- ihr Finanzergebnis in den Ländern, in denen sie tätig sind einschließlich:
 - Umsätze, sowohl konzernintern als auch nach außen;
 - ihren Einkauf, genauso aufgliedert;
 - Finanzierungskosten, genauso aufgliedert;
 - Lohn- und Gehaltskosten sowie Beschäftigtenzahlen;
 - Gewinn vor Steuern;
 - die an Behörden des Standorts der Geschäftstätigkeit abgeführten Steuern.

Diese Angaben müssen mit den Zahlen in den veröffentlichten Jahresabschlüssen der Unternehmen übereinstimmen.

⁹⁸ Ihr genauer Titel lautet: Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG.

⁹⁹ Vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm.

¹⁰⁰ Vgl. Brot für die Welt/Misereor/Global Policy Forum Europe (2011).

¹⁰¹ Vgl. Tax Justice Network (2008), S. 4.

Da die Unternehmen im Rahmen ihrer internen Buchhaltung bereits über all diese Daten verfügen, verursacht eine Rechnungslegung nach Ländern keine oder allenfalls minimale Zusatzkosten.

Automatischer Austausch von Steuerinformationen

Ein gravierendes Problem besteht für Steuerbehörden darin herauszufinden, in welchem Umfang Steuerpflichtige über Vermögen und Einkünfte im Ausland verfügen. Um dieses Problem zu beheben, ist der Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden zweier Länder unerlässlich. Dieser ist in zwischenstaatlichen Abkommen geregelt. Es gibt im Moment zwei Arten von Abkommen:¹⁰² Doppelbesteuerungsabkommen (DTA, Double Taxation Agreement) und Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen (TIEA, Tax Information Exchange Agreement).¹⁰³

Doppelbesteuerungsabkommen werden abgeschlossen, um zu verhindern, dass Unternehmen und Einzelpersonen, die in mehreren Ländern tätig sind, mehrfach besteuert werden. Denn die drohende Mehrfachbesteuerung stellt aus Sicht vieler Länder ein wichtiges Investitionshemmnis dar. Es gibt heute weit über 3.500 solcher bilateraler Abkommen.¹⁰⁴

Grundlage dieser Abkommen ist das Modellabkommen der OECD. Aus Sicht vieler Entwicklungsländer bevorzugt dieses Modellabkommen aber die Besteuerungsrechte der Herkunftsländer von Investoren, und das sind überwiegend die reichen Industrieländer. Ein alternatives Musterabkommen, das vom UN-Expertenkomitee zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen erarbeitet wurde, kommt den Entwicklungsländern in dieser Hinsicht entgegen, denn es sieht die Steuererhebung entsprechend der tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivität eines Unternehmens im Gastland vor.¹⁰⁵

Die für den Austausch von Informationen maßgebliche Bestimmung des OECD-Musterabkommens findet sich in Artikel 26, dessen aktuell gültige Version im Jahr 2005 verabschiedet wurde. Der Artikel sieht den Austausch von Informationen vor, "(...) as is foreseeably relevant for carrying out (...) the administration or enforcement of the domestic laws concerning taxes of every kind".¹⁰⁶ Außerdem enthält er die Maß-

¹⁰² Es gibt eine dritte Art von Abkommen, sogenannten Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (MLAT, Mutual Legal Assistance Treaty). In diesen wird teilweise auch kriminelle Steuerhinterziehung behandelt. In diesen Abkommen ist allerdings nur die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden geregelt – und nicht die von Steuerbehörden.

¹⁰³ Vgl. zum Folgenden Meinzer (2009).

¹⁰⁴ Vgl. OECD (2011c).

¹⁰⁵ Vgl. dazu die spezielle Website der UN www.un.org/esa/ffd/tax/unmodel.htm.

¹⁰⁶ Vgl. OECD (2011c).

gabe, dass das Bankgeheimnis dem Informationsaustausch nicht im Wege stehen darf. Allerdings können die relevanten Informationen nur „auf Anfrage“ ausgetauscht werden.

Diese gravierende Einschränkung gilt auch für die zweite Art von Abkommen, die **Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen (TIEA)**. Auch für sie gibt es ein Musterabkommen der OECD. Während ihr Geltungsbereich deutlich enger gefasst ist als der der DTAs, enthalten sie weitreichendere Regelungen zum tatsächlichen Ablauf des Informationsaustauschs. TIEAs haben seit dem Londoner G20-Gipfel im April 2009 einen Boom erlebt. Ihre Zahl ist seitdem von 65 auf 656 gestiegen (s. oben Kapitel 3). In der Praxis gibt es vor allem Abkommen zwischen Industrieländern und Steueroasen oder zwischen zwei Steueroasen. Entwicklungsländer, und vor allem die ärmsten Länder haben kaum Abkommen mit Steueroasen geschlossen – und das, obwohl sie erheblich unter den Folgen von Steuervermeidung und -flucht leiden. Bisher haben nur zwei afrikanische Länder, Liberia und Südafrika, solche Abkommen geschlossen.¹⁰⁷ Auch Industrieländer haben kaum Interesse an TIEAs mit Entwicklungsländern, denn es bringt ihnen keine Vorteile. Sie bevorzugen stattdessen DTAs, in denen sie die steuerlichen Interessen ihrer Unternehmen besser durchsetzen können.

Eine weitere Erklärung für das geringe Interesse an diesen Abkommen ist ihre faktische Wirkungslosigkeit. TIEAs sehen den Austausch von Informationen nur auf Anfrage vor. Solche Anfragen sind an hohe Anforderungen geknüpft. So soll verhindert werden, dass Steuerbehörden sogenannte „Fischzüge“ (*fishing expeditions*) unternehmen, das heißt eine große Zahl von Anfragen stellen, um nach dem Wahrscheinlichkeitsprinzip einige Treffer zu landen. Es genügt also nicht, eine E-Mail mit Namen und Identifikationsinformationen zu verschicken. Vielmehr müssen schon vor einer Anfrage genaue Informationen und Hinweise vorliegen. Der reine Verdacht genügt nicht. Die Hürden sind so hoch, dass beispielsweise zwischen den USA und Jersey nur vier solcher Anfragen in einem Jahr gestellt wurden.¹⁰⁸ Der Informationsaustausch beruht zudem vollständig auf der Verfügbarkeit relevanter Informationen. Diese Verfügbarkeit hängt wiederum von den jeweiligen Gesetzen und Regelungen der Länder ab. Oft verfügen die Steuerbehörden in Regulierungsoasen nicht über die benötigten Daten – und das ist kein Zufall.

Diese Probleme könnten durch ein multilateral verankertes System des automatischen Informationsaustausches umgangen werden. So könnten auch schwache Staaten vom verbesserten Informationsfluss profitieren und müssten sich nicht in mühsamen Einzelverhandlungen an den Behörden der Steuer- und Regulierungsoasen abarbeiten. Als Präzedenzfall eines multilateralen Steuerabkommens kann die **Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters** (Konvention zur gegenseitigen verwaltungsseitigen Unterstützung in Steuerfragen) angesehen werden.¹⁰⁹ Sie wurde bereits 1988 vom Europäischen Rat und der OECD ausgearbeitet. Die Konvention bezieht sich sehr umfassend auf alle Informationen, die zur Steuererhebung aller Steuerarten und für alle Steuerzahler benötigt werden, inklusive Unternehmen und Privatpersonen. Sie wurde allerdings bisher erst von 17 Ländern ratifiziert (Stand: 1. Juni 2011), darunter den USA und Großbritannien. Deutschland hat die Konvention zwar unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert.¹¹⁰

Das in der Praxis am weitesten gediehene Beispiel für den automatischen Austausch von steuerlich relevanten Informationen ist im Moment die **EU-Zinsrichtlinie**.¹¹¹ Sie trat im Juli 2005 in Kraft und gilt neben den EU-Mitgliedsstaaten auch für eine Reihe weiterer Staaten und Territorien wie Andorra, Liechtenstein, San Marino, Monaco, Schweiz, Anguilla, Aruba, die Britischen Jungferninseln, die Cayman Islands, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Montserrat, die Niederländischen Antillen, sowie die Turks- und Caicosinseln.¹¹² Die Richtlinie sieht vor, dass Mitgliedsstaaten einander Auskünfte über Zinszahlungen an ausländische Zahlungsempfänger erteilen. Inländische Anleger sind davon nicht berührt. Dieser Informationsaustausch erfolgt automatisch, also ohne vorherige Anfrage der Steuerbehörden eines Landes und ohne dass ein konkreter Verdacht nachgewiesen werden muss. Insofern ist die Zinsrichtlinie vorbildhaft. In der Praxis gelten jedoch gravierende Einschränkungen. Luxemburg, Österreich und Belgien (bis 2009) sowie fast alle der nicht zur EU gehörenden Unterzeichnerstaaten haben sich mit Verweis auf ihr Bankgeheimnis dem automatischen Informationsaustausch nicht angeschlossen. Stattdessen erheben sie eine anonyme Quellensteuer, deren Höhe schrittweise von 15 auf 35 Prozent (ab Juli 2011) ansteigt. Drei Viertel der Erträge dieser Quellensteuer werden anschließend an die jeweiligen Wohnsitzländer der Zahlungsempfänger überwiesen.

¹⁰⁷ Stand 9.3.2011. Vgl. www.oecd.org/dataoecd/43/59/43775845.pdf. Liberia gilt selbst als Steueroase. Südafrika hat nur ein TIEA abgeschlossen (mit Guernsey).

¹⁰⁸ Vgl. Meinzer (2009), S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. www.oecd.org/ctp/eoi/mutual sowie Meinzer (2009), S. 6.

¹¹⁰ Vgl. www.oecd.org/dataoecd/8/62/48094428.pdf.

¹¹¹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2003) sowie zum Folgenden Liebert (2009).

¹¹² EUROPA (2005).

Die Richtlinie erfasst, wie der Name schon sagt, nur Zinserträge, keine sonstigen Kapitalerträge wie Dividenden oder realisierte Kursgewinne, und sie gilt nur für natürliche Personen (einschließlich Einzelunternehmer), nicht aber für Firmen oder Stiftungen. Auch aus diesem Grund sind Liechtensteiner Stiftungen so beliebt.

In der EU wird inzwischen eine Überarbeitung der Zinsrichtlinie diskutiert.¹¹³ Ein erster Entwurf sieht vor, ihre Geltung auf beliebte Ausweich-Steuerparadiese wie Hongkong und Singapur auszudehnen. Vor allem die Bundesregierung setzt sich zudem dafür ein, neben Zinsen auch andere Arten von Kapitalerträgen zu berücksichtigen, ähnlich wie das in Deutschland seit Anfang 2009 durch die Einführung der Abgeltungssteuer geschah. Und schließlich wird auch die Ausweitung auf Stiftungen und andere juristische Personen erwogen. Durch die Pflicht zur Berichterstattung über die Zahlungen an Unternehmen mit Sitz in Europa an ihre weltweit verteilten Tochtergesellschaften soll Steuervermeidung durch Gewinnverschiebung in Niedrigsteuerränder verhindert werden.

So sinnvoll die EU-Zinsrichtlinie als Testfall für den automatisierten Informationsaustausch ist, so notwendig ist es, Regelungen zu entwickeln, die über ihre begrenzte Reichweite hinausgehen. Vor allem gilt es, Kapitalanlagen jeder Art und ohne Ausnahmen in den Informationsaustausch einzubeziehen. Dazu ist es nötig, die wirtschaftlichen Eigentümer von Kapitalanlagen (*beneficial owners*) zu registrieren. Unter wirtschaftlichen Eigentümern versteht man diejenige Person, die tatsächlich und letztlich über ein Konto, Unternehmen, einen Trust oder sonstige Vermögenswerte verfügt und von diesen profitiert. Das muss nicht immer auch der rechtliche Eigentümer sein. Oft fungieren Anwälte oder Vermögensverwalter quasi als Strohmänner. Konkret liefere der Informationsaustausch so ab, dass eine Bank alle ausländischen Eigentümer von Konten und deren Vermögen an die lokale Steuerbehörde meldet. Diese wiederum geben diese Informationen an die jeweiligen Länder weiter. Dort können diese Informationen zum Abgleich mit den gemachten Steuererklärungen herangezogen werden. Auf diese Weise könnten Steuerhinterzieher überführt und die Steuerehrlichkeit gefördert werden. Tatsächlich wäre die automatische Übermittlung von Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen und Anlagevermögen ein wichtiger Schritt zum vollständigen Informationsaustausch, denn sie lieferte erste Hinweise darauf, wo eine Anfrage auf Informationen lohnend wäre.¹¹⁴

Effektive Unternehmensbesteuerung

Dreh- und Angelpunkt für die Stärkung der öffentlichen Finanzen in den Ländern des Südens ist eine effektive Unternehmensbesteuerung und die Verhinderung illegaler Formen der Gewinnverlagerung in Steuerparadiesen. Dazu müssen die Regierungen in den betroffenen Ländern zunächst selbst ihre Hausaufgaben machen, eine flächendeckende Unternehmensbesteuerung einführen (wo es sie noch nicht gibt) und die nutzlose, wenn nicht schädliche, Steuerbefreiung (*tax holidays*) für ausländische Investoren in Sonderwirtschaftszonen abschaffen (vgl. Kasten 3).

Zugleich müssen sie zur Verhinderung der illegalen Gewinnverlagerung durch falsch deklarierte interne Verrechnungspreise wirksame gesetzliche Regelungen zum *transfer pricing* einführen und die personellen Kapazitäten zur Kontrolle und Steuerprüfung substantiell aufstocken. Das ist angesichts knapper Kassen freilich leichter gesagt als getan.

Der konventionelle Ansatz, den Missbrauch von *transfer pricing* zu bekämpfen, ist das oben erwähnte Fremdvergleichsprinzip (*arm's length principle*), nach dem ein interner Verrechnungspreis immer so bestimmt werden soll, als käme er im Handel zwischen unabhängigen Unternehmen zustande. In der Praxis ist das Fremdvergleichsprinzip aber häufig nur schwer umzusetzen und zu kontrollieren, insbesondere dann, wenn es keine vergleichbaren Marktpreise gibt. Das Potential für Missbrauch ist enorm, der Schaden für die öffentlichen Kassen erheblich (s. Kapitel 4).

Die OECD hat Richtlinien für den Umgang mit Verrechnungspreisen herausgegeben, die sogenannten Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. Der Ansatz der OECD ist jedoch äußerst kompliziert und gerade für die Steuerverwaltungen ärmerer Länder unpraktikabel. Aber auch aus den Steuerverwaltungen reicher Länder kommt Kritik. Michael Durst, ein ehemaliger Direktor des *Transfer Pricing*-Programms des US-amerikanischen IRS stellt fest:

„Experience to date is sufficient to demonstrate that the current system is based on faulty assumptions regarding the way multinational business is conducted, so that the system, no matter how hard one seeks to reform it, simply is not capable of functioning acceptably.“¹¹⁵

¹¹³ Vgl. Europäische Kommission (2010).

¹¹⁴ Vgl. Murphy (2009a).

¹¹⁵ Vgl. www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139, sowie Durst (2011).

Angesichts der Probleme mit dem OECD-Standard wird über alternative Regeln für das *transfer pricing* nachgedacht. Unter anderem befasst sich das UN-Expertenkomitee für Steuerfragen mit diesem Thema und plant die Veröffentlichung eines Handbuchs zum *transfer pricing*.¹¹⁶ Die brasilianische Regierung hat bereits eine vereinfachte Version der OECD-Regeln eingeführt.¹¹⁷

Ein grundsätzlich alternativer Ansatz der Unternehmensbesteuerung, der Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer nicht länger lukrativ machen würde, wäre die Besteuerung von Konzernen als Einheit (*unitary taxation*).¹¹⁸ Dieses Konzept würde die ökonomische Substanz in einem Land zur Grundlage der Besteuerung von Unternehmen machen.

Eine Unternehmensgruppe oder ein Konzern wird im Konzept der *unitary taxation* als eine Einheit angesehen. Die Profite dieser Einheit werden den Gebieten zugeteilt und dort besteuert, in denen der Konzern oder seine Töchter wirtschaftlich tätig sind. Diese Verteilung (*apportionment*) erfolgt anhand einer Formel (daher der englische Begriff *formulary apportionment*). Diese Formel zieht zur Berechnung der Anteile reale Größen heran, wie zum Beispiel den Umsatz in einem Land, die Anzahl der Beschäftigten, die gezahlten Löhne und den Wert des Betriebskapitals. Der Steuersatz, den jedes Land dann auf den ihm zugeteilten Gewinnanteil erhebt, wird dabei nicht festgelegt. Dieses Verfahren wird heute z.B. in mehr als 20 Bundesstaaten der Vereinigten Staaten angewandt.

Nach diesem Verfahren wäre es für Unternehmen nicht mehr so einfach, Gewinne in Steueroasen zu verschieben: Eine Unternehmenstochter in einer Steueroase, die dort jedoch keinerlei wirtschaftlicher Aktivität nachgeht, spielt nach dem Prinzip der *unitary taxation* keine Rolle mehr. Der Konzern muss seine Gewinne dort versteuern, wo auch seine Angestellten arbeiten.

Die Diskussion über dieses Konzept hat auf europäischer Ebene an Fahrt gewonnen. Die Europäische Kommission hat im März 2011 den Richtlinienentwurf für eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) veröffentlicht, die sich am Prinzip der *unitary taxation* orientiert.¹¹⁹ Der Entwurf sieht das Wahlrecht für in der EU tätige Unternehmen vor, nur eine einzige gemeinsame

Steuererklärung abzugeben. Für die Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage wären in der gesamten EU einheitliche Regeln anwendbar. Zusätzlich ist im aktuellen Entwurf die Konsolidierung von Gewinnen und Verlusten zwischen den Gesellschaften in den unterschiedlichen EU-Ländern vorgesehen. Eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze ist dagegen nicht geplant. Stattdessen wird das konsolidierte Ergebnis der Unternehmen nach einer speziellen Formel zwischen den Mitgliedstaaten, in denen das Unternehmen tätig ist, aufgeteilt und mit dem Satz des jeweiligen Landes besteuert. Die Formel berücksichtigt die drei Faktoren Vermögenswerte, Lohnsumme und Umsatz.

Der Teufel steckt allerdings im Detail. Die geplante freiwillige Teilnahme der Unternehmen hätte zur Folge, dass nur diejenigen Unternehmen für die GKKB optieren, die davon steuerliche Vorteile hätten. Dies würde zu Steuermindereinnahmen führen und wäre aus Sicht des Fiskus kontraproduktiv. Gleiches gilt für die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Verrechnung von Gewinnen und Verlusten („Konsolidierung“). Ob die Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer durch die GKKB verhindert wird, hängt schließlich entscheidend davon ab, wie die Verteilungsformel für die Steuerzahlungen der Unternehmen berechnet wird.

Sinnvoll wäre in jedem Fall die gleichzeitige Einführung eines Mindeststeuersatzes. Dies wird auch im Europäischen Parlament so gesehen. Im November 2010 forderten die Obleute im Wirtschaftsausschuss von Europäischer Volkspartei, Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen in einer fraktionsübergreifenden Erklärung eine Mindest-Körperschaftssteuer von 25 Prozent.¹²⁰

Was auf EU-Ebene schon schwierig genug ist, scheint auf globaler Ebene nahezu unmöglich. Aber wenn der schädliche Steuerwettbewerb gestoppt und die Gewinnverlagerung in Steueroasen verhindert werden sollen, führt kein Weg vorbei an einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen, der Einführung von Mindeststeuersätzen für Unternehmen und der Verpflichtung zu Steuerzahlungen, die der wirtschaftlichen Wertschöpfung des Unternehmens im jeweiligen Land entsprechen. Dies wird nur möglich sein, wenn die multilaterale Steuerkooperation und ihre Institutionen substantiell gestärkt werden.

¹¹⁶ Das Komitee hat 2010 den Entwurf dieses Handbuchs veröffentlicht, vgl. UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (2010).

¹¹⁷ Vgl. dazu z.B. die Länderinformation über Brasilien der Beraterfirma Transfer Pricing Associates unter www.tpa-global.com/PDF/Summaries/Brazil_Country_Summary.pdf.

¹¹⁸ Vgl. zum Folgenden Liebert (2010).

¹¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2011).

¹²⁰ Vgl. www.greens-efa.eu/eu-steuerpolitik-2836.html.

Verstärkte internationale Steuerkooperation

In wesentlichen Bereichen globaler Wirtschafts- und Finanzpolitik existieren machtvolle Organisationen, in denen nahezu alle Länder der Welt zusammenarbeiten – wenn auch nicht immer gleichberechtigt. Dazu zählen die IWF, die Weltbank, die WTO und UNCTAD. Demgegenüber besteht im Bereich der internationalen Steuerkooperation weiterhin eine erhebliche Governance-Lücke. Es gibt bisher kein einziges zwischenstaatliches Forum auf globaler Ebene, das sich im umfassenden Sinne mit Fragen der Besteuerung befasst. Zwar entstanden in den letzten Jahren eine Vielzahl neuer Initiativen und Dialogforen im Steuerbereich (vgl. Kasten 6), sie sind aber in ihrer Mitgliedschaft und ihrem Mandat beschränkt.

Die OECD leistete mit ihren Aktivitäten im Steuerbereich Pionierarbeit. Sie ist aber weiterhin die Organisation der Industrieländer, in der die Länder des Südens lediglich auf Einladung mitwirken dürfen. Das unter dem Dach der OECD gegründete **Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes** ist mit derzeit 101 beteiligten Ländern und Jurisdiktionen das Steuergremium mit der breitesten Mitgliedschaft. Darunter sind jedoch nur acht afrikanische Länder und acht Länder Mittel- und Südamerikas.¹²¹ Dominiert wird das Forum von den Mitgliedern der OECD und zahlreichen Steuer- und Regulierungsstaaten. Diese erhalten durch ihre Mitarbeit im Global Forum praktisch einen „Persilschein“, ohne dass sie an ihren Verdunkelungspraktiken etwas substantiell ändern müssen. Denn der Hauptzweck des Forums ist die Verbreitung und Überprüfung des schwachen OECD-Standards des Steuerinformationsaustausches „auf Anfrage“. Zur Bekämpfung von Kapitalflucht und Steuervermeidung hat sich dieser Standards als nutzlos erwiesen.

Vermutlich auch als Reaktion auf die Kritik an der mangelnden Einbeziehung der Länder des Südens und ihrer spezifischen Steuerinteressen rief die OECD 2010 die **Informal Task Force on Tax and Development** ins Leben.¹²² An dieser bewusst als „informell“ deklarierten Multi-Stakeholder-Initiative ohne formeller Mitgliedschaft beteiligen sich neben den Regierungen der OECD-Länder auch Regierungen aus Entwicklungs- und Schwellenländern, regionale Zusammenschlüsse von Steuerbehörden, z. B. das African Tax Administration Forum (ATAF), internationale Organisationen einschließlich der UN sowie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen, wie das Tax Justice Network. Auf der Agenda der Task Force stehen unter anderem der Steuerinformationsaustausch, *transfer pricing* und *country-by-country reporting* mit

besonderem Blick auf die Situation der Länder des Südens. Welchen Stellenwert diese informelle Task Force haben wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen, da erst zwei Treffen im Mai 2010 und April 2011 stattgefunden haben.

Auf jeden Fall können die Gremien der OECD kein Ersatz für ein globales zwischenstaatliches Gremium sein, in dem Steuerfragen unter gleichberechtigter Beteiligung aller Länder der Welt systematisch und kontinuierlich behandelt werden. Bereits 2001 forderte das Zedillo Panel, das vor der ersten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Monterrey 2002) vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt worden war, eine **Internationale Organisation für Steuerfragen** (International Tax Organisation, ITO) zu schaffen.¹²³ Zu den Aufgaben der ITO sollten gehören:

- *„At the least, compile statistics, identify trends and problems, present reports, provide technical assistance, and develop international norms for tax policy and administration.*
- *Maintain surveillance of tax developments in the same way that the IMF maintains surveillance of macroeconomic policies.*
- *Take a lead role in restraining tax competition designed to attract multinationals with excessive and unwise incentives.*
- *Slightly more ambitiously, develop procedures for arbitration when frictions develop between countries on tax questions.*
- *Sponsor a mechanism for multilateral sharing of tax information, like that already in place within the OECD, so as to curb the scope for evasion of taxes on investment income earned abroad.*
- *Perhaps most ambitious of all, an international tax organization might in due course seek to develop and secure international agreement on a formula for the unitary taxation of multinationals.“*¹²⁴

¹²¹ Vgl. www.oecd.org/tax/transparency.

¹²² Vgl. Kasten 6.

¹²³ Vgl. Zedillo Panel (2001).

¹²⁴ www.un.org/reports/financing/recommendations.htm#systemic.

In den folgenden zehn Jahren gab es auf dem Weg hin zu einer solchen universellen Steuerorganisation nur wenig Fortschritte. Infolge der Monterrey-Konferenz wurde lediglich im Jahr 2004 aus einem bis dahin bestehenden Ad-hoc-Gremium der **UN-Expertenausschuss zur internationalen Zusammenarbeit in Steuersachen** (Committee of Experts on International Co-operation in Tax Matters).

Bei der zweiten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha 2008 beschlossen die Regierungen, der ECOSOC solle die institutionelle Stärkung dieses Expertenausschusses „prüfen“. Weitergehende Beschlüsse wurden damals vor allem von EU und USA verhindert. Die bisherigen Prüfungen verliefen ergebnislos. In seinem Report zu diesem Thema nannte der UN-Generalsekretär im März 2011 grundsätzlich drei Optionen für die institutionelle Stärkung der UN in Steuerfragen:¹²⁵

1. Die Beibehaltung des bestehenden Expertenausschusses und die Stärkung seiner institutionellen Kapazitäten.
2. Die Aufwertung des Expertenausschusses zu einem zwischenstaatlichen Gremium, zum Beispiel einer funktionalen Kommission des ECOSOC.
3. Die Gründung eines zwischenstaatlichen Gremiums, zum Beispiel einer funktionalen Kommission des ECOSOC, unter Beibehaltung des bestehenden Expertenausschusses als beratendem Gremium.

Während Option 1 lediglich kosmetische Veränderungen brächte und bei Option 2 die Gefahr bestünde, dass durch die Auflösung des bisherigen Expertenausschusses seine laufenden Aktivitäten abgebrochen würden, könnte Option 3 eine signifikante Verbesserung in der internationalen Steuerkooperation bringen. Voraussetzung dafür wären eine repräsentative Mitgliedschaftsstruktur, die ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommission, größere personelle Kapazitäten im UN-Sekretariat sowie die umfassende Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Angesichts der Erfahrungen der letzten zehn Jahre sieht der UN-Generalsekretär die Realisierungschancen für die Schaffung eines einheitlichen Steuergremiums auf globaler Ebene sehr nüchtern. Zugleich betont er aber die drängende Notwendigkeit verstärkter Steuerkooperation und die besondere Rolle, die die Vereinten Nationen dabei spielen sollten – gerade im Interesse der ärmeren Länder des Südens. Zusammenfassend stellt er fest:

„There currently exists no single entity with the global legitimacy, resources and expertise to serve as a single coordinating body for international tax cooperation. The possibility of establishing such a single norm-setting body has found little support in practice. (...) While each country is responsible for its own tax system, the United Nations universal membership and legitimacy can be a catalyst for increased international cooperation in tax matters to the benefit of developed and developing countries alike. Since the great majority of United Nations Member States are neither members of OECD nor the Group of 20, the United Nations has a key role to play, working with these and other relevant forums, such as the Bretton Woods institutions and regional associations of tax administrations, towards ensuring the active participation of developing countries, especially the least developed ones, in relevant activities. (...) Ensuring that the United Nations plays its proper role in international tax cooperation in terms of its institutional capacity would be a significant contribution by the Economic and Social Council to enhancing domestic resource mobilization for development. It would respond to a real opportunity, and an urgent need, for greater international cooperation in tax matters for the benefit of both developed and developing countries in their common pursuit of sustainable development, including the attainment of the Millennium Development Goals by 2015.“

Bisher ist die politische Bereitschaft zu verstärkter Steuerkooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen nicht nur bei den notorischen Steuer- und Regulierungsstaaten sondern auch bei EU und USA gering. Aber ohne eine substantielle Stärkung der Zusammenarbeit kann es keinen Durchbruch bei der Bekämpfung von Kapitalflucht und grenzüberschreitender Steuerhinterziehung geben. Fortschritte auf dem Weg hin zu mehr globaler Gerechtigkeit sind ohne globale Kooperation nicht möglich. Dies gilt auch für die globale Steuergerechtigkeit.

¹²⁵ Vgl. UN (2011), Pkt. 53 ff.

Literatur

ActionAid (2010): Calling Time. Why SABMiller Should Stop Dodging Taxes in Africa. London.

www.actionaid.org.uk/doc_lib/calling_time_on_tax_avoidance.pdf

Africa-Asia Confidential (2010): Round-Trips and Hot Money. London, 21.5.2010.

<http://allafrica.com/stories/201005210948.html>

African Economic Outlook Database (2011).

www.africaneconomicoutlook.org/en/graphs/public-resource-mobilization/figures-1-to-10/

Attac (2011): Attac veröffentlicht Liste deutscher Banken in Steueroasen – Deutsche Bank hat mehr Niederlassungen auf Caymans als in Frankfurt.

www.attac.de/aktuell/neuigkeiten/detailansicht/datum/2011/04/08/attac-veroeffentlicht-liste-deutscher-banken-in-steueroasen/

Auswärtiges Amt (2011): Internationale Zusammenarbeit gegen Drogen. Berlin.

www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFraegen/TerrorismusOK/OK-Drogen/Drogen_node.html

Baker, Raymond W. (2005): Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken, NJ.

Baunsgaard, Thomas/Keen, Michael (2005):

Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. IMF Working Paper 05/112. Washington, D.C.: IMF.

www.ssc.wisc.edu/~scholz/Seminar/Keen.pdf

BBC (2011): France investigates Tunisia's Zine al-Abidine Ben Ali.

www.bbc.co.uk/news/world-africa-12270294

Boston Consulting Group (2010): Global Wealth Stages a Strong Comeback, but Wealth Managers Still See Performance Declines and Challenges Ahead, Says Study by The Boston Consulting Group. Press Release, 10.06.2010. New York.

www.bcg.com/media/PressReleaseDetails.aspx?id=tcm:12-49877

Brot für die Welt/Misereor/Global Policy Forum

Europe (2011): Offenlegungspflichten von Rohstoffkonzernen im Dodd-Frank Act. Hintergrundinformation – April 2011.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/Dodd-Frank-Hintergrundinfo_04-2011.pdf

Brügger, Urs/ Streibel, Michael (2003): Neue Transfer Pricing Dokumentationspflichten in Deutschland. In: Steuer Revue/Revue fiscale, Nr. 9/2003, S. 598ff.

www.steuerrevue.ch/pdf/2003/598.pdf

Brun, Jean-Pierre et al. (2011): Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners. Washington, D.C.: World Bank.

www1.worldbank.org/publicsector/star_site/publications/ar_handbook.html

Christian Aid (2009): False profits: robbing the poor to keep the rich tax-free. London.

www.christianaid.org.uk/Images/false-profits.pdf

Christian Aid (2008): Death and taxes: the true toll of tax dodging. A Christian Aid Report. London.

www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf

Christian Aid (2005): The Shirts off their Backs – How Tax Policies Fleece the Poor. London.

www.christianaid.org.uk/images/the_shirts_off_their_backs.pdf

Cobham, Alex (2007): The tax consensus has failed! Recommendation to policymakers and donors, researchers and civil society. OCGG Economy Recommendation no 8. Oxford: Oxford Council on Good Governance.

<http://ocgg.org/fileadmin/Publications/ER008.pdf>

Cobham, Alex (2005a): Tax evasion, tax avoidance and development finance. QEH Working Paper 129. Oxford: Queen Elizabeth House.

www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps129.pdf

Cobham, Alex (2005b): Taxation Policy and Development. OCGG Economy analysis no 2. Oxford: Oxford Council on Good Governance.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/OCGG_-_Alex_Cobham_-_Taxation_Policy_and_Development.pdf

De Boyrie, Maria E./Nelson, James A./Pak, Simon J. (2007): Capital Movement through Trade Misinvoicing: The Case of Africa. In: Journal of Financial Crime 14, Nr. 4, S. 474–489.

De Boyrie, Maria E./Pak, Simon J./Zdanowicz, John S. (2005): Estimating the magnitude of capital flight due to abnormal pricing in international trade: The Russia-USA case. CIBER Working Paper. Miami: Florida International University.

Deutsche Bank (2010): Annual Financial Statements and Management Report of Deutsche Bank AG 2010. Frankfurt. www.db.com/ir/en/download/Annual_Financial_Statements_and_Management_Report_of_Deutsche_Bank_AG_2010.pdf

Deutscher Bundestag (2009a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Alexander Bonde, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Geschäftsaktivitäten von Tochtergesellschaften deutscher Banken in Steueroasen. Berlin (Drucksache 16/13528). <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/135/1613528.pdf>

Deutscher Bundestag (2009b): Gesetz zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung (Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz) vom 29. Juli 2009. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009 Teil I Nr. 48, 31. Juli 2009. Bonn.

DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes (2007): Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück. www.globalpolicy.org/images/pdfs/doku_steuergerechtigkeit_2008_final.pdf

Dolan, Kerry A. (2011): Estimates Of Hosni Mubarak's Extreme Wealth Appear Exaggerated And Unproven. <http://blogs.forbes.com/kerryadolan/2011/02/07/estimates-of-hosni-mubaraks-extreme-wealth-appear-exaggerated-and-unproven/>

Dulin, Antoine/Merckaert, Jean (2009): Biens mal acquis. A qui profite le crime? Paris: CCFD-Terre Solidaire. http://ccfd-terresolidaire.org/BMA/img/PDF/BMA_totalBD.pdf

Durst, Michael J. (2011): The Two Worlds of Transfer Pricing Policymaking. Tax Notes, January 24, 2011. London: Tay Justice Network. www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Durst_1101_Tax_Notes_TP.pdf

Eden, Lorraine (2005): Went for cost, priced at cost? An economic approach to the transfer pricing of offshored business services. In: Transnational Coporation. Vol 14, No 2. www.voxprof.com/eden/Publications/iteiit2005-2v14n2a1_en.pdf

Erklärung von Bern (2011): OECD-Beschwerde gegen Glencores Steuerpraktiken. 12.04.2011. Zürich. www.evb.ch/p19263.html

Erklärung von Bern (2008): Ein Elefant im Wohnzimmer: Die Entwicklungsländer verlieren durch Steueroasen 245 Milliarden Dollar jährlich. EvB-Dokumentation 02/2008. Zürich. www.evb.ch/cm_data/EvB_Doku-Steuern_def.pdf

Ernst & Young (2011b): Transfer pricing global reference guide. November 2010. [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011_Transfer_pricing_global_reference_guide/\\$FILE/2011_Transfer_pricing_global_reference_guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011_Transfer_pricing_global_reference_guide/$FILE/2011_Transfer_pricing_global_reference_guide.pdf)

Ernst & Young (2011a): 2010 Global Transfer Pricing Survey. Addressing the challenges of globalization. [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2010_Global_transfer_pricing_survey_low_res/\\$FILE/2010_Global_transfer_pricing_survey_lowres.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2010_Global_transfer_pricing_survey_low_res/$FILE/2010_Global_transfer_pricing_survey_lowres.pdf)

Epstein, Gerald A. et al. (2005): Capital Flight And Capital Controls In Developing Countries. Cheltenham UK.

EUROPA (2005): Savings Taxation: frequently asked questions. Brüssel. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/228&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>

Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB). Brüssel (KOM(2011) 121/4). http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_2011_121_de.pdf

Europäische Kommission (2010): Überprüfung der Zinsbesteuerungsrichtlinie. Brüssel.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_de.htm

European Commission (2011a): Public Consultation on Country-by-Country Reporting by Multinational Companies. Brüssel: European Commission, Internal Market and Services DG.

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/financial-reporting/consultation_document_en.pdf

European Commission (2011b): Summary Report of the Responses Received to the Commission's Consultation on Country-by-Country Reporting by Multinational Companies. Brüssel: European Commission, Internal Market and Services DG.

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/financial-reporting/consultation_summary_en.pdf

FATF (2011): High-risk and non-cooperative jurisdictions. Paris.

www.fatf-gafi.org/icrg

FATF (2010a): Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process.

www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/28/44636196.pdf

FATF (2010b): FATF Public Statement.

www.fatf-gafi.org/dataoecd/34/29/44636171.pdf

FATF (2010c): Mutual Evaluation Report – Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Germany. Paris.

www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/fatf.pdf

Feldt, Heidi/Müller, Axel (2011): We talk about petrol – Zwischenbilanz der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in der zentralafrikanischen Region (Kurzfassung). Aachen/Bonn/Stuttgart: Misereor/Global Policy Forum Europe/Brot für die Welt.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/EITI_Bilanz_kurz_deut.pdf

Fröberg, Kristina/Waris, Attya (2011): Bringing the Billions Back. How Africa and Europe Can End Illicit Capital Flight. Stockholm: Forum Syd.

[www.forumsyd.org/upload/Bringing the billions back.pdf](http://www.forumsyd.org/upload/Bringing_the_billions_back.pdf)

Glencore (2011): Glencore raises \$ 10bn in London's largest ever international IPO. London.

http://www.glencore.com/documents/London_Announcement.pdf

Global Witness (2009a): The Secret Life of a Shopaholic: How an African dictator's playboy son went on a multi-million dollar shopping spree in the U.S. London.

www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/gw_obiang_low.pdf

Global Witness (2009b): Undue Diligence. How banks do business with corrupt regimes. London.

www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/undue_diligence_text_only.pdf

Haken, Jeremy (2011): Transnational Crime In The Developing World. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.

<http://transcrime.gfip.org/>

Handelsblatt (2010): OECD tadelt Deutschland beim Kampf gegen Geldwäsche. 23.02.2010.

www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oecd-tadelt-deutschland-beim-kampf-gegen-geld-waesche/3375536.html

Hansen, Christian/Treue, Thorsten (2008): Assessing Illegal Logging in Ghana. International Forestry Review 10(4): 573-590.

http://en.sl.life.ku.dk/upload/policy_briefs_no_5.pdf

Hollingshead, Ann (2010): The Implied Tax Revenue Loss of Trade Mispricing. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.

www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf

International Centre for Asset Recovery (2011): Asset Recovery Knowledge Centre. Basel.

www.assetrecovery.org/kc/node/1698185c-4768-11dd-a453-b75b81bfd63e.html

IWF (2011): Revenue Mobilization in Developing Countries. Prepared by the Fiscal Affairs Department; Approved by Carlo Cottarelli. Washington, D.C..

www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf

Johnston, David Cay (2002): Enron's Collapse: The Havens; Enron Avoided Income Taxes In 4 of 5 Years. In: New York Times, 17.01.2002.
www.nytimes.com/2002/01/17/business/enron-s-collapse-the-havens-enron-avoided-income-taxes-in-4-of-5-years.html

Kar, Dev/ Curcio, Karly (2011): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009. Update with a Focus on Asia. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi_iff_update_report-web.pdf

Kar, Dev/Cartwright-Smith, Devon (2010): Illicit Financial flows from Africa: Hidden Resource for Development. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf

Kar, Dev/Cartwright-Smith, Devon (2008): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2006. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/absorption_of_illicit_flows_web.pdf

Kerkow, Uwe/ Martens, Jens (2010): Sonderwirtschaftszonen. Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung? Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Arbeitspapier_Sonderwirtschaftszonen_-_web.pdf

Legifrance (2010): Arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts. Paris.
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C2A9074F5F741D00D767191ED2E5DB3E.tpdjo07v_1?cidTexte=JORFTEXT000021838443&categorieLien=id

Legifrance (2011): Arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts. Modifié par Arrêté du 14 avril 2011 – art. 1. Paris.
www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=BEC78A0E71AC832A1E277AEF53D3E0A7.tpdjo07v_1?cidTexte=LEGITEXT000021840547&dateTexte=20110509

Liebert, Nicola (2010): Für eine einheitliche Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage (Unitary Taxation). Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit #04, Dezember 2010.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/infosteurgerechtigkeit004.pdf

Liebert Nicola (2009): EU-Zinsrichtlinie und Informationsaustausch. In: Informationsbrief des Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland #01, April 2009.
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN2009_1InfoStGerecht_Zinsrichtlinie.pdf

Liebert, Nicola (2004): Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettbewerb – Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben. Berlin: WEED.
www2.weed-online.org/uploads/globalisierung_steuervermeidung_und_steuersenkungswettbewerb.pdf

Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer. Was die Regierungen des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung und MDGs aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann. Bonn/Düsseldorf/Osnabrück: DGB-Bildungswerk/Global Policy Forum Europe/terre des hommes.
www.globalpolicy.org/images/pdfs/oeffentliche_armut.pdf

Mathiason, Nick (2010): Tax haven risks corruption, OECD warns Ghana. In: guardian.co.uk, 19.01.2010.
www.guardian.co.uk/business/2010/jan/19/ghana-oecd-tax-haven-warning

Meinzer, Markus (2009): Vereinbarungen zum Austausch von Steuerinformationen. In: Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland #02, Dezember 2009.
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/InfoSteuergerechtigkeit.pdf

Merckaert, Jean/Nelh, Cécile (2010): L'Economie Déboussolée. Paris: CCFD-Terre Solidaire.
http://ccfd-terresolidaire.org/e_upload/pdf/rapport_ccfd_101206_bd.pdf

Ministério da Fazenda (2010): Instrução Normativa RFB nº1.037 vom 04.06.2010. Brasília.
www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2010/in10372010.htm

Moore, Mick (2004): Revenues, state Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review* (2004). Vol 25, No. 3, p. 297-319.
www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Moore%20International%20political%20science%20review%20article%202004.pdf

Müller, Leo (2010): Finanzplätze: Die Finanzindustrie ist unter Druck – weltweit. In: *Bilanz* 09/10 vom 07.05.2010, S. 10f.
www.bilanz.ch/unternehmen/die-finanzindustrie-ist-unter-druck-weltweit

Murphy, Richard (2010): Investments for Development: Derailed to Tax havens. A report on the use of tax havens by Development Finance Institutions. IBIS/NCA/CRBM/Eurodad/Forum Syd/TJN.
www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Investment%20for%20development.pdf?n=7931

Murphy, Richard (2009a): Information Exchange: what would help developing countries now?
<http://www.taxresearch.org.uk/Documents/InfoEx0609.pdf>

Murphy, Richard (2009b): Where are the world's secrecy jurisdictions? London: Tax Justice Network.
www.secrecyjurisdictions.com/PDF/SJ_Mapping.pdf

Murphy, Richard (2005): Fiscal Paradise or Tax on Development? What is the role of the tax haven? London: Tax Justice Network.
faculty.law.wayne.edu/tad/Documents/Research/Fiscal%20paradise.pdf

Netzwerk Steuergerechtigkeit (2009): Die Methodik des Schattenfinanzindex. London.
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/FSI-Methodik_Final.pdf

Obama, Barack (2011): Remarks by the President in Address to the Nation on Lybia. Washington, D.C.: National Defense University, 28.03.2011.
www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya

Obenland, Wolfgang (2010): Der International Accounting Standards Board – privater Standardsetzer der Weltwirtschaft. In: *Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland* #03, Juni 2010.
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Deutsch/info-steuergerechtigkeit03.pdf

OECD (2011a): List of Tax Information Exchange Agreements. Paris.
www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_33745_38312839_1_1_1_1,00.html

OECD (2011b): Net Official Development Assistance in 2010. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf

OECD (2011c): OECD-Musterabkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung: Artikel 26. Paris.
www.oecd.org/document/29/0,3746,de_34968570_34968855_42362141_1_1_1_1,00.html

OECD (2011d): Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard. 02.05.2011. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf

OECD (2011e): Tax Information Exchange Agreements (TIEAs): Liechtenstein. Paris.
www.oecd.org/document/57/0,3746,en_21571361_43854757_44261241_1_1_1_1,00.html

OECD (2010a): African Economic Outlook 2010. Paris.

OECD (2010b): Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing our commitment for a sustainable future. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27–28 May 2010. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/42/46/45312720.pdf

OECD (2010c): Launch of a Peer Review. Terms of Reference. To Monitor and Review Progress. Towards Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/37/42/44824681.pdf

OECD (2010d): Taxation in Africa: The path to economic independence. OECD Position Paper. Paris.
www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Resources/TaxationPositionPaper%20%28FINAL%29%20%282%29.pdf

- OECD (2010e):** Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. Paris.
- OECD-DAC (2008c):** Taxation, State Building and Aid. Policy Brief, March 2008. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/43/17/40456396.pdf
- OECD (2007):** Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/51/17/38758855.pdf
- OECD (2004):** Environmentally harmful subsidies and international instruments. Paris.
- OECD (2000):** 2000 Progress Report. Towards Global Tax Co-operation: progress in Identifying and Eliminating of Harmful Tax Practices. Paris, S.17.
www.oecd.org/dataoecd/9/61/2090192.pdf
- OECD (1998):** Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue. Paris.
www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf
- Owens, Jeffrey (2007):** Written Testimony of Jeffrey Owens, Director, OECD Center for Tax Policy and Administration before Senate Finance Committee on Offshore Tax Evasion, 3 May 2007.
- Oxfam (2000):** Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication. Oxford(Oxfam UK Policy Paper).
www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/oxfam_paper_-_final_version__06_00.pdf
- Pak, Simon J. (2008):** Trade Mis-Pricing as a Channel for Illicit Financial Flows. Presentation at the Meeting of the Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows, 1–2 April 2008, Oslo.
- Pak, Simon J. (2006):** Estimates of Capital Movements from African Countries to the U.S. through Trade Mispricing. Presentation at the University of Essex, 6–7 July 2006.
www.rrojasdatabank.info/Pak2006.pdf
- Pak, Simon J./ Zdanovicz, John S. (2002):** U.S. Trade with the World: An Estimate of 2001 Lost U.S. Federal Income Tax Revenues Due to Over-Invoiced Imports and Under-Invoiced Exports. Miami: Florida International University.
www.oss.net/dynamaster/file_archive/040318/50b167ce2bb58f256cf8c2225aa4da82/OSS2003-01-09.pdf
- PricewaterhouseCoopers (2011a):** International Transfer Pricing 2011.
www.pwc.com/en_GX/gx/international-transfer-pricing/assets/itp-2011.pdf
- PricewaterhouseCoopers (2011b):** Transfer pricing requirements around the world.
www.pwc.com/gx/en/international-transfer-pricing/requirements.jhtml
- Prichard, Wilson (2010):** Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda. IDS Working Paper 341. Brighton UK: Institute of Development Studies, University of Sussex.
www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp341%20web.pdf
- Prichard, Wilson et al. (2009):** Taxation and Development in Ghana: Finance, Equity and Accountability. Ghana Report. Institute of Development Studies, University of Sussex/A, A&K Consulting.
www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Ghana_0906_Report_printer_friendly%5B2%5D.pdf
- Rao, K.S. Chalapati/Dhar, Biswajit (2011):** India's FDI Inflows. Trends & Concepts. New Delhi: Institute on Studies in Industrial Development.
<http://isid.org.in/pdf/WP1101.PDF>
- Rat der Europäischen Union (2003):** Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. L 157/38. Brüssel.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:de:PDF>
- Rixen, Thomas (2009):** Paradiese in der Krise – Transparenz und neue Regeln für Steuer- und Regulierungsoasen. Schriften zu Wirtschaft und Soziales Band 4. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
www.boell.de/downloads/091119_Studie_Steuerparadiese_Steuroasen.pdf
- SEC (2011):** Implementing Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act — Upcoming Activity.
www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/dfactivity-upcoming.shtml

Shaxson, Nicholas (2011a): 10 reasons we should tax corporations. Treasury plans to let big companies dictate tax rates are based on bogus arguments – corporation taxes are fair, and they work. In: Guardian, 15.03.2011.

www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/mar/15/tax-corporations-treasury-large-companies

Shaxson, Nicholas (2011b): Schatzinseln – Wie Steuer-oasen die Demokratie untergraben. Zürich: Rotpunktverlag (in Veröffentlichung).

Shaxson, Nicholas (2011c): Treasure Islands – Tax Havens and the Men Who Stole the World. London.

SIPRI (2011): Background paper on SIPRI military expenditure data, 2010. Stockholm

www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010

Spiegel Online (2011): Revolte in Tunesien – Die Uner-sättliche Gier des Präsidenten-Clans. 18.01.2011. Hamburg. www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,740143,00.html

Tax Justice Network (2010): Stellungnahme des Netzwerks für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zur Frage der Bekämpfung der Steuerhinterziehung am 7. Juli 2010. Berlin.

www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoeungen/2010/024/Stellungnahmen/28_Tax_Justice_Network.pdf

Tax Justice Network (2009): Major corporations and tax havens. Revised Version April 2009. London.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/45940CCBd01.pdf

Tax Justice Network (2009): Tax Information Exchange Arrangements. Tax Justice Briefing, May 2009. S.4.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf

Tax Justice Network (2008): Country-by-Country Reporting. Rechnungslegung nach Ländern. Für mehr Steuertransparenz Transnationaler Konzerne. London/Aachen.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Bilanzierungsregeln_Country-by-Country_deutsch_08.pdf

Tax Justice Network (2007): Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres. London, S.2.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf

Tax Justice Network (2005a): Tax us if you can. London. www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf

Tax Justice Network (2005b): The Price of Offshore. London.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf

Tax Justice Network-Africa (2011): Tax us if you can. Why Africa should stand up for tax justice. Nairobi: Tax Justice Network-Africa.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_africa_final.pdf

Tax Justice Network-Africa (2010a): Africa Tax Spotlight. Inaugural Issue. Quarterly newsletter of the TJN-A, first quarter 2010. Volume 1.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN-Africa_100113_Newsletter.pdf

Tax Justice Network-Africa (2010b): Africa Tax Spotlight. Second Issue: Taxation and Development. Quarterly newsletter of the TJN-A, first quarter 2010. Volume 1.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Africa_Tax_Spotlight-_May_2010.pdf

Tax Justice Network-Africa (2010c): Africa Tax Spotlight. Third Issue: Tax Competition in Africa. Quarterly newsletter of the TJN-A, first quarter 2010. Volume 1.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Africa_Tax_Spotlight_2010.pdf

Thiel, Reinold E. (2011): Potentatengelder zurückholen. In: Welternährung 1. Quartal 2011, S. 8.

Transparency International (2004): Global Corruption Report 2004. Berlin.

www.transparency.cz/pdf/publikace/ti_gcr_2004.pdf

Transparency International Schweiz (2011): Reich, reicher, Mubarak? Bern.

www.transparency.ch/de/aktuelles/meldungen/2011_02_05_73898549_reich_reicher_mubarak.php

UN (2011): Strengthening of institutional arrangements to promote international cooperation in tax matters, including the Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. Report of the Secretary-General. New York (UN Dok. E/2011/76 vom 18.3.2011).

UN Committee on the Rights of the Child (2003):

General Comment No. 5 (2003) – General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6).

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.En?OpenDocument)

UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (2010):

Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries – Working Draft. New York.

www.un.org/esa/ffd/tax/documents/bgrd_tp.htm

UNDP (2011): Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008. New York.

<http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=3273649>

UNESCO (2011): The hidden crisis: Armed conflict and education. EFA Global Monitoring Report 2011. Paris.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190743e.pdf>

UNODC (2011): United Nations Convention against Corruption – Background of the United Nations Convention against Corruption. New York.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

UNODC (2004): United Nations Convention against Corruption. New York.

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

UNODC/World Bank (2007): Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan. Wien/Washington, D.C..

www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf

US Congress (2010): Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Washington, D.C..

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h4173enr.txt.pdf

US Government Accountability Office (2008):

International Taxation. Large U.S. Corporations and Federal Contractors with Subsidiaries. In Jurisdictions Listed as Tax Havens or Financial Privacy Jurisdictions. Washington, D.C. (GAO-09-157).

www.gao.gov/new.items/d09157.pdf

von Haldenwang, Christian/Krause, Philipp (2009):

Should we engage in development cooperation with countries that have a notoriously low tax ratio? DIE Briefing Paper 12/2009. Bonn: DIE.

[www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/\\$FILE/BP%2012.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/$FILE/BP%2012.2009.pdf)

von Soest, Christian (2008): Donor Support for Tax Administration Reform in Africa. Experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia. DIE Discussion Paper 2/2008. Bonn: DIE.

[www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7FFCXX/\\$FILE/DP%202.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7FFCXX/$FILE/DP%202.2008.pdf)

Washington Post (2011): Egypt prosecutor alleges schemes by Mubarak family. 9. April 2011. Washington, D.C..

www.washingtonpost.com/investigations/egypt-seeks-help-to-find-mubarak-family-assets-abroad/2011/04/07/AFCMkZ9C_story.html

Waris, Attiya et al. (2009): Taxation and State Building in Kenya: Enhancing Revenue Capacity to Advance Human Welfare. School of Law University of Nairobi/Tax Justice Network/Tax Justice Research Institute/TJN-A.

www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Kenya_1004_TJN_Spreads.pdf

WHO (2010): Der Weltgesundheitsbericht – Finanzierung der Gesundheitssysteme. Der Weg zu Universeller Absicherung. Kurzfassung. Genf.

www.who.int/whr/2010/10_summary_de.pdf

World Bank (2011a): Ghana. Washington, D.C..

<http://go.worldbank.org/FCHKSTVFCO>

World Bank (2011b): Global Development Finance. Washington, D.C..

<http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance>

World Bank (2011c): World Development Report 2011. Washington, D.C..

http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/Complete%202011%20WDR%20Conflict%20Security%20and%20Development_0.pdf

World Bank (2010): World Development Indicators 2010. Washington, D.C..

<http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-final.pdf>

World Bank (2003): Project Performance Assessment Report – Ghana Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH)/Mining Sector Development and Environment Project (Credit 2743-GH). Washington, D.C..

[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/a89aedb05623fd6085256e37005cd815/\\$FILE/PPAR_26197.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/a89aedb05623fd6085256e37005cd815/$FILE/PPAR_26197.pdf)

WTO (2010): World Trade Developments. Genf.

www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_world_trade_dev_e.pdf

Xiao, G. (2004): People's Republic of China's Round-Tripping FDI: Scale, Causes and Implications, ADB Institute Discussion Paper. Nr. 7. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

www.adbi.org/files/2004.06.dp7.foreign.direct.investment.people.rep.china.implications.pdf

ZDF (2010): IKEA: Niedrigsteuern auf Milliardengewinne. In: Frontal 21, 10.08.2010.

<http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/26/0,1872,8098714,00.html>

Zedillo Panel [High-level Panel on Financing for Development] (2001): Recommendations and Technical Report of the High-level Panel on Financing for Development, New York: UN (UN Dok. A/55/1000).

www.un.org/reports/financing/

Zeit Online (2011): Hintergrund: Das Vermögen der Gaddafi GmbH. 25.2.2011. Hamburg.

www.zeit.de/news-022011/25/jptc-bdt-20110225-585-28937992.xml

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
AG	Aktiengesellschaft
ATAF	African Tax Administrators Forum
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BV	Besloten Vennootschap (eine der deutschen GmbH ähnliche Gesellschaftsform nach niederländischem Recht)
CA	Current Account (Leistungsbilanz)
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributaria (Interamerikanisches Zentrum für Steuerverwaltungen)
DFID	UK Department for International Development (Britisches Ministerium für Internationale Entwicklung)
DOTS	Direction of Trade Statistics
DTA	Double Taxation Agreement (Doppelbesteuerungsabkommen)
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EG	Europäische Gemeinschaft
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FDI	Foreign Direct Investment (Ausländische Direktinvestitionen)
FER	Foreign Exchange Reserves (Devisenreserven)
FSI	Financial Secrecy Index (Schattenfinanzindex)
G20	Gruppe der 20
GAO	US Government Accountability Office (vergleichbar dem Bundesrechnungshof)
GFI	Global Financial Integrity
GFZB	Ghana Free Zones Board (Ghanaische Behörde zur Verwaltung der Sonderwirtschaftszonen)
GKKB	Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage
IADB	Inter-American Development Bank (Interamerikanische Entwicklungsbank)
IASB	International Accounting Standards Board (Internationaler Ausschuss für Standards in der Rechnungslegung)
IFF	Illicit Financial Flows (Illegale Finanzflüsse)
IFRS	International Financial Reporting Standards
IRS	Internal Revenue Service (Bundessteuerbehörde der Vereinigten Staaten)
ITC	International Tax Compact
ITD	International Tax Dialogue
ITO	International Tax Organization (Internationale Steuerorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
MLAT	Mutual Legal Assistance Treaty (Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen)
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)

nv	nicht verfügbar
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PPP	Public-Private Partnerships (Partnerschaftsprojekte mit der Privatwirtschaft)
PRC	People's Republic of China (Volksrepublik China)
PWYP	Publish What You Pay
S4TP	South-South Sharing of Successful Tax Practices
SEC	Securities and Exchange Commission (Börsenaufsicht der USA)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
StAR	Stolen Assets Recovery Initiative
StHBG	Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz
StVergAbG	Steuervergünstigungsabbaugesetz
SWZ	Sonderwirtschaftszone
TIEA	Tax Information Exchange Agreement (Abkommen zum Austausch von Informationen im Steuerbereich)
TJN	Tax Justice Network (Netzwerk Steuergerechtigkeit)
TOD	Transparency Obligations Directive
UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption (Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro für Drogen- u. Verbrechenbekämpfung der Vereinten Nationen)
WB	Weltbank
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Herausgeber

MISEREOR

MISEREOR ist das Hilfswerk der deutschen Katholikinnen und Katholiken für die Armen in den Ländern des Südens. Es tritt für die Schwachen und Benachteiligten ein – ungeachtet ihrer Religion, Herkunft, Hautfarbe und ihres Geschlechts. MISEREOR verzichtet auf jede missionarische Tätigkeit.

MISEREOR-Projekte fördern die Hilfe zur Selbsthilfe, so dass die Menschen nicht dauerhaft von Unterstützung abhängig sind. Daher berät und fördert MISEREOR Kleinbauern, setzt sich für Menschenrechte ein, bildet Jugendliche in zukunftsfähigen Berufen aus und unterstützt Kleingewerbe mit Mikro-Krediten. Bei der Projektarbeit baut MISEREOR ganz auf seine lokalen Partner. Diese Organisationen, Gemeinden oder Selbsthilfegruppen bringen ihr Engagement ein und genießen das Vertrauen der Betroffenen. Gemeinsam mit ihnen gestalten sie die Entwicklung vor Ort und werden dabei von MISEREOR beraten und finanziell unterstützt. So ist sichergestellt, dass die Projekte an die Bedürfnisse und Lebensweisen der Menschen angepasst sind.

MISEREOR bekämpft nicht nur Armut, Hunger und Unrecht, sondern auch ihre Ursachen. Als politische Lobby der Benachteiligten setzt sich MISEREOR gegen unfaire Handelsbedingungen auf dem Weltmarkt ein, hinterfragt die Wirtschaftspolitik westlicher Staaten auf ihre Folgen für die Armen und prangert ungerechte Gesellschaftsstrukturen in Entwicklungsländern an.

Weitere Informationen: www.misereor.de

Global Policy Forum

Das Global Policy Forum wurde 1994 als unabhängige Forschungs- und Politikberatungsorganisation in New York gegründet und hat sich seitdem zu einer international anerkannten Quelle von Informationen und kritischen Analysen zu zentralen Fragen globaler Politik entwickelt. GPF setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe e.V. mit Sitz in Bonn, das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch beobachtet.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Alternative Entwicklungs- und Wohlstandskonzepte
- Entwicklungsfinanzierung und internationale Steuerkooperation
- Unternehmensverantwortung / Corporate Accountability, insbesondere im Rohstoffsektor.

GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit deutscher und internationaler Netzwerke, insbesondere bei Social Watch, dem Tax Justice Network, der Reflection Group on Global Development Perspectives und dem CorA-Netzwerk. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage.

Weitere Informationen: www.globalpolicy.eu

terre des hommes – Hilfe für Kinder in Not

terre des hommes Deutschland e.V. wurde 1967 von engagierten Bürgern gegründet, um schwer verletzten Kindern aus dem Vietnamkrieg zu helfen. terre des hommes ist unabhängig von Regierungen, Wirtschaft, Religionsgemeinschaften und Parteien und fördert in 30 Projektländern rund 400 Projekte für notleidende Kinder. terre des hommes richtet seine Arbeit konsequent an den Kinderrechten aus. Die Projektpartner, einheimische Initiativen vor Ort, betreuen kranke oder kriegsverletzte Kinder, organisieren Bildungsprogramme für Kinder und Jugendliche und unterstützen Familien beim Anbau von Nahrungsmitteln und der Sicherung ihrer Wasserversorgung. Gemeinsam mit seinen Partnern setzt sich terre des hommes für eine gerechtere Politik gegenüber der Dritten Welt ein.

Ziel ist eine »terre des hommes«, eine »Erde der Menschlichkeit«. terre des hommes hilft Straßenkindern, verlassenen und arbeitenden Kindern, kümmert sich um Kinder, die Opfer von Krieg und Gewalt wurden und sorgt für deren Ausbildung. terre des hommes unterstützt Jungen und Mädchen, deren Familien an Aids gestorben sind, setzt sich ein für die Bewahrung der biologischen und kulturellen Vielfalt und für den Schutz diskriminierter Bevölkerungsgruppen. In Deutschland engagieren sich Menschen in 147 Orten ehrenamtlich für die Ziele von terre des hommes.

Weitere Informationen: www.tdh.de

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network, TJN) bringt Organisationen, soziale Bewegungen und Einzelpersonen zusammen, die sich für internationale Kooperation in Steuerfragen und gegen Steuerflucht und Steuerkonkurrenz einsetzen. Im Zeitalter der Globalisierung engagiert sich das Netzwerk für ein sozial gerechtes, demokratisches und progressives Steuersystem. TJN entfaltet von einer internationalistischen Perspektive aus politischen Druck für ein Steuersystem, das den Armen in Entwicklungs- wie in Industrieländern nützt, öffentliche Güter finanziert und Schädliches wie Umweltverschmutzung besteuert sowie Ungleichheit vermindert. Die genauen Ziele und Forderungen finden sich in der Erklärung des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk entstand aus dem globalen Prozess der Sozialforen und der internationalen Attac-Bewegung. TJN ist ein breites, pluralistisches, mehrsprachiges, parteiunabhängiges Netzwerk. Mitglieder und UnterstützerInnen des Netzwerks sind Organisationen der Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen sowie engagierte SteuerbürgerInnen, WissenschaftlerInnen, JournalistInnen, EntwicklungsexpertInnen, kritische Geschäftsleute, GewerkschafterInnen, Steuerfachleute, PolitikerInnen und Personen aus dem öffentlichen Dienst.

TJN setzt sich mit öffentlichen Debatten und Bildungsarbeit für soziale Veränderung ein. Das breite Verständnis von Steuerfragen in der Bevölkerung ist die Voraussetzung für internationale Steuergerechtigkeit. Das Netzwerk nutzt Massenmedien, Konferenzen und Seminare, das Internet, Rundbriefe und Veröffentlichungen, um Informationen zu verbreiten. Außerdem macht es mit symbolischen Aktionen und Demonstrationen Druck und es betreibt Lobbying. Die Aktivitäten basieren auf wissenschaftlich fundierter Expertise.

TJN ermöglicht seinen Mitgliedern, zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen. Um ihre Ansichten anzugleichen und gemeinsame Forderungen zu entwickeln, organisiert das Netzwerk internationalen Austausch und Diskussionen über Steuerpolitik. Dieser Prozess ist die Grundlage für starke internationale steuerpolitische Kampagnen.

Hinter dem TJN-Netzwerk stehen Mitgliedsorganisationen sowie Einzelpersonen. Es sichert die Sichtbarkeit der Mitgliedsorganisationen in seinen Aktivitäten als auch ihre Beteiligung bei der Entscheidungsfindung. Die Arbeit des Netzwerks basiert auf den Prinzipien partizipativer Demokratie, Transparenz, Verantwortlichkeit und Chancengleichheit. TJN ermutigt und unterstützt wo nötig Mitgliedsorganisationen und Einzelpersonen, sich am Entscheidungsfindungsprozess zu beteiligen. Das Netzwerk unterstützt vor allem in Entwicklungsländern die Gründung von nationalen TJN-Kampagnen. Ein internationales Büro in London koordiniert die Aktivitäten des Netzwerks.

Weitere Informationen: www.taxjustice.net



UmSteuern

Nachhaltige Entwicklung ist dauerhaft nur möglich, wenn in den Ländern des Südens selbst Staatseinnahmen mobilisiert werden, die groß genug sind, um die benötigten öffentlichen Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Nur so kann die Abhängigkeit von den reichen Gebern überwunden werden, in der sich vor allem die ärmsten Länder weiterhin befinden.

Grundvoraussetzungen dafür sind ein effektives Steuersystem, mit dem die Regierungen die notwendigen Staatseinnahmen erzielen können, sowie transparente und demokratisch bestimmte Haushalte, die der Finanzierung der wesentlichen Entwicklungsaufgaben dienen.

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern besteht ein erhebliches Potential, zusätzliche Staatseinnahmen zu generieren. Denn nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft liegen die öffentlichen Haushaltsmittel dort weit unter den entsprechenden Durchschnittswerten der Industrieländer. Die Gründe für die „öffentliche Armut“ der meisten Länder des Südens sind vielfältig. Viele Länder verfügen noch immer nicht über leistungsfähige Steuersysteme, ihre Finanzverwaltungen sind schlecht ausgestattet, korrupte Eliten schaffen unterschlagenes Staatsvermögen außer Landes, um es in Schattenfinanzzentren und Steueroasen anzulegen, ausländische Investoren erhalten langjährige Steuervergünstigungen (tax holidays) oder vermeiden durch diverse Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer Zahlungen an den Fiskus.

Die Gründe für die prekäre Situation der öffentlichen Kassen vieler Entwicklungsländer sind keineswegs nur „hausgemacht“. Die Regierungen der führenden Industrieländer tragen erhebliche Mitverantwortung, weil sie eine effektive Regulierung und Kontrolle des internationalen Finanzsystems und die Bekämpfung der Schattenfinanzzentren jahrelang versäumt oder durch eine Politik der Deregulierung sogar aktiv verhindert haben. Die Summen, die den Ländern des Südens dadurch Jahr für Jahr verloren gehen, werden auf mehr als 1.000 Mrd. US-Dollar geschätzt.

Der Report UmSteuern skizziert das Ausmaß und die Folgen von Kapitalflucht und Steuervermeidung in den Ländern des Südens; er beleuchtet die verschiedenen Methoden der Umgehung von Steuerzahlungen und die Rolle, die Steueroasen und Schattenfinanzzentren dabei spielen; und er beschreibt schließlich, was die Regierungen bisher auf internationaler Ebene im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung unternommen, und was sie tun sollten, um dem Ziel globaler Steuergerechtigkeit näher zu kommen. Denn Steuergerechtigkeit ist eine notwendige Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit und die Überwindung von Armut und Marginalisierung – auch und gerade in den Ländern des globalen Südens.

ISBN: 978-3-943126-01-3