

Jens Martens

Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer

Was die Regierungen des Südens daran hindert, Armutsbekämpfung aus eigener Kraft zu finanzieren – und was dagegen getan werden kann.

August 2006



Inhalt

Tabellen und Grafiken	2
Abkürzungen	2
Vorwort	4
Einleitung	5

Teil 1 Woher kommen die öffentlichen Einnahmen der Entwicklungsländer – und warum sind sie nicht höher? **7**

1.1 Ineffektive Steuersysteme zu Lasten der Armen	10
1.2 Zunahme der Schattenwirtschaft	13
1.3 Schwache und korruptionsanfällige Steuerbehörden	15
1.4 Investorendruck und Steuerwettbewerb nach unten	15
1.5 Transfer Pricing und andere Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuereuländer	16
1.6 Kapitalflucht in Steueroasen	19
1.7 Liberalisierungsdruck und Zollabbau	21
1.8 Zwischenfazit: Steuerflucht und Steuervermeidung kosten Milliarden	23

Teil 2 Wofür werden die öffentlichen Einnahmen verwendet – und warum nicht nur für Armutsbekämpfung und Entwicklung ? **24**

2.1 Trotz MDGs – Stagnation bei Gesundheits- und Bildungsausgaben	25
2.2 Schuldendienstlast unverändert hoch	27
2.3 Schädliche Subventionen – auch ein Problem im Süden	29
2.4 Militärausgaben zu Lasten der Armen	30
2.5 Zwischenfazit: Umverteilung in den Budgets brächte Milliarden für die MDGs	30

Teil 3 Was ist zu tun? Schritte zu globaler Steuergerechtigkeit und öko-sozialen Fiskalreformen **32**

Teil 4 Was wird schon getan? Internationale Kampagnen und Initiativen der Zivilgesellschaft **40**

4.1 Netzwerk Steuergerechtigkeit	40
4.2 Publish What You Pay	44
4.3 International Budget Project	45
Literatur	46

I Tabellen und Grafiken

Tabelle 1	Länder mit der größten Abhängigkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe	8
Tabelle 2	Anteil der Einnahmen der Zentralregierung am BIP ausgewählter Länder	9
Tabelle 3	Zusammensetzung der Staatseinnahmen in Entwicklungsländern	11
Tabelle 4	Das Ausmaß der Schattenwirtschaft in ausgewählten Ländern	16
Tabelle 5	Länder mit gesetzlichen Regelungen zum Transfer Pricing	18
Tabelle 6	Die gravierendsten Fälle von Veruntreuung öffentlicher Gelder	19
Tabelle 7	Steueroasen und Offshorezentren in aller Welt	20
Tabelle 8	Länder mit hoher Abhängigkeit von Zolleinnahmen	22
Tabelle 9	Öffentliche Gesundheitsausgaben	25
Tabelle 10	Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben	28
Tabelle 11	Umweltrelevante Subventionen weltweit	29
Tabelle 12	Anteil der Militärausgaben an den Staatsausgaben	31
Grafik 1	Fallbeispiel Uganda: Staatseinnahmen 2004/2005	10
Grafik 2	Einkommensungleichverteilung in ausgewählten Ländern (Gini-Koeffizient)	12
Grafik 3	Öffentliche Bildungsausgaben (in % des BIP)	26

I Abkürzungen

AKP	Afrika-Karibik-Pazifik (Staatengruppe)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BSP	Bruttosozialprodukt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbankgruppe)
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfeausschuss der OECD
ECOSOC	Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EPAs	Economic Partnership Agreements
EPZs	Export Processing Zones

EU	Europäische Union
G77	Gruppe der 77
GA	General Assembly / Generalversammlung der Vereinten Nationen
GDP	Gross Domestic Product
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPCs	Highly Indebted Poor Countries / Hochverschuldete arme Länder
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Found
IRENE	International Restructuring Education Network Europe
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country / am wenigsten entwickeltes Land
MDGs	Millennium Development Goals / Millenniumsentwicklungsziele
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation (NRO)
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Public-Private-Partnership
RES	Resolution
TNC	Transnational Corporation / Transnationales Unternehmen
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
VAT	Value Added Tax/Mehrwertsteuer
WHO	World Health Organization/ Weltgesundheitsorganisation
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

Vorwort

Die Frage, wie die soziale und ökonomische Entwicklung in den Ländern des Südens finanziert werden kann, beschäftigt seit vielen Jahren Politiker und internationale Organisationen. Sie stand im Zentrum zahlreicher Weltkonferenzen, insbesondere des Kopenhagener Weltgipfels für soziale Entwicklung 1995 und der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften konzentrierten sich dabei vor allem auf die Frage, wie im Norden mehr Geld für den Süden mobilisiert werden kann – sei es durch Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), sei es durch neue Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel internationale Steuern (Stichwort: Tobin-Steuer).

Immer mehr Beachtung finden in den letzten Jahren aber auch die entgegengesetzten Trends: Die Ressourcenflüsse aus dem Süden in Form von Kapitalflucht, Steuervermeidung, des Rücktransfers der Profite transnationaler Unternehmen und der immensen Schuldendienstzahlungen, die allein jährlich mehrere hundert Milliarden US-Dollar ausmachen. Global agierende Unternehmen spielen dabei eine besondere Rolle. Sie heizen mit ihren Investitionsentscheidungen und angedrohten Produktionsverlagerungen den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten an und entziehen den Entwicklungsländern (und nicht nur diesen) durch Profitverlagerung in Steueroasen und die „kreative“ Gestaltung interner Verrechnungspreise potenzielle Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

Das DGB-Bildungswerk, das Global Policy Forum und terre des hommes haben sich in den letzten Jahren in gemeinsamen Veranstaltungen und Publikationen mit der Frage befasst, wie die gesellschaftliche Verantwortung und Rechenschaftspflicht transnationaler Unternehmen (corporate accountability) durch verbindliche internationale Regeln gestärkt werden können. Dabei haben wir uns zunächst auf die weltweite Verankerung von Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards konzentriert. Mittlerweile messen wir Fragen der Unternehmensbesteuerung eine ebenso große Bedeutung in der Auseinandersetzung über corporate accountability bei. Denn auch Unternehmen, die durch Produktionsverlagerungen oder Buchhaltungstricks der Besteuerung entgehen, werden ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.

Als Konsequenz haben das DGB-Bildungswerk, terre des hommes und das Global Policy Forum Ende 2005 ein neues Projekt gestartet, mit dem wir eine Brücke zwischen den Diskursen über Entwicklungsfinanzierung auf der einen

Seite und Steuergerechtigkeit, Unternehmensbesteuerung und corporate accountability auf der anderen Seite schlagen wollen. In dem Projekt wollen wir untersuchen, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Steuereinnahmen der Länder des Südens (quasi die Entwicklungshilfe im eigenen Land) zu erhöhen, Kapitalflucht zu reduzieren und dafür zu sorgen, dass die Ausgaben für die richtigen Zwecke (u. a. die Finanzierung der so genannten Millenniumsentwicklungsziele, MDGs) verwendet werden.

Die vorliegende Studie ist das erste Ergebnis dieses Projektes. Sie soll einen Überblick über die Gesamtsituation geben, ohne in steuer- oder haushaltspolitische Details gehen zu wollen. Sie versteht sich eher als Diskussionspapier, das den Anstoß für die weitere Beschäftigung mit dem Thema geben soll. Ihre Vorschläge und Empfehlungen sind nicht in Stein gemeißelt, sondern sollen im Laufe des Projekts weiterentwickelt und konkretisiert werden. So wollen wir uns im nächsten Schritt unter anderem verstärkt mit der Frage befassen, welche Rolle die Entwicklungspolitik bei der Unterstützung der öffentlichen Finanzen in den Ländern des Südens spielen kann. Grundsätzlich wollen wir mit unserem Projekt die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Netzwerke und Initiativen unterstützen, die sich mit Fragen der Steuergerechtigkeit und der öffentlichen Finanzen befassen – und die damit auch zu einem Perspektivwechsel in der internationalen Entwicklungspolitik beitragen.

Peter Eisenblätter, terre des hommes
Jens Martens, Global Policy Forum Europe
Werner Oesterheld, DGB-Bildungswerk

Bonn/Düsseldorf/Osnabrück
August 2006

Einleitung

Über Jahrzehnte war die Entwicklungszusammenarbeit von der Vorstellung geprägt, den Ländern des Südens müsse mit Geld aus dem reichen Norden in ihrer Entwicklung geholfen werden. Symbol dieser häufig als „Partnerschaft“ verbrämten, aber nicht selten paternalistischen Geber-Nehmer-Beziehungen ist das 0,7-Prozentziel, das 2005 den 35. Jahrestag seiner Nichterfüllung erlebte.¹ Der Diskurs über Entwicklungsfinanzierung konzentriert sich bis heute auf die Frage, wie mehr Geld für den Süden mobilisiert werden kann – sei es durch Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), sei es durch neue Finanzierungsinstrumente, wie internationale Steuern. Eine wachsende Rolle im entwicklungspolitischen Diskurs spielt zusätzlich die Frage nach der „besseren“ Hilfe oder auch nach der Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit.

Der Blick auf die Quantität und Qualität der „Hilfe“ reicht aber nicht aus. Ein Perspektivwechsel ist notwendig. Denn langfristig können die Länder des Südens ihre Abhängigkeit von den reichen Gebern nur überwinden, wenn ihre Regierungen Staatseinnahmen im eigenen Land mobilisieren können, die groß genug sind, um öffentliche Güter und Dienstleistungen in ausreichendem Umfang bereitzustellen. Grundvoraussetzungen dafür sind unter anderem ein effektives Steuersystem, mit dem die Regierungen die notwendigen Staatseinnahmen erzielen können und transparente und demokratisch bestimmte („partizipatorische“) Haushalte, die sich auf die Finanzierung zentraler Entwicklungsaufgaben konzentrieren. Dazu zählen nicht zuletzt die Ausgaben zur Verwirklichung der sog. Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs), insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasserversorgung und soziale Sicherung.

Zwar unterstreichen Entwicklungspolitiker und internationale Organisationen, allen voran die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF), immer wieder die Bedeutung der heimischen Ressourcenmobilisierung. Bei der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 stand dieses Thema weit oben auf der Agenda. Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations, NGOs) reagierten darauf aber bisher eher misstrauisch. Sie vermuteten (nicht zu Unrecht), die Regierungen der reichen Länder wollten damit von ihren eigenen Verpflichtungen und den notwendigen Reformen im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem ablenken.

Gerade zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Süden setzen sich aber in letzter Zeit verstärkt mit den öffentlichen Finanzen im eigenen Land auseinander. Dabei geht es ihnen zum einen um Fragen der Umverteilung und die stärkere Besteuerung heimischer Eliten und transnationaler Konzerne. Zum anderen untersuchen sie, welchen Beitrag die öffentlichen Haushalte zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und des Ziels der Geschlechtergerechtigkeit (gender budgeting) leisten.

Bisher stehen der Mobilisierung heimischer Ressourcen und der verstärkten Nutzung der Fiskalpolitik für Zwecke der innergesellschaftlichen Umverteilung eine Vielzahl hausgemachter und externer Hindernisse im Wege:

- Den Regierungen entgehen Einnahmen in erheblichem Umfang auf Grund von ineffektiven Steuersystemen, die Landbesitzer, ausländische Konzerne und reiche Individuen häufig verschonen. Hinzu kommt oft eine schwache Finanzverwaltung, die nicht in der Lage ist, die fälligen Steuern tatsächlich einzutreiben.
- Die genaue Höhe der Staatseinnahmen ist häufig nicht bekannt, weil öffentliche Entwicklungshilfegelder nicht in den Haushalten der Empfängerländer auftauchen oder Regierungen ihre Einnahmen aus Konzessionen und Nutzungsentgelten, insbesondere im Bereich der extraktiven Industrien, nicht offen legen. NGOs fordern daher mit Initiativen wie Publish What You Pay und Revenue Watch verbindliche Regeln für transparentere Haushalte. Durch Steueranreize und häufig praktizierte Steuerbefreiungen für ausländische Investoren verlieren die Entwicklungsländer Einnahmen in Milliardenhöhe, ohne dass der langfristige entwicklungspolitische Nutzen der Investitionen gesichert ist. Das gilt insbesondere für Investitionen in den weltweit über 3000 Sonderwirtschaftszonen, in denen zudem nicht selten Gewerkschaftsrechte und Umweltgesetze außer Kraft gesetzt sind. Der Konkurrenzkampf um ausländische Investitionen führt zu einem weltweiten Steuerwettlauf nach unten, von dem Transnationale Unternehmen profitieren, bei dem die einheimische Bevölkerung aber oft leer ausgeht.

¹ 1970 haben die Regierungen in der UN-Generalversammlung beschlossen, dass die Industrieländer mindestens 0,7 Prozent ihres Bruttonationalprodukts (heute: Bruttonationaleinkommen) als öffentliche Entwicklungshilfe zur Unterstützung der Länder des Südens bereitstellen sollen (vgl. UN Dok. A/RES/2626 (XXV)).

- I Die Globalisierung der Unternehmensaktivitäten erlaubt es gerade transnational agierenden Unternehmen, über interne Verrechnungspreise (Transfer Pricing) Gewinne in den Ländern entstehen zu lassen, in denen es steuerlich für sie am profitabelsten ist. Während Märkte und Produktion immer weiter globalisiert werden und Kapital innerhalb von Sekunden rund um den Erdball transferiert werden kann, verharrt die Steuerpolitik in ihren nationalen Grenzen.
- I Aber auch Ländern mit einem funktionsfähigen Steuersystem werden jedes Jahr Milliarden von Euro durch Kapitalflucht in Steueroasen entzogen.
- I Schließlich verschärft der Druck zur Handelsliberalisierung und dem Abbau von Zollschranken in manchen Ländern des Südens die Einnahmensituation. Denn für einige Länder sind die Zolleinnahmen ein wesentlicher Bestandteil ihrer Staatseinnahmen. Fallen die Zölle ersatzlos weg, entsteht ein zusätzliches Loch in der Staatskasse.

Die Folgen:

- I Die Regierungen haben nicht die erforderlichen Mittel, um die zentralen Entwicklungsaufgaben zu finanzieren. Dies führt zur Verschärfung der Armut und der sozialen Gegensätze.
- I Wichtige Aufgaben des Staates, für die kein Geld da ist, müssen kommerzialisiert und privatisiert werden (Wasserversorgung, Bildung, Gesundheitsversorgung etc.). Angesichts leerer öffentlicher Kassen wird in „Partnerschaftsprojekten“ mit der Privatwirtschaft (Public-Private Partnerships, PPP) ein Königsweg aus der Finanzmisere gesehen.
- I Um die nötigsten Aufgaben zu finanzieren, müssen die Regierungen weitere Kredite aufnehmen oder Staatsanleihen ausgeben. Die Verschuldung auf Kosten zukünftiger Generationen steigt – und mit ihr die Abhängigkeit von ausländischen Gläubigern.
- I Für die ärmsten Länder steigt zudem die Abhängigkeit von der öffentlichen Entwicklungshilfe. Diese ist aber bisher in ihrer Höhe mittel- und langfristig unberechenbar, starken Schwankungen unterworfen und an Konditionalitäten geknüpft, die nicht unbedingt den Entwicklungsprioritäten dieser Länder entsprechen.

Mit dem Aufbau eines effektiven Steuersystems und der nachhaltigen Erhöhung der Staatseinnahmen garantieren die Regierungen allerdings noch lange nicht, dass die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich für die zentralen Entwicklungsaufgaben

ihres Landes (mit anderen Worten für die Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs) verwendet werden. Denn spiegelbildlich zu den Hindernissen auf der Einnahmenseite gibt es eine Reihe von Problemen auf der Ausgabenseite, die eine entwicklungspolitisch sinnvolle Verwendung der Staatseinnahmen verhindern. Für sie sind zum Teil die Regierungen selbst verantwortlich, zum Teil sind sie Folge externer Konditionalitäten und politischer Abhängigkeiten.

- I In einer Reihe von Ländern ist nach wie vor nicht vollständig bekannt, für welche Zwecke die staatlichen Einnahmen überhaupt verwendet werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen verlangen daher nicht nur „Publish What You Pay“ sondern auch „Publish How You Spend It“. Ihre Forderungen nach transparenten Haushalten zielen nicht nur auf die Einnahmen-, sondern auch auf die Ausgabenseite.
- I In vielen Ländern fließt ein signifikanter Anteil der Staatseinnahmen in den Schuldendienst und steht damit nicht für die Finanzierung grundlegender Entwicklungsaufgaben zur Verfügung.
- I Zum Teil verwenden die Regierungen die staatlichen Mittel zur Finanzierung schädlicher oder zumindest fragwürdiger Zwecke, insbesondere Militärausgaben und direkte oder indirekte Subventionen für ausländische Investoren.
- I Die Auflagenpolitik des IWF schränkt die Entscheidungsfreiheit der Regierungen über ihre Haushalte und die Verwendung der Staatseinnahmen ein.

In diesem Arbeitspapier soll zunächst dargestellt werden, welche Hindernisse und Probleme für Regierungen des Südens bei der Mobilisierung eigener staatlicher Einnahmen bestehen.

Der zweite Teil befasst sich mit der Ausgabenseite staatlicher Fiskalpolitik. Er beschreibt, wofür die öffentlichen Mittel in den Entwicklungsländern verwendet werden, und warum dies nicht immer die zentralen Bereiche der Armutsbekämpfung und der sozialen Entwicklung sind. Der dritte Teil skizziert, was getan werden muss, um die Steuereinnahmen der Länder des Südens zu erhöhen, Kapitalflucht zu reduzieren und dafür zu sorgen, dass die Staatsausgaben für entwicklungspolitisch sinnvolle Zwecke (u. a. die Finanzierung der MDGs) verwendet werden. Im letzten Teil werden verschiedene zivilgesellschaftliche Netzwerke und Initiativen vorgestellt, die sich mit Fragen der Steuergerechtigkeit und der öffentlichen Finanzen befassen – und die damit auch zu einem Perspektivwechsel in der internationalen Entwicklungspolitik beitragen.

Woher kommen die öffentlichen Einnahmen der Entwicklungsländer – und warum sind sie nicht höher?

1

Das Millenniumsprojekt der Vereinten Nationen hat in seinem Bericht „In die Entwicklung investieren“ geschätzt, dass die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) bis 2006 auf 135 Mrd. und bis 2015 auf 195 Mrd. US-Dollar erhöht werden muss, um die MDGs verwirklichen zu können.² Diese Zahlen werden immer wieder zitiert, wenn von der Finanzierung der MDGs die Rede ist. Übersehen wird dabei häufig, dass diese Mittel allein bei weitem nicht ausreichen. Nötig sei laut Aussage des Millenniumprojekts zusätzlich eine drastische Erhöhung der Staatsausgaben in den Entwicklungsländern selbst. In den Ländern mit niedrigem Einkommen müsste sich der Anteil der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2015 um rund vier Prozentpunkte erhöhen. In absoluten Zahlen bedeutete dies, dass die Regierungen dieser Länder die Staatsausgaben für die MDGs, d. h. konkret vor allem für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Gesundheitsversorgung, Bildung und Wasserversorgung, mehr als verdoppeln müssten.³ Finanziert werden sollen die Mehrausgaben einerseits über höhere Steuereinnahmen und andererseits über Umverteilungen auf der Ausgabenseite.

Das Millenniumsprojekt weist damit auf eine Selbstverständlichkeit hin, die aber im entwicklungspolitischen Diskurs häufig unterbelichtet bleibt: Die meisten Länder des Südens finanzieren den Löwenanteil ihrer Entwicklung aus eigener Kraft, sie hängen nicht am Tropf des Nordens. Der Transfer öffentlicher Ressourcen aus den Industrieländern trägt nur einen Bruchteil zum Volkseinkommen der Entwicklungs- und Schwellenländer bei. 2003 lag der Netto-ODA-Anteil am Bruttoinlandsprodukt aller Entwicklungsländer gerade einmal bei knapp 1 % (1991 waren es noch rund 2 %).⁴ In Ländern wie China, Argentinien und Malaysia liegt der Anteil bei 0,1 %, in Indien bei 0,2 %. Es gibt aber auch zahlreiche Ausnahmen: Neben den kleinen Inselstaaten sind vor allem die krisengeschüttelten Länder Afrikas in erheblichem Maße von öffentlicher Entwicklungshilfe abhängig. So machten die ODA-Zuflüsse in Eritrea 40,9 % des Bruttoinlandsprodukts aus (2003), in Mosambik 23,9 % und in der demokratischen Republik Kongo sogar 94,9 Prozent (vgl. Tabelle 1).

² Vgl. UN Millennium Project, 2005, Tabelle 17.4.

³ Ebd., S. 245.

⁴ Vgl. World Bank, 2005a, S. 23.

I Länder mit der größten Abhängigkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe

Land	Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA-Nettozuflüsse) in % des BIP 2003
Gambia	15,1
Uganda	15,2
Tansania	16,2
Niger	16,6
Kapverden	18,0
Mongolei	19,4
Ruanda	20,3
Nicaragua	20,4
Mauretanien	22,2
Äthiopien	22,6
Solomon Islands	23,8
Mosambik	23,9
Besetzte Palästinensische Gebiete	28,1
Malawi	29,1
Sierra Leone	37,5
Burundi	37,6
Eritrea	40,9
Ost-Timor	44,2
Guinea-Bissau	60,8
Sao Tomé und Príncipe	63,3
Demokratische Republik Kongo	94,9

Tabelle 1

Quelle: UNDP, 2005, Tab. 19.

Aber nicht nur für die Regierungen dieser Länder stellt sich die Frage, wie sie die Abhängigkeit von ausländischen Ressourcenzuflüssen reduzieren und die eigene Einnahmehasis stärken können. Denn in der überwiegenden Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern liegt der Anteil der Staatseinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) weit unter dem entsprechenden Durchschnittswert der Industrieländer. Nach Schätzungen der Weltbank erreichte in den Ländern mit niedrigem Einkommen der Anteil der Einnahmen der Zentralregierung 2003 gerade einmal 12 % des BIP, in den Ländern mit hohem Einkommen waren es dagegen 25,7 % und in den Ländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sogar 35,9 % (vgl. Tabelle 2).⁵ Der finanzielle Gestaltungsspielraum der Regierungen vieler Entwicklungsländer ist damit nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur Wirtschaftskraft ihres jeweiligen Landes erheblich eingeschränkt – und damit auch ihre Möglichkeit, öffentliche Güter und Dienstleistungen, etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit, in ausreichendem Umfang bereitzustellen.

Die Gründe für die Ebbe in den öffentlichen Kassen vieler Entwicklungsländer sind vielfältig und von Land zu Land unterschiedlich. Vor allem folgende Faktoren haben bisher die Bereitschaft und Fähigkeit der Regierungen, mehr staatliche Einnahmen zu mobilisieren, negativ beeinflusst:

1. Ineffektive Steuersysteme;
2. Zunahme der Schattenwirtschaft;
3. Schwache Finanzverwaltungen;
4. Druck transnationaler Investoren und der weltweite Steuerwettbewerb nach unten;
5. „Transfer Pricing“ und andere Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer;
6. Kapitalflucht in Steueroasen;
7. Handelsliberalisierung und Zollabbau.

⁵ Vgl. World Bank, 2005b, Tab. 4.11.

I Anteil der Einnahmen der Zentralregierung am BIP ausgewählter Länder

Tabelle 2

Land	Anteil der Staatseinnahmen am BIP 2003 in %*
ENTWICKLUNGSLÄNDER	
Bangladesch	10,1
China	8,9
Guatemala	10,9
Indien	11,6
Madagaskar	8,0
Mexiko	14,7
Pakistan	14,6
Philippinen	14,4
Peru	16,2
Senegal	17,8
Uganda	12,2
Vietnam	19,1
INDUSTRIELÄNDER	
Deutschland	30,2
Frankreich	43,8
Großbritannien	36,0
Italien	38,1
Kanada	20,0
Niederlande	40,6
Österreich	39,1
Russland	27,4
Schweiz	18,8
USA	17,4

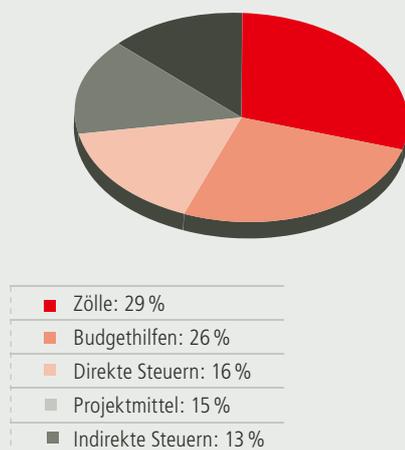
*Quelle: World Bank, 2005b, Tab. 4.11. Bei den Zahlen handelt es sich um die Einnahmen der Zentralregierung aus Steuern und anderen Quellen (Nutzungsentgelte, Gebühren, Verkaufserlöse, etc.) ausschließlich Entwicklungshilfezuschüssen. Nicht berücksichtigt sind die öffentlichen Einnahmen von Kommunen und Bundesländern. Zu beachten ist daher, dass die Werte für Länder mit starker zentralistischer Struktur (z.B. Frankreich) in der Tendenz höher, in Ländern mit föderaler Struktur (z.B. 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.

1.1 Ineffektive Steuersysteme zu Lasten der Armen

Viele Regierungen des Südens finanzieren ihre Staatshaushalte nur zu einem Bruchteil über Steuern. Wichtige zusätzliche Einnahmequellen sind Import- und Exportzölle, Einnahmen aus Staatsbetrieben, Lizenzgebühren für den Abbau von Bodenschätzen (insbesondere Erdöl), ausländische Entwicklungshilfe, Kredite und Staatsanleihen sowie gelegentlich auch die Notenpresse des Landes, d. h. die Staatsfinanzierung über die Steigerung der Geldmenge.

In Uganda beispielsweise machen die Einnahmen aus direkten und indirekten Steuern nur 29 Prozent der Staatseinnahmen aus (vgl. Grafik 1).

Fallbeispiel Uganda: Staatseinnahmen 2004/2005⁶
(Grafik 1)



In anderen Ländern ist dieser Anteil noch geringer (siehe Tabelle 3). Zum Vergleich: In Deutschland sind 88 Prozent der Einnahmen des Bundes steuerfinanziert (2004), nur 12 Prozent kommen aus anderen Quellen, wie z. B. Bundesbankgewinnen und Privatisierungserlösen.

Vergleicht man die Zusammensetzung der Steuereinnahmen, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern. Im Durchschnitt sind die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen in größerem Umfang auf indirekte Steuern angewiesen, während in den Ländern mit hohem Einkommen die direkten Steuern eine größere Rolle spielen.

In den ärmeren Ländern kommen nur 16 Prozent der Staatseinnahmen aus der Besteuerung von Einkommen, Unternehmensgewinnen und Kapitalerträgen, während 32 Prozent durch die Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen, allen voran die Mehrwertsteuer, erzielt werden.⁷ In den

reichen Ländern liegen die Anteile bei 28 bzw. 25 Prozent. Noch größer werden die Unterschiede, wenn man die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, denn sie machen in den Industrieländern zusätzlich 26 Prozent der staatlichen Einnahmen aus.

Die Einführung der Mehrwertsteuer wurde in vielen Entwicklungsländern vom IWF und der Weltbank forciert. Sie forderten in ihren Strukturanpassungsprogrammen von den Regierungen regelmäßig Steuerreformen mit dem Ziel, einerseits die Steuerbasis zu erweitern, andererseits die Spitzensteuersätze bei den direkten Steuern (insbesondere der Unternehmenssteuer) zu senken. Die Mehrwertsteuer war bei diesen Reformen ein wesentliches Element. So kam es in Afrika in den 1990er Jahren zu einem regelrechten Boom bei der Einführung dieser Steuer. 1969 gab es nur ein Land in Afrika südlich der Sahara, in dem die Mehrwertsteuer erhoben wurde; zwei Jahrzehnte später waren es vier Länder, im Jahr 2001 bereits 27.⁸

Unter Verteilungsgesichtspunkten ist der hohe Stellenwert der indirekten Steuern in vielen Entwicklungsländern aber äußerst problematisch. Denn gerade die Mehrwertsteuer belastet vor allem die Armen und Familien mit niedrigem Einkommen, die den größten Teil ihres Geldes für den Konsum verwenden müssen. Für die reicheren Gruppen der Gesellschaft fallen diese Steuern im Verhältnis zu ihrem Einkommen dagegen kaum ins Gewicht. Sind Einkommens- und Vermögenssteuern gleichzeitig niedrig oder werden gar nicht erhoben, verstärkt sich die ungleiche Steuerbelastung. Die Armen werden zur Kasse gebeten, während die Reichen vom Fiskus verschont bleiben.

Häufig nehmen Regierungen zugunsten der reichen Eliten ihres Landes ganze Bereiche der Volkswirtschaft von einer effektiven Besteuerung aus und verzichten damit auf Einnahmen in Milliardenhöhe. Dies gilt zum Beispiel für die Gewinne ausländischer Konzerne in Sonderwirtschaftszonen (siehe unten) und für die Besteuerung von Landbesitz. UNDP wies bereits vor einigen Jahren darauf hin, dass in vielen südasiatischen Ländern die Landwirtschaft zwar mehr als ein Drittel des BIP erwirtschaftet, jedoch weniger als sechs Prozent zum Steueraufkommen beiträgt. Eine Grundsteuer auf Großgrundbesitz könnte für die Regierungen in der Region zu beträchtlichen Mehreinnahmen führen.⁹

Ein entsprechend ausgestaltetes Steuersystem könnte ein wichtiges Instrument sein, um Armut zu bekämpfen und die Einkommensschere zwischen Arm und Reich zu verringern. In den reichen Ländern tragen progressive Steuertarife, die die höheren Einkommen relativ stärker belasten, sowie Steuerfreibeträge und Transferleistungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten maßgeblich dazu bei, Ungleichheit zu reduzieren.¹⁰

⁶ Vgl. The Republic of Uganda, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, 2005: Background to the Budget for Financial Year 2005/06. Kampala (<http://www.ugrevenue.com/budget>)

⁷ Vgl. World Bank, 2005b, Tab. 4.13. Die Zahlen gelten für das Jahr 2003.

⁸ Vgl. Emran/Stiglitz, 2002, S. 1. ⁹ UNDP, 1999, S. 116.

¹⁰ Vgl. Cobham, 2005b, S. 15ff.

I Zusammensetzung der Staatseinnahmen in Entwicklungsländern

Tabelle 3

Land	Einnahmen der Zentralregierung 2003 in % der Gesamteinnahmen	
	aus Steuern und Sozialbeiträgen	aus nichtsteuerlichen Quellen und Zöllen
Kongo, Volksrepublik	23	77
Iran	25	76
Myanmar	38	62
Lesotho	41	59
Swasiland	41	59
Uganda	41	59
Madagaskar	43	56
Venezuela	46	54
Bangladesch	46	53
Jordanien	46	53
Nepal	46	53
Panama	48	53
Kongo, Dem. Rep.	50	50
Côte d' Ivoire	53	47
Senegal	54	46
Paraguay	56	44
Pakistan	60	40
Indonesien	61	39
Indien	63	37
Mauritius	64	37
Bolivien	64	36
Vietnam	63	36
Kenia	65	34
Namibia	66	34
Papua Neuguinea	66	34
Libanon	68	32
Malaysia	68	32
Philippinen	69	32
Nicaragua	71	29
Sri Lanka	72	28
Thailand	73	27
Argentinien	76	25
Algerien	76	24
China	79	21
Chile	81	20

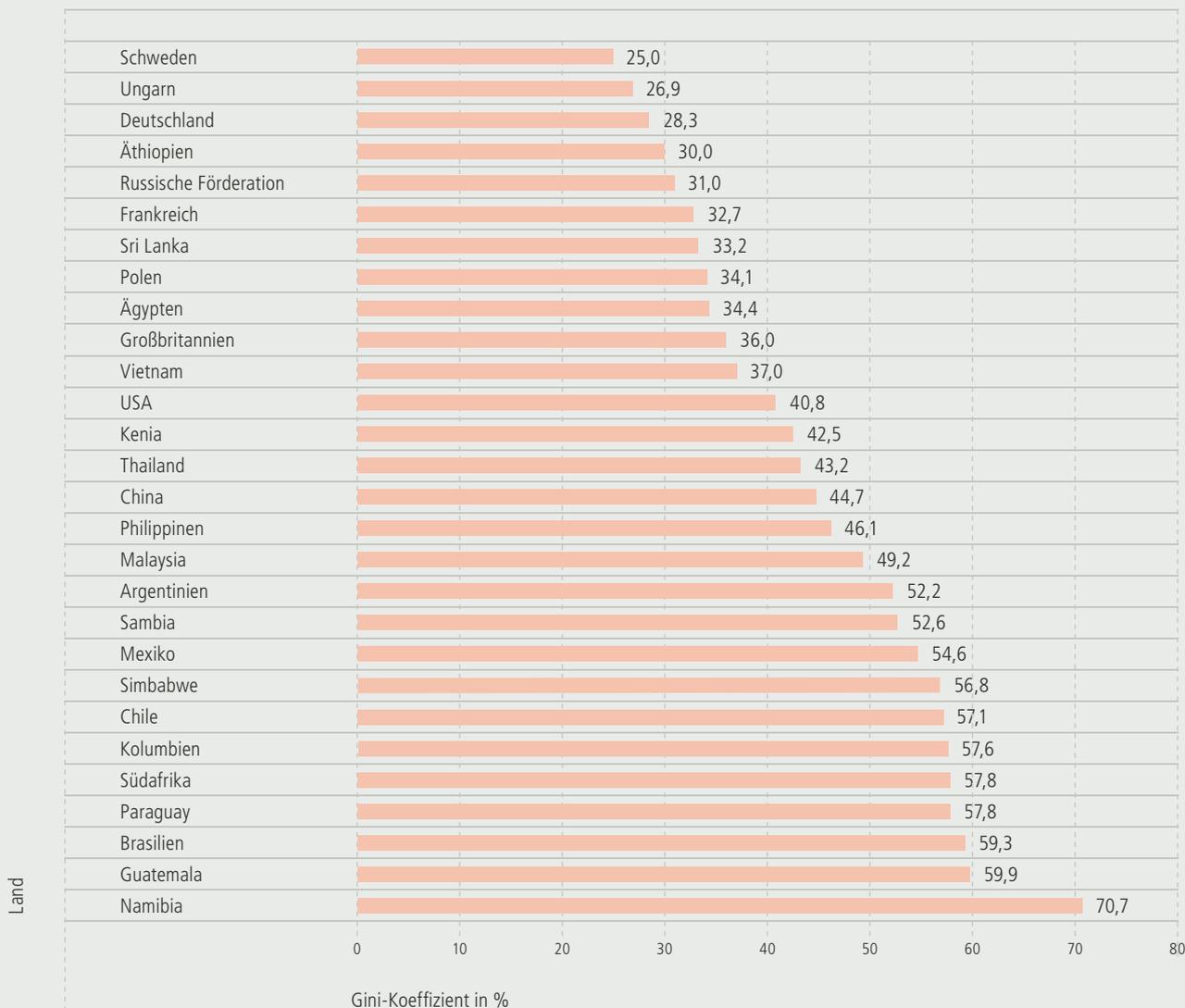
Quelle: Eigene Berechnungen nach: World Bank, 2005b, Tabelle 4.13.
Die Summe der Prozentangaben ergibt aufgrund von Rundungen nicht immer
100 Prozent.

In vielen Entwicklungsländern ist bisher das Gegenteil der Fall. Die Steuersysteme wirken regressiv, das heißt sie verschärfen eher die Ungleichverteilung des Einkommens. Der Gini-Koeffizient,¹¹ das Maß der Einkommensverteilung, ist in den letzten zwei Jahrzehnten in 53 der 73 Entwicklungsländer, für die Daten vorliegen, größer geworden, und damit auch die soziale Kluft zwischen Arm und Reich (vgl. Grafik 2).¹²

Das Forschungsinstitut der Universität der Vereinten Nationen (WIDER) kommt in einer Studie über die Zusammenhänge von Einkommensverteilung und Steuerpolitik in Entwicklungsländern zu ähnlichen Schlussfolgerungen:

“The tax structure in developing countries is dominated by indirect taxes, with only a limited menu of capital and wealth taxes. In general, weak tax administration in these countries gives rise to tax evasion, a marked difference between de jure and de facto tax regimes and a low tax-to-GDP ratio. These countries have only limited formal cash transfer and social protection programmes. These features cast doubt on the ability of the tax (and transfer) policies in developing countries to redistribute income effectively. Corruption and poor governance also limit the effectiveness of taxes and transfers as redistributive instruments.”¹³

**I Einkommensungleichverteilung
in ausgewählten Ländern –
Gini-Koeffizient in %
(Grafik 2)**



Quelle: UNDP, 2005, Tabelle 15.

¹¹ Der Gini-Koeffizient ist das statistische Maß der Verteilungsgleichheit in einer Gesellschaft. Er misst die Abweichung von der durchschnittlichen Einkommensverteilung. Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet völlige Gleichverteilung, ein Gini-Koeffizient von 100

völlige Ungleichverteilung des Einkommens. ¹²Vgl. UNDP, 2005, S. 70f. ¹³Chu/Davoodi/Gupta, 2000, S. 31.

UNDP plädiert im Bericht über die menschliche Entwicklung 2005 daher für eine aktive Fiskalpolitik der Regierungen, die auch auf die Verringerung der gesellschaftlichen Ungleichverteilung abzielt. Auf diese Weise sei es in Chile immerhin gelungen, die Einkommensschere zwischen den reichsten und den ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung von 20:1 auf 10:1 zu reduzieren. Notwendig seien dafür sowohl direkte Transferleistungen an die Armen als auch verstärkte öffentliche Investitionen in die Wirtschaftssektoren, die für die Armen von besonderer Bedeutung sind.

1.2 Zunahme der Schattenwirtschaft

Erschwert wird die Mobilisierung staatlicher Einnahmen in vielen Entwicklungsländern durch das rapide Anwachsen der informellen Wirtschaft bzw. der Schattenwirtschaft. Gemeint sind damit alle ökonomischen Aktivitäten in einer Gesellschaft, die sich außerhalb staatlicher Regulierung und Kontrolle und damit auch außerhalb staatlicher Besteuerung vollziehen. In Anlehnung an das System of National Accounts von 1993¹⁴ können grundsätzlich drei Formen der Schattenwirtschaft unterschieden werden:

- Informelle wirtschaftliche Tätigkeiten in Haushalten und Kleinstbetrieben, die überwiegend der Selbstversorgung dienen (Subsistenzwirtschaft).
- Kriminelle Aktivitäten, die mit finanziellen Transaktionen verbunden sind, wie z. B. Drogenhandel, Bestechung oder Kinderprostitution.
- Schwarzarbeit und vergleichbare Aktivitäten, bei denen es sich zwar generell um legale Betätigungen handelt, die aber gegenüber Behörden vor allem aus steuerlichen und arbeitsschutzrechtlichen Gründen verheimlicht werden.

Alle drei Formen der Schattenwirtschaft spielen in Entwicklungsländern traditionell eine große Rolle, sie haben aber seit den 1990er Jahren im Zuge der ökonomischen Globalisierung ein enormes Wachstum erlebt. Ein Studie, die vom International Restructuring Education Network Europe (IRENE) und der Kampagne für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign, CCC) veröffentlicht wurde, beziffert allein die Zahl der Heimarbeiterinnen, von denen viele in der globalisierten Bekleidungsindustrie beschäftigt sind, auf weltweit 300 Millionen.¹⁵

In Brasilien und Indien können viele kleine Computerbetriebe im Wettbewerb mit den großen transnationalen IT-Unternehmen nur durch Schwarzarbeit überleben. Sie umgehen dadurch Steuerzahlungen, die in manchen Fällen bis zu 50 Prozent der Verbraucherpreise ausmachen.¹⁶

Die Internationale Arbeitsorganisation schätzt den Anteil der Menschen, die in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind, in manchen Ländern auf weit über 50 Prozent. Besonders groß ist der Anteil z. B. in Nepal (73,3 %), Mali (71,0 %), Tansania (67 %), Indien (55,7 %) und Peru (53,8 %).¹⁷ Der Anteil der Frauen ist in der Regel dabei überproportional hoch.

Wie groß der Anteil der informellen Wirtschaft und damit der unbesteuerten Wirtschaftsaktivitäten in den Entwicklungsländern insgesamt ist, lässt sich naturgemäß nur schätzen. Der Ökonom Friedrich Schneider kommt in einer umfangreichen Untersuchung über die Schattenwirtschaft in 145 Ländern der Erde zu dem Ergebnis, dass diese im Jahr 2003 in Afrika einen Umfang von 41,2 Prozent des BIP erreicht hat, in Lateinamerika 41,5 Prozent und in Asien 26,3 Prozent.¹⁸ In den reichen OECD-Ländern liegt der Anteil bei 16,8 Prozent. Im globalen Durchschnitt schätzt Schneider das Ausmaß der Schattenwirtschaft auf 35,2 Prozent des BIP – mit steigender Tendenz (vgl. Tabelle 4).

Es ist unbestritten, dass den Finanzbehörden durch die Schattenwirtschaft, insbesondere durch die Schwarzarbeit, Steuereinnahmen in erheblichem Umfang entgehen. Der britische Wirtschaftswissenschaftler Alex Cobham schätzt, dass die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer um bis zu 285 Mrd. Dollar pro Jahr höher ausfallen würden, wenn die Schattenwirtschaft vollständig in die formelle Wirtschaft integriert werden würde.¹⁹

Es wäre jedoch ein Missverständnis, die informelle Wirtschaft insgesamt zu kriminalisieren und mit Steuerhinterziehung gleichzusetzen. Ebenso wäre es falsch, im Umkehrschluss anzunehmen, eine Formalisierung der Schattenwirtschaft würde proportional die Steuereinnahmen erhöhen. Denn zum Teil ist eine Formalisierung weder möglich noch erwünscht (im Fall der kriminellen Aktivitäten), zum Teil liegt das Einkommen aus der informellen Beschäftigung unterhalb der Steuerbemessungsgrenzen (z. B. im Fall der Subsistenzproduktion). In vielen Ländern sehen die Menschen die Informalität zudem als einzige Möglichkeit an, staatlicher Willkür und Korruption zu entgehen. Eine Integration ihrer Tätigkeiten in die formelle Wirtschaft müsste deswegen einhergehen mit dem Aufbau einer vertrauenswürdigen und funktionsfähigen Finanzverwaltung und dem Abbau von Korruption und Willkür.

¹⁴ Das System of National Accounts 1993 wurde gemeinsam von UN, EU, OECD, IWF und Weltbank entwickelt. Vgl.: <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/introduction.asp>
¹⁵ Vgl. Ascoly, 2004, S. 4. ¹⁶ Vgl. Farrell et al., 2004, S. 34. ¹⁷ Vgl. International Labour Office, 2002, S. 14. ¹⁸ Vgl. Schneider, 2002, S. 41. ¹⁹ Vgl. Cobham, 2005a, S. 11f. Cobham hält eine vollständige Integration der Schattenwirtschaft in die formelle

Wirtschaft allerdings für unrealistisch. Für möglich hält er, die Differenz zwischen dem Anteil der Schattenwirtschaft in Entwicklungsländern und dem (niedrigeren) Anteil in den OECD-Ländern um zwei Drittel zu reduzieren. Dies brächte den Entwicklungsländern Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 110 Mrd. Dollar.

I Das Ausmaß der Schattenwirtschaft in ausgewählten Ländern

Land	Schattenwirtschaft in % des BIP	
	1999/2000	2002/2003
AFRIKA		
Demokratische Republik Kongo	48,2	50,1
Nigeria	57,9	59,4
Sambia	48,9	50,8
Simbabwe	59,4	63,2
Tansania	58,3	60,2
LATEINAMERIKA UND KARIBIK		
Argentinien	25,4	28,9
Bolivien	67,1	68,3
Brasilien	39,8	42,3
Guatemala	51,5	52,4
Haiti	55,4	58,6
Honduras	49,6	51,6
Mexiko	30,1	33,2
Panama	64,1	65,3
Peru	59,9	60,9
Uruguay	51,1	51,9
ASIEN		
China	13,1	15,6
Indien	23,1	25,6
Kambodscha	50,1	52,4
Thailand	52,6	54,1
GUS		
Aserbaidshan	60,6	61,3
Georgien	67,3	68,0
Russland	46,1	48,7
Ukraine	52,2	54,7
Weißrussland	48,1	50,4
EUROPA UND NORDAMERIKA		
Deutschland	16,0	16,8
Frankreich	15,2	14,5
Großbritannien	12,7	12,2
Italien	27,1	25,7
Japan	11,2	10,8
Kanada	16,0	15,2
Österreich	9,8	10,9
Schweiz	8,6	9,4
USA	8,7	8,4

Quelle: Schneider, 2004, S. 54ff.

Tabelle 4

1.3 Schwache und korruptionsanfällige Steuerbehörden

Zusätzlich zu den Problemen beim Aufbau eines flächendeckenden Steuersystems sind viele Regierungen nicht in der Lage, das Einnahmepotenzial des bereits existierenden Steuersystems auszuschöpfen. Ein Hauptgrund dafür liegt in der Schwäche und Ineffektivität der Finanzverwaltungen. Regierungen verfügen häufig nicht über die finanziellen Mittel, um die für die Steuererhebung notwendige Infrastruktur aufzubauen und qualifiziertes Personal einzustellen. Die Folgen sind gravierend: Steuerpflichtige werden nicht vollständig registriert, Steuern nicht erhoben, Zahlungseingänge nicht kontrolliert und Betriebsprüfungen nicht durchgeführt. Vor allem gegenüber den Steuervermeidungspraktiken transnationaler Unternehmen sind die schlecht ausgestatteten Finanzbehörden häufig machtlos.

Die Zahlungsmoral der Steuerpflichtigen ist nicht selten schwach. So summierten sich beispielsweise in Kenia die Zahlungsrückstände der säumigen Steuerzahler im Januar 2005 auf 1,32 Mrd. US-Dollar. Das entspricht in etwa der Hälfte der Staatseinnahmen des Landes.²⁰ Zu den Steuerschuldnern gehören auch ausländische Unternehmen, die Kenia mittlerweile wieder verlassen haben. Es ist nicht zu erwarten, dass sie ihre Rückstände jemals begleichen. Leidtragende ist die kenianische Bevölkerung.

Verschärft wird die Schwäche der Finanzverwaltungen durch Korruption und Bestechlichkeit. Sie treten in allen Bereichen des Steuerwesens auf, von der Formulierung der Steuergesetze und Ausführungsbestimmungen bis hin zur Steuererhebung und Steuerfahndung. Die Afrikanische Union schätzt, dass Korruption allein die afrikanischen Volkswirtschaften 148 Mrd. US-Dollar pro Jahr kostet. Das entspricht in etwa 25 Prozent des afrikanischen BIP und mehr als dem Fünffachen der öffentlichen Entwicklungshilfe für Afrika (2004).

Angesichts der massiven Einnahmeverluste haben in den letzten Jahren viele Regierungen Reformen in ihrer Finanzverwaltung in Angriff genommen, häufig mit Unterstützung internationaler Entwicklungshilfe, so zum Beispiel in Sambia, Tansania und Ghana.²¹ Der argentinische Kongress hat im Juni 2005 ein Steuergesetz verabschiedet, das die Kompetenzen der Steuerbehörden erheblich ausweiten und stärken soll.²² In Venezuela hat Präsident Hugo Chávez 2004 eine Kampagne gegen Steuervermeidung („Zero-Evasion-Plan“) gestartet, die zu einer substanziellen Erhöhung der staatlichen Einnahmen geführt hat. In diesem Zusammenhang hat die venezolanische Finanzbehörde Seniat im Dezember 2005 allein von drei ausländischen Ölkonzernen die Zahlung

von Steuerrückständen in Höhe von 223 Millionen US-Dollar eingefordert.²³ Insgesamt rechnet Seniat mit Steuernachzahlungen ausländischer Ölfirmen von bis zu zwei Milliarden US-Dollar. Dass eine Steuerbehörde Ernst macht und sich auf ein Kräftenessen mit ausländischen Konzernen einlässt, ist bislang allerdings eher die Ausnahme.

1.4 Investorendruck und Steuerwettlauf nach unten

Im globalen Standortwettbewerb um ausländische Investoren versuchen viele Regierungen durch niedrige Steuern, Subventionen und andere Vergünstigungen transnationale Unternehmen ins Land zu holen. In den letzten Jahren hat weltweit ein regelrechter Steuerwettlauf nach unten eingesetzt. Allein zwischen 1996 und 2004 haben die Regierungen der OECD-Länder die Unternehmenssteuersätze im Durchschnitt von 37,60 auf 29,96 Prozent gesenkt.²⁴ In den meisten Ländern des Südens geht der Trend in die gleiche Richtung, wobei in zahlreichen Entwicklungsländern die Unternehmenssteuersätze ohnehin traditionell niedriger waren als in den Industrieländern. Zu den Ländern, die die Steuersätze in den letzten drei Jahren zum Teil drastisch gesenkt haben, gehören, Sri Lanka, Bangladesch, Mexiko, Panama und Peru.²⁵

Die Höhe der Steuersätze ist allerdings nur ein Indikator für den generellen (Abwärts-)Trend der Unternehmensbesteuerung. Sie sagt weder etwas über die Höhe der Steuereinnahmen aus noch über die Steuern, die die einzelnen Unternehmen tatsächlich zahlen. Denn die Höhe der gesamten Steuerlast hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab: den indirekten Steuern, den Abschreibungsmöglichkeiten und anderen legalen und illegalen Steuervermeidungstricks (insb. den internen Verrechnungspreisen, s. u.), sowie vor allem den Möglichkeiten der Steuerbefreiung für ausländische Investoren.

Um ausländisches Investitionskapital ins Land zu locken, haben die Regierungen überall auf der Welt Sonderwirtschaftszonen (Export Processing Zones, EPZs) eingerichtet. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt ihre Zahl auf über 3000.²⁶ In diesen Zonen werden transnationalen Unternehmen, die für den Export produzieren, vielfältige Vergünstigungen gewährt. Dazu zählen der ungehinderte Kapitaltransfer (inkl. des Rücktransfers von Profiten ins Heimatland), eingeschränkte Gewerkschaftsrechte, niedrige Umwelt- und Sozialstandards sowie diverse steuerliche Anreize.

Meist garantieren die Regierungen den Investoren eine vollständige Steuerbefreiung („tax holidays“) für mindestens fünf bis zehn Jahre. Danach werden den Unternehmen in EPZs häufig wesentlich niedrigere Steuern auferlegt als den einheimischen Unternehmen, die für den Bedarf im eigenen Land

²⁰ Vgl. Christian Aid, 2005, S. 13. ²¹ Vgl. dazu z. B. die Aktivitäten der GTZ im Rahmen des Sektorvorhabens „Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform“, das im Auftrag des BMZ durchgeführt wird (<http://www.gtz.de/public-finance>). ²² Vgl. Deloitte, Latin America Tax Forum, Summer 2005, S. 1f. ²³ Dabei handelt es sich um Forderungen an

den französischen Ölkonzern Total (107 Mio. US-Dollar), den spanischen Konzern Repsol (113 Mio. US-Dollar) und die japanische Firma Teikoku (3 Mio. US-Dollar), vgl. <http://www.petroleumworld.com/story05123001.htm>. ²⁴ Vgl. KPMG, 2000 und 2004. ²⁵ Vgl. KPMG, 2000 und 2004. ²⁶ Vgl. dazu ILO, 2003.

produzieren. Dies gilt zum Beispiel für die EPZs in Ghana, in denen Firmen nach Ablauf der 10-Jahresfrist nicht mehr als 8 Prozent Steuern auf Unternehmensgewinne zahlen müssen. Kenia gewährt ebenfalls 10 Jahre „Steuerferien“ und erhebt danach eine Einheitssteuer (Flat Tax) von 25 Prozent, in der EPZ in Manila, Philippinen, beträgt der Zeitraum der Steuerbefreiung nur 4-8 Jahre, danach wird dort jedoch nur eine Einheitssteuer von 5 Prozent erhoben. Belize lockt ausländische Investoren mit mindestens 20 Jahren Steuerbefreiung an. In China gibt es fünf große Sonderwirtschaftszonen (Shenzhen, Shantou, Xiamen, Zhuhai und Hainan), in denen ein Körperschaftssteuersatz von 15 Prozent erhoben wird. Daneben gibt es zahlreiche Freihandelszonen, in denen je nach Region und Branche unterschiedliche Vergünstigungen bei Zollabgaben, Steuern und Devisentransfers für ausländische Investoren existieren. Die Steuersätze für ausländische Produktionsunternehmen schwanken je nach Branche und Region zwischen 0 und 27 Prozent. Besondere Vergünstigungen erhalten Unternehmen der High-Tech-Industrie.²⁷

Die Bandbreite der Investitionsanreize, mit denen Regierungen um die Gunst ausländischer Investoren buhlen, fasst ein Werbetext für die Sonderwirtschaftszonen in Nigeria folgendermaßen zusammen:

“The regulatory regime for EPZs in Nigeria is liberal and provides a conducive environment for profitable operations. The incentives available to operators in Nigeria’s EPZs compare favourably with the most attractive elsewhere in the world and are the best in the region. They include one hundred per cent foreign ownership of investments, “one stop” approvals, no import or export licenses, duty free import of raw materials, unrestricted remittance of capital profits and dividends, tax holidays and no strikes.”²⁸

All diese Vergünstigungen erfolgen auf Kosten der Staatshaushalte, die dadurch Einnahmeausfälle in erheblichem Umfang verkraften müssen. Und dies, obwohl finanzielle Anreize für viele Unternehmen nicht das einzige Kriterium für ihre Investitionsentscheidung darstellen. Wichtige Einflussfaktoren sind eine gute Infrastruktur, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, das Ausmaß staatlicher Regulierung, niedrige Transportkosten und, wo nicht für den Export produziert wird, die Absatzchancen im Zielland. In einer Umfrage des Wirtschaftsberatungsunternehmens McKinsey bei 30 Unternehmen, die Produktionsstätten nach Indien verlagert haben, landeten die finanziellen Anreize der Regierung im Ranking der Faktoren, die die Investitionsentscheidung beeinflusst haben, an letzter Stelle.²⁹

Es ist zu vermuten, dass Unternehmen nicht selten auch ohne diese Anreize in einem Land investieren würden –

vorausgesetzt, alle anderen Faktoren, die die Investitionsentscheidung beeinflussen, stimmen. Das heißt freilich nicht, dass die Investoren die angebotenen steuerlichen Vergünstigungen nicht gerne „mitnehmen“.

Den Volkswirtschaften dieser Länder kommen die direkten und indirekten Subventionen für ausländische Unternehmen teuer zu stehen. Sie belasten nicht nur die öffentlichen Kassen, sondern führen immer wieder zu folgenschweren Fehlinvestitionen. Ein Studie des Forschungsinstituts von McKinsey (McKinsey Global Institute) über die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Brasilien, China, Indien und Mexiko nennt dafür konkrete Beispiele.³⁰ So hat die brasilianische Regierung in den 1990er Jahren die Investitionen ausländischer Automobilkonzerne, darunter Volkswagen, Renault und Mercedes-Benz, mit bis zu 340.000 US-Dollar pro geschaffenen Arbeitsplatz subventioniert. Die Konzerne erhöhten in Folge der finanziellen Vergünstigungen ihre Produktionskapazitäten um 40 Prozent. Das Resultat waren bis 2002 achtzigprozentige Überkapazitäten und eine entsprechend geringe Auslastung und Produktivität der Fabriken.³¹ Das Resümee der McKinsey-Studie: Das investierte Kapital hätte in anderen Bereichen der brasilianischen Wirtschaft wesentlich effizienter eingesetzt werden können.

1.5 „Transfer Pricing“ und andere Tricks der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer

Dort, wo die Regierungen ausländische Investoren nicht von der Steuer befreit haben oder andere Formen des Steuerdumpings betreiben, nutzen transnational agierende Unternehmen häufig andere Möglichkeiten, um Steuerzahlungen zu vermeiden. Sie tun dies zum Beispiel, indem sie über die Nutzung interner Verrechnungspreise („Transfer Pricing“) oder die Verschiebung von Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb eines Konzerns Gewinne in den Ländern entstehen 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 nach WTO-Angaben mehr als 50 Prozent des weltweiten Handels mit Gütern und Dienstleistungen (Umfang im Jahr 2004: 11,032 Billionen US-Dollar) innerhalb transnationaler Unternehmen abspielen, macht die Bedeutung der konzerninternen Verrechnungspreise offensichtlich.

Konzerne haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten, ihre Steuerlast durch Transfer Pricing zu reduzieren.³² Die Muttergesellschaft bezieht Waren oder Dienstleistungen von einem Tochterunternehmen in einem Niedrigsteuerland und verrechnet dafür Preise, die über den marktüblichen Preisen liegen.

²⁷ Vgl. Ernst & Young, 2005b, S. 8.

²⁸ Vgl. <http://www.onlinenigeria.com/agriculture/?blurb=483>

²⁹ Vgl. Farrell et al, 2004, S. 30.

³⁰ Vgl. McKinsey Global Institute, 2003.

³¹ Vgl. Farrell et al, 2004, S. 31.

³² Vgl. dazu z. B. Liebert, 2004, S. 10ff

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.

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

Seit einigen Jahren nehmen Regierungen und Steuerbehörden die Praxis der manipulierten Verrechnungspreise immer stärker unter die Lupe, um dieser Form der Steuervermeidung einen Riegel vorzuschieben. Bis vor zehn Jahren gab es nur in einer Handvoll Ländern gesetzliche Regelungen und Dokumentationspflichten zum Transfer Pricing. Inzwischen ist die Zahl der Länder auf immerhin 32 gestiegen (vgl. Tabelle 5). In Deutschland hat die Bundesregierung im Rahmen des „Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen“ (StVergAbG) seit dem April 2003 schärfere Dokumentationsvorschriften und Strafzuschläge für transnationale Unternehmen im Bereich des Transfer Pricing eingeführt.³⁴ Vergleichbare Regelungen gibt es bislang in keinem afrikanischen Land und nur in wenigen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern. Und auch dort, wo Regelungen existieren, ist nach Einschätzung der Unternehmensberatung Ernst & Young das „Risiko“ einer Steuerprüfung („audit risk“) zuweilen gering.³⁵

Grundlage für die Beurteilung von Verrechnungspreisen ist das so genannte 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.³⁶ 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).³⁷

Welche Verluste den öffentlichen Haushalten durch falsche Verrechnungspreise entstehen, ist nicht bekannt. Allein für die USA schätzen Untersuchungen die Steuerausfälle infolge falsch deklariert Import- und Exportpreise auf 53 Mrd. Dollar pro Jahr.³⁸ Offizielle Zahlen für Entwicklungsländer sind nicht verfügbar. Fest steht, dass manipulierte Transferpreise ein weit verbreitetes Phänomen sind. Laut einer Unternehmensumfrage von Ernst & Young mussten 44 Prozent der befragten Mutterkonzerne und 34 Prozent der Tochtergesellschaften, bei denen die Transferpreise im Rahmen von Steuerprüfungen untersucht wurden, ihre Buchführung korrigieren – d. h. sie hatten falsche Verrechnungspreise angegeben.³⁹ Zur Erinnerung: Nur in einer Minderheit von Ländern findet bislang überhaupt eine effektive Überprüfung der Transferpreise durch die Steuerbehörden statt. Die Dunkelziffer ist entsprechend hoch, die Verluste für die öffentlichen Haushalte gehen in die Milliarden.

Transnationale Unternehmen und ihre globalen Steuerberater, allen voran KPMG, Ernst & Young, Deloitte und PricewaterhouseCoopers, sind den nationalen Steuerbehörden nicht nur in der Umgehung der Transferpreise-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 Niedrigsteuerländern auszuweisen – und damit die Gesamtsteuerlast des Konzerns zu senken.

Viel zitiertes Beispiel ist das Steuersparmodell von Ikea:⁴⁰ Die Rechte am Namen und Konzept von Ikea hat die Inter Ikea Systems BV mit Sitz im niederländischen Delft. An sie müssen alle Ikea-Filialen und die Muttergesellschaft selbst 3 Prozent ihres Umsatzes als Lizenzgebühr abführen. Im Jahr 2005 gab es 221 Filialen in 33 Ländern mit einem weltweiten Umsatz von 15,212 Mrd. Euro. Die Lizenzgebühren in Höhe von rund 450 Millionen Euro reduzieren bei den Ikea-Filialen direkt den zu versteuernden Gewinn. Sie fließen an die Inter Ikea

³³ Vgl. Pak/Zdanowicz, 2002, S. 7f. Diese Studie listet zahlreiche Beispl. für überhöhte Importpreise u. zu niedrige Exportpreise US-amerikanischer Unternehmen auf. Sie betreffen sowohl den Handel innerhalb von Konzernen als auch zw. eigenständigen Unternehmen.
³⁴ S. dazu aus Sicht der Unternehmensberatung Ernst & Young bei Brügger/Streibel, 2003.

³⁵ Vgl. Ernst & Young, 2005a. ³⁶ Vgl. OECD, 2001; OECD, 2003 und Neighbour, 2002. ³⁷ Vgl. dazu Eden, 2005. ³⁸ Vgl. Pak/Zdanowicz, 2002. Ihre Untersuchung bezieht sich auf das Jahr 2001. ³⁹ Vgl. Ernst & Young, 2005b, S. 8. ⁴⁰ Vgl. dazu z. B. Liebert, 2004, S. 11, Weiss/Schmiederer, 2004, S. 97 f, u. www.ikea.com (für akt. Unternehmenszahlen).

Länder mit gesetzlichen Regelungen zum Transfer Pricing

Länder				
1994-1997	1998-2001	2002-2003	2004-2005	In Vorbereitung
USA	USA	USA	USA	Chile
Australien	Australien	Australien	Australien	China
Frankreich	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Finnland
Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Irland
Brasilien	Brasilien	Brasilien	Brasilien	Israel
Neuseeland	Neuseeland	Neuseeland	Neuseeland	Russland
	Kanada	Kanada	Kanada	Schweden
	Südkorea	Südkorea	Südkorea	
	Argentinien	Argentinien	Argentinien	
	Großbritannien	Großbritannien	Großbritannien	
	Dänemark	Dänemark	Dänemark	
	Venezuela	Venezuela	Venezuela	
	Südafrika	Südafrika	Südafrika	
	Deutschland	Deutschland	Deutschland	
	Belgien	Belgien	Belgien	
	Japan	Japan	Japan	
	Polen	Polen	Polen	
	Kasachstan	Kasachstan	Kasachstan	
	Indien	Indien	Indien	
	Portugal	Portugal	Portugal	
		Argentinien	Argentinien	
		Kolumbien	Kolumbien	
		Niederlande	Niederlande	
		Thailand	Thailand	
		Malaysia	Malaysia	
			Indonesien	
			Norwegen	
			Spanien	
			Peru	
			Taiwan	
			Ungarn	
			Ecuador	

Tabell 5

Quelle: Ernst & Young, 2005b

Systems BV, die in den Niederlanden weitreichende Steuervergünstigungen genießt.

Eine anderer Trick der Steuervermeidung durch transnationale Unternehmen ist die Fremdfinanzierungsmethode in Verbindung mit der Gründung einer Beteiligungsgesellschaft (Holding) in einem Niedrigsteuerland.⁴¹ 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.

⁴¹ Vgl. Liebert, 2004, S. 12.

1.6 Kapitalflucht in Steueroasen

“Bill Gates would be fabulously more wealthy if he had started Microsoft in Bermuda. He may have known a lot about computer programming when he started the company, but his ignorance about tax cost him a fortune.” (Economist Magazine 29. 01. 2000)

Die Kapitalflucht in Steueroasen (tax havens) hat für viele Länder des Südens erhebliche Einnahmeausfälle zur Folge. Was unter Kapitalflucht zu verstehen ist, ist nicht eindeutig definiert. Im engeren Sinne bezeichnet Kapitalflucht den illegalen, nicht dokumentierten Transfer von Kapital aus einem Land, einschließlich der Ausfuhr veruntreuter öffentlicher Gelder durch kriminelle Beamte und Regierungsmitglieder. Allein die öffentlichen Mittel, die in den letzten Jahrzehnten von korrupten Staatschefs unterschlagen und ins Ausland transferiert wurden, summieren sich auf viele Milliarden Dollar (vgl. in Tabelle 6 die Liste einiger der gravierendsten Fälle von Veruntreuung öffentlicher Gelder, die von Transparency International zusammengestellt wurde). Die Europäische Kommission schätzt allein die aus Afrika illegal ausgeführten Gelder auf mehr als die Hälfte der Auslandsverschuldung dieses Kontinents.⁴² Dies wären nahezu 200 Mrd. Dollar.⁴³

Im weiteren Sinne umfasst Kapitalflucht alle finanziellen Transaktionen von Unternehmen und Privatpersonen 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.”⁴⁴

Ein Großteil der Fluchtgelder landet auf Konten oder in Bankdepots auf den Bahamas, den Cayman Islands oder in einer der zahlreichen anderen Steueroasen, die es überall auf der Welt gibt. Dazu gehören nicht nur idyllische Inselstaaten in der Karibik und im Pazifik. Auf der Liste der 72 Steueroasen, die das Tax Justice Network zählt, stehen z. B. auch die Schweiz, Luxemburg, Liechtenstein, Belgien und die Niederlande (vgl. Tabelle 7).⁴⁵ Welche Länder oder Territorien als Steueroase gelten, ist Definitionssache. Die OECD nannte ursprünglich vier Kriterien:

- 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 (sprich: Briefkastenfirmen).

Im Jahr 2000 veröffentlichte die OECD auf Grundlage dieser Kriterien eine Liste von 35 Steueroasen, denen sie schädliche Steuerpraktiken vorwarf.⁴⁷ Mitglieder der OECD, wie die Schweiz und Luxemburg, tauchen auf dieser Liste nicht auf. Vier Jahre später war die Liste auf nur noch fünf Länder zusammengeschrumpft. Dies lag nicht daran, dass

Die gravierendsten Fälle von Veruntreuung öffentlicher Gelder

Staatsoberhaupt	veruntreute öffentliche Gelder (in Dollar)
Mohamed Suharto, Präsident von Indonesien (1967-1998)	15-35 Mrd.
Ferdinand Marcos, Präsident der Philippinen (1965-1986)	5-10 Mrd.
Mobutu Sese Seko, Präsident von Zaire (1965-1997)	5 Mrd.
Sani Abacha, Präsident von Nigeria (1993-1998):	2-5 Mrd.
Slobodan Milosevic, Präsident von Serbien/Jugosl. (1989-2000)	1 Mrd.
Jean-Claude Duvalier, Präsident von Haiti (1971-1986)	300-800 Mio.
Alberto Fujimori, Präsident von Peru (1990-2000)	600 Mio.
Pavlo Lazarenko, Premierminister der Ukraine (1996-1997)	114-200 Mio.
Arnoldo Alemán, Präsident von Nicaragua (1997-2002)	100 Mio.
Joseph Estrada, Präsident der Philippinen (1998-2001)	78-80 Mio.

Quelle: Transparency International, 2004: Global Corruption Report 2004, S.13.

Tabelle 6

⁴² Vgl. Commission of the European Communities, 2003, S. 7.

⁴³ Die Auslandsverschuldung Afrikas (einschl. des Nahen Ostens) betrug im Jahr 2004 373,9 Mrd. Dollar. Die Hälfte davon wären demnach 186,95 Mrd. Dollar (Quelle: World Bank, 2005a, Tabelle A.41).

⁴⁴ Epstein, 2005, S. 3.

⁴⁵ Vgl. Tax Justice Network, 2005a, S. 36f.

⁴⁶ Vgl. OECD, 1998, S. 23, und die Erläuterungen dazu bei Murphy, 2005, S. 7ff.

⁴⁷ Vgl. OECD, 2000, S. 17.

I Steueroasen und Offshorezentren in aller Welt

Steueroasen

Tabelle 7

AMERIKA UND KARIBIK	EUROPA
Anguilla	Aland Islands
Antigua and Barbuda	Alderney
Aruba	Andorra
Bahamas	Belgien
Barbados	Campione (Italien)
Belize	City of London
Bermuda	Zypern
British Virgin Islands	Gibraltar
Cayman Islands	Guernsey
Costa Rica	Ungarn
Dominica	Island
Grenada	Irland (Dublin)
Montserrat	Inguschetien
Niederländische Antillen	Isle of Man
New York	Jersey
Panama	Liechtenstein
Saint Lucia	Luxemburg
St Kitts & Nevis	Madeira
Saint Vincent and the Grenadines	Malta
Turks and Caicos Islands	Monaco
Uruguay	Niederlande
US Virgin Islands	Sark
	Schweiz
AFRIKA	Triest
	Türkische Republik Nordzypern
Liberia	
Mauritius	ASIEN UND NAHER OSTEN
Melilla	
Seychellen	Bahrain
São Tomé e Príncipe	Dubai
Somalia	Hong Kong
Südafrika	Labuan
	Libanon
INDISCHER OZEAN UND PAZIFIK	Macau
	Singapur
Cook Islands	Tel Aviv
Malediven	Taipeh
The Marianas	
Marshall Islands	
Nauru	
Niue	
Samoa	
Tonga	
Vanuatu	

Die oben genannten 72 Länder, Territorien und Städte werden vom Tax Justice Network als Steueroasen oder Offshorezentren aufgelistet. Quelle: Murphy, 2005

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“. Als Steueroasen bezeichnet die OECD heute nur noch die Länder und Territorien, die jede Kooperation verweigern. Das sind zur Zeit noch Andorra, Liberia, Liechtenstein, die Marshall Islands und Monaco.⁴⁸

Am Ausmaß der Kapitalflucht und den volkswirtschaftlichen Kosten, die sie verursacht, hat die Umkategorisierung der Steueroasen in „Partner der OECD“ vermutlich nichts geändert. Über die Höhe der jährlichen Einnahmeverluste, die den Regierungen durch die Verlagerung von Gewinnen und Vermögen in Steueroasen entstehen, gibt es allerdings keine offiziellen Zahlen. Das Tax Justice Network schätzt, dass allein dadurch, dass Reiche ihr Vermögen in Steueroasen angelegt haben, den Staaten jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 255 Mrd. Dollar entgehen.⁴⁹ Diese Schätzung geht davon aus, dass derzeit 11,5 Billionen Dollar Vermögen in Steueroasen gehalten wird. Bei einer Rendite von 7,5 Prozent bedeutete dies einen jährlichen (Zins-)Ertrag von 860 Mrd. Dollar. Eine Einkommens- bzw. Kapitalertragssteuer brächte bei einem Steuersatz von 30 Prozent die geschätzten Einnahmen von 255 Mrd. Dollar.

Der britische Steuerexperte Alex Cobham nimmt an, dass ein Fünftel der Mindereinnahmen auf die Länder des Südens entfällt.⁵⁰ Das heißt, den Regierungen des Südens entgehen jedes Jahr mindestens 50 Mrd. Dollar an Steuereinnahmen allein dadurch, dass die reichen Eliten ihr Vermögen nicht im eigenen Land, sondern in Steueroasen angelegt haben.

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

Der IWF schätzt das Ausmaß der Geldwäsche auf 3-5 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts. Das sind zwischen 600 Mrd. und 1,8 Billionen Dollar im Jahr.⁵¹

Andere grobe Schätzungen beziffern die jährlichen Verluste durch die grenzüberschreitenden Flüsse von „Dirty Money“ für die Entwicklungs- und Schwellenländer auf 500 Mrd. Dollar.⁵²

1.7 Liberalisierungsdruck und Zollabbau

Zolleinnahmen sind für viele Länder des Südens, insbesondere in Afrika, eine der wichtigsten Einnahmequellen. Manche Länder, wie z. B. Côte d'Ivoire, Madagaskar und der Senegal finanzieren über 30 Prozent ihres Staatshaushaltes aus den Erlösen von Export- und Importzöllen (vgl. Tabelle 8).

Der Anteil der Zolleinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen ist in den letzten Jahren allerdings in fast allen Ländern gesunken. In den armen Ländern ging er zwischen 1995 und 2003 von durchschnittlich 22 Prozent auf 16 Prozent zurück, in den Ländern mit mittlerem Einkommen sank er von 13 auf 7 Prozent.⁵³ Dies geschah in erster Linie auf Druck des IWF und der Weltbank. In ihren Strukturanpassungsprogrammen forderten sie von den Ländern des Südens systematisch die Beseitigung von Importbeschränkungen, die Öffnung der Märkte und den Abbau der Zölle. Die Einnahmeausfälle sollten nach Meinung des IWF vor allem durch die Einführung bzw. Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden.

In den meisten Ländern des Südens ging diese Rechnung jedoch nicht auf. Eine umfassende Untersuchung über 125 Länder, die von Mitarbeitern des IWF selbst durchgeführt wurde, belegt, dass gerade die Regierungen in den Ländern mit niedrigem Einkommen die Einnahmeverluste durch die Handelsliberalisierung nicht ausgleichen konnten.⁵⁴ In diesen Ländern wurden die geringeren Zolleinnahmen zu höchstens 30 Prozent durch andere Steuereinnahmen kompensiert. Und auch die Länder mit mittlerem Einkommen konnten für jeden Dollar, den sie durch die Zollsenkungen weniger verdienten, nur 45-65 Cents zusätzliche Steuereinnahmen erzielen. Lediglich den reichen Ländern gelang es, die geringeren Zolleinnahmen durch andere Steuern zu kompensieren. Gerade die Regierungen der armen Länder hatten somit durch die erzwungene Liberalisierungspolitik von IWF und Weltbank die größten Einnahmeverluste zu tragen.

Das Rezept des IWF, die geringeren Zolleinnahmen durch höhere Mehrwertsteuereinnahmen auszugleichen, ist aber auch aus anderen Gründen problematisch. Joseph Stiglitz und Shahe Emran kommen in einer theoretischen Abhandlung über die Reform der indirekten Besteuerung in Entwicklungsländern zu dem Schluss, dass in Ländern mit einem signifikanten Anteil informeller Ökonomie der aufkommensneutrale Austausch von Handelssteuern durch eine Mehrwertsteuer negative Wohlfahrtseffekte hat.⁵⁵ Ihr Fazit:

“When the choice of the commodity for VAT increase is restricted by the existence of a large informal sector, the standard policy reform reduces welfare under plausible (sufficient) conditions. (...) These conclusions run counter to the conventional

⁴⁸ Vgl. OECD, 2004, S. 14. ⁴⁹ Vgl. Tax Justice Network, 2005b. ⁵⁰ Vgl. Cobham, 2005a, S. 10. Da 80 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts auf die reichen Länder des Nordens entfallen, schätzt Cobham, dass auch die Vermögen in den Steueroasen zu 80 Prozent von Vermögensbesitzern aus dem Norden gehalten werden.⁵¹ Vgl. UN Dok.

A/60/157 vom 25. Juli 2005. ⁵² Vgl. Baker, 2005, S. 172. ⁵³ Vgl. World Bank, 2005b, Tab. 4.13. ⁵⁴ Vgl. Baunsgaard/Keen, 2005, S. 18. ⁵⁵ Vgl. Emran/Stiglitz, 2002.

I Länder mit hoher Abhängigkeit von Zolleinnahmen

Land	Zolleinnahmen in % der Staatseinnahmen	
	1995	2003
Äthiopien	27	*26
Bangladesch	n. v.	25
Côte d'Ivoire	58	41
Dominikanische Republik	36	32
Guinea	*47	*77
Indien	24	15
Kamerun	*14	*28
Kenia	15	17
Kongo, Dem. Rep.	21	27
Lesotho	49	39
Madagaskar	*48	36
Marokko	15	*16
Mauritius	34	20
Namibia	28	25
Nepal	26	23
Papua Neuguinea	27	26
Philippinen	29	17
Senegal	36	33
Sierra Leone	39	*49
Swasiland	*47	50
Tadschikistan	12	16
Uganda	7	19
Vietnam	25	19

Tabelle 8

Quelle: World Bank, World Development Indicators 2005, Tabelle 4.13.

*: Zahlen für 1990 bzw. 2001 (Quelle: World Bank, World Development Indicators 2004, Tabelle 4.13). Die Tabelle listet alle Länder auf, in denen der Anteil der Zolleinnahmen an den Staatseinnahmen über 15 Prozent ist. Für viele, insbesondere afrikanische Länder liegen keine Zahlen vor.

n. v.: Zahl nicht verfügbar

wisdom that VAT is a better instrument for raising revenue in developing countries compared to the trade taxes."⁵⁶

Neben den direkten Einnahmeausfällen durch den Abbau von Zöllen hat die Handelsliberalisierung zusätzliche indirekte Folgen für die Staatshaushalte. So führt die Öffnung der Märkte der Entwicklungsländer für ausländische, nicht selten hochsubventionierte Produkte immer wieder zur Schließung nicht konkurrenzfähiger heimischer Betriebe, der Zerstörung von Arbeitsplätzen und daraus resultierenden Steuerausfällen.

Im Rahmen der Doha-Runde der WTO und der diversen Verhandlungen über bi- und multilaterale Freihandelsabkommen üben EU und USA unvermindert Druck auf die Länder des Südens aus, ihre Zölle weiter zu senken. Dies geschieht unter anderem im Rahmen der Verhandlungen über so genannte

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten. Wenn sich EU und USA in all diesen Verhandlungen durchsetzen, hätte dies für einige Länder des Südens erhebliche Einnahmeverluste zur Folge. Was dies konkret bedeuten kann, zeigt das Beispiel Panamas: Der IWF schätzt, dass allein durch das geplante Freihandelsabkommen zwischen Panama und den USA die Staatseinnahmen des mittelamerikanischen Landes um bis zu einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts, d. h. weit mehr als 100 Mio. Dollar pro Jahr geringer ausfallen würden.⁵⁷ Dies wiegt umso schwerer, weil der Anteil der Steuereinnahmen (inkl. Zölle) am BIP in Panama mit gerade einmal 8,8 Prozent (2003) ohnehin der geringste in ganz Lateinamerika ist.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Emran/Stiglitz, 2002, S. 31.

⁵⁷ Vgl. International Monetary Fund, 2006, S. 78ff.

⁵⁸ Ebd., S. 46.

Und selbst wenn die geringeren Zolleinnahmen durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden könnten, geschähe dies vor allem auf Kosten der ärmeren Bevölkerungsschichten.

Eine Alternative wäre die Kompensation der Einnahmeverluste durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe für die betroffenen Länder. Aber auch dies wäre für die Regierungen dieser Länder unter den gegenwärtigen Umständen ein schlechtes Geschäft. Denn sie würden auf souveräne Staatseinnahmen aus Zöllen verzichten und bekämen im Gegenzug mit Konditionalitäten behaftete und vom Goodwill der Geberländer abhängige, und damit mittel- und langfristig unberechenbare, Hilfsgelder.

1.8 Zwischenfazit: Steuerflucht und Steuervermeidung kosten Milliarden

Den Ländern des Südens entgehen Jahr für Jahr öffentliche Einnahmen in Milliardenhöhe, weil sie nicht über effektive Steuersysteme verfügen, ihre Finanzverwaltungen schwach und korruptionsanfällig sind, die reichen Eliten ihr Vermögen außer Landes schaffen, um es in Steueroasen anzulegen und transnationale Unternehmen infolge von Steuergeschenken, manipulierten Verrechnungspreisen und anderen Tricks der Gewinnverlagerung Zahlungen an die Staatskasse umgehen. Wie hoch die Kosten von Steuerflucht, Steuervermeidung und ineffizienten Finanzbehörden sind, kann nur geschätzt werden, denn offizielle Statistiken gibt es darüber nicht. Die folgenden Zahlen sollen daher lediglich die Dimension des Problems deutlich machen:

- Wenn die Länder mit niedrigem Einkommen durch Steuerreformen, die Stärkung der Finanzverwaltungen und die Abschaffung der Steuergeschenke für transnationale Investoren den Anteil der Staatseinnahmen am BIP (2003: 12,0 Prozent) auf das durchschnittliche Niveau der reichen Länder anheben würden (2003: 25,7 Prozent), hätten ihre Regierungen rund 140 Mrd. Dollar pro Jahr mehr in ihren Haushaltskassen.⁵⁹
- Die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer würden um bis zu 285 Mrd. Dollar pro Jahr höher ausfallen, wenn die Schattenwirtschaft vollständig in die formelle Wirtschaft integriert und entsprechend besteuert werden würde. Auch wenn dies unrealistisch ist, brächte bereits eine partielle Integration viele Milliarden an zusätzlichen Einnahmen.
- Manipulierte interne Verrechnungspreise bzw. falsch deklarierte Import- und Exportpreise führten allein in den USA in einem Jahr zu Steuerausfällen in Höhe von 53 Mrd. Dollar. Für Entwicklungsländer sind bisher keine Zahlen verfügbar,

aber die Steuerverluste für die öffentlichen Haushalte sind in jedem Fall beträchtlich.

- Durch die Kapitalflucht in Steueroasen entgehen den Regierungen weltweit Einnahmen aus Einkommens- und Kapitalertragssteuer in der Größenordnung von 255 Mrd. Dollar. Davon entfallen vermutlich etwa 20 Prozent, d. h. rund 50 Mrd. Dollar, auf die Länder des Südens.

Im Kontrast zu diesen Zahlen stehen die Kosten für die Beseitigung der extremsten Formen der Armut und die Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele. Das Millenniumprojekt der Vereinten Nationen hat dazu folgende Schätzungen vorgelegt:⁶⁰

Allein in den Ländern mit niedrigem Einkommen betragen die Kosten für die Verwirklichung der MDGs im Jahr 2006 rund 253 Mrd. Dollar. Sie steigen bis zum Jahr 2015 auf 529 Mrd. Dollar. Davon sollen 180 Mrd. im Jahr 2006 in den Ländern selbst mobilisiert werden. Im Jahr 2015 werden es 394 Mrd. Dollar sein. Im Jahr 2002 gaben diese Länder 137 Mrd. Dollar für die Verwirklichung der MDGs aus. Das heißt, 2006 müssen dort 43 Mrd. Dollar an Mehreinnahmen für die MDGs mobilisiert werden, bis zum Jahr 2015 steigt der zusätzliche Finanzbedarf auf 257 Mrd. Dollar.

Dabei handelt es sich wohlgemerkt nur um den inländischen Finanzierungsanteil. Das Millenniumprojekt schätzt, dass die verbleibende Finanzierungslücke in Höhe von 73 Mrd. Dollar (2006) bzw. 135 Mrd. Dollar (2015) durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe an diese Länder geschlossen werden muss.

Für die Verwirklichung der MDGs ist also beides notwendig: Eine substanzielle Erhöhung der Entwicklungshilfe und erhebliche Steuermehreinnahmen in den Ländern des Südens. Mit anderen Worten: Nur wenn die Steuerschlupflöcher gestopft und die Kosten von Steuerflucht und Steuervermeidung in den Ländern des Südens drastisch reduziert werden, können die MDGs noch verwirklicht werden.

Allerdings garantiert der Aufbau funktionsfähiger Steuersysteme, die Bekämpfung der Kapitalflucht und die effektive Besteuerung der reichen Eliten und der transnationalen Unternehmen noch lange nicht, dass die Regierungen die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich für die Bekämpfung der Armut und die zentralen Entwicklungsaufgaben ihres Landes verwenden. Denn spiegelbildlich zu den Hindernissen auf der Einnahmenseite gibt es eine Reihe von Problemen auf der Ausgabenseite, die eine entwicklungspolitisch sinnvolle Verwendung der Staatseinnahmen verhindern. Mit ihnen befasst sich der zweite Teil dieser Studie.

⁵⁹ In den ärmsten Ländern, in denen die Mehrheit der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums lebt, ist eine Erhöhung des Anteils der Steuereinnahmen am BIP auf das Niveau der Industrieländer allerdings kaum möglich.

⁶⁰ Vgl. UN Millennium Project, 2005, Tabellen 17.2 und 17.3.

2

Wofür werden die öffentlichen Einnahmen verwendet – und warum nicht nur für Armutsbekämpfung und Entwicklung?

Die Frage, wofür der Staat sein Geld ausgibt, ist für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft von zentraler Bedeutung. Welche politischen Prioritäten die Regierenden setzen, spiegelt sich in den öffentlichen Haushalten deutlicher wider als in Regierungserklärungen und Aktionsprogrammen. Die Zusammensetzung der Haushalte lässt zudem Rückschlüsse auf den politischen Einfluss der verschiedenen Gruppen in einer Gesellschaft zu: Dominieren die Militärs, setzen sich die Interessen der Wirtschaft durch, oder sind die Staatsausgaben auf die Bedürfnisse der ärmeren Bevölkerungsschichten ausgerichtet?

Wenn es die Regierungen des Südens mit der Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, ernst meinen, müssen sie diese Ziele nicht nur in nationale Entwicklungsstrategien übersetzen, wie sie dies beim Millennium+5-Gipfel der UN im September 2005 beschlossen haben. Sie müssen auch die Haushaltsmittel bereitstellen, die zur Umsetzung dieser Strategien notwendig sind. Das bedeutete für einige Länder eine erhebliche Umverteilung in den Budgets hin zu verstärkten Bildungs- und Gesundheitsausgaben, dem Auf- bzw. Ausbau der sozialen Sicherungssysteme sowie größeren Investitionen in die grundlegende Infrastruktur des Landes, z. B. im Bereich der Wasserversorgung. Denn ein erheblicher Teil der Staatseinnahmen wird in vielen Ländern des Südens bisher nicht zur Finanzierung der zentralen Entwicklungsaufgaben und der Bekämpfung der Armut verwendet. Er fließt stattdessen in den Schuldendienst oder wird für schädliche oder zumindest fragwürdige Zwecke, seien es Militärausgaben oder Subventionsanreize für transnationale Investoren, verwendet.

Die Verantwortung für verfehlte Budgetpolitik liegt aber nicht bei den Regierungen der betroffenen Länder allein. Häufig schränken die Kreditaufgaben von IWF und Weltbank die Entscheidungsfreiheit der Regierungen über ihre Haushalte und die Verwendung der Staatseinnahmen erheblich ein.

Ein zusätzliches Problem besteht in manchen Ländern darin, dass nicht vollständig bekannt ist, für welche Zwecke die staatlichen Einnahmen überhaupt verwendet werden. Immer mehr NGOs plädieren daher nicht nur an transnationale Unternehmen, offen zu legen, welche Zahlungen sie an die Regierungen des Südens, z. B. für Abbaurechte und Lizenzen,

leisten („publish what you pay“); sie verlangen gleichzeitig von ihren eigenen Regierungen Rechenschaft darüber, wie sie diese Mittel verwenden („publish how you spend it“). Ihre Forderungen nach transparenten Haushalten zielen damit nicht nur auf die Einnahmen-, sondern auch auf die Ausgabenseite.

Die folgenden Seiten geben einen groben Überblick über die Verteilung der öffentlichen Mittel in den Ländern des Südens. Sie zeigen insbesondere, wohin der (Groß-)Teil der Staatseinnahmen fließt, der nicht zur Finanzierung der MDGs verwendet wird.

2.1 Trotz MDGs – Stagnation bei Gesundheits- und Bildungsausgaben

Für die Bekämpfung der Armut und die Verwirklichung der MDGs sind öffentliche Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitssystem von zentraler Bedeutung. In den meisten Ländern des Südens sind die Ausgaben für diese Sektoren sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zu den Gesamtausgaben der Regierungen völlig ungenügend. Während die Regierungen der reicheren Industrieländer im Schnitt zwischen 13 und 23 Prozent ihres Staatshaushalts für die öffentliche Gesundheitsversorgung verwenden (Beispl. Deutschland 2002:

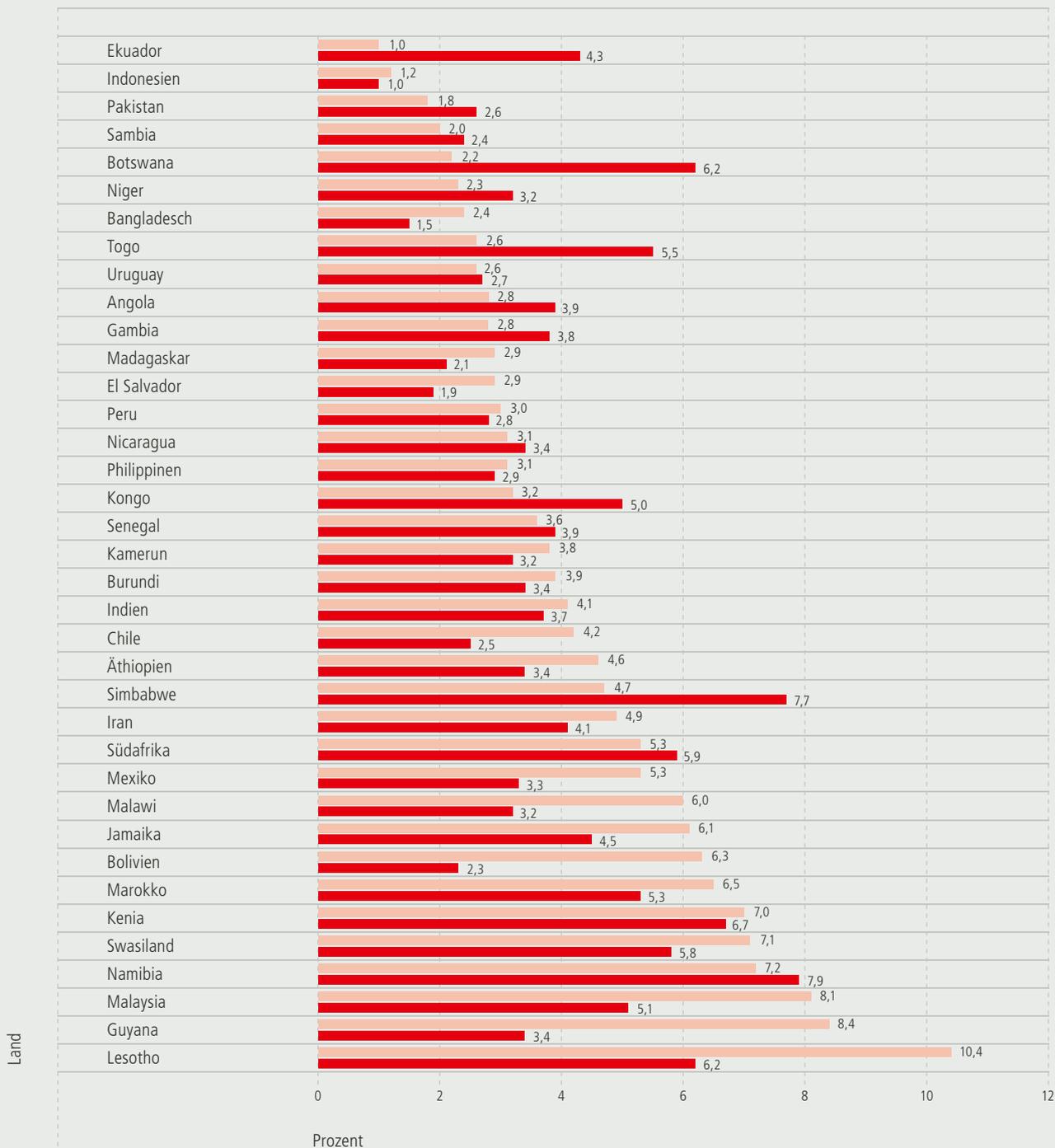
I Öffentliche Gesundheitsausgaben

Land	Öffentliche Ausgaben in % der gesamten Gesundheitsausgaben		Private Ausgaben		Öffentliche Ausgaben in % der gesamten Staatsausgaben	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Ägypten	34,7	36,6	65,3	63,4	6,8	6
Afghanistan	8,9	39,2	91,1	60,8	8,8	23,1
Angola	33	41,9	67	58,1	1,8	4,1
Argentinien	55,2	50,2	44,8	49,8	14,6	15,3
Bangladesch	30,7	25,2	69,3	74,8	5,4	4,4
Botswana	53,3	61,9	46,7	38,1	5,6	7,5
Brasilien	44	45,9	56	54,1	9	10,1
Burkina Faso	38,7	45,9	61,3	54,1	8,7	10,6
Burundi	20,5	21,5	79,5	78,5	2,4	2
China	39	33,7	61	66,3	13,3	10
Costa Rica	69,3	65,4	30,7	34,6	24,1	24,4
El Salvador	42,5	44,7	57,5	55,3	24,2	22,8
Eritrea	66,1	63,7	33,9	36,3	4,1	5,6
Gabun	60,7	41,3	39,3	58,7	5,4	6,3
Guinea	14,8	15,5	85,2	84,5	5,1	4,8
Indien	26,5	21,3	73,5	78,7	5,2	4,4
Indonesien	27,8	36	72,2	64	3,3	5,4
Irak	51	16,9	49	83,1	1,9	0,7
Jemen	34,7	27,2	65,3	72,8	5,1	3,5
Kambodscha	10,1	17,1	89,9	82,9	11,8	18,6
Kolumbien	67,5	82,9	32,5	17,1	24,9	20,4
Kongo	72,4	70,3	27,6	29,7	5,6	6
Mosambik	57,7	71	42,3	29	12,2	19,9
Myanmar	10,6	18,5	89,4	81,5	0,7	2,3
Nigeria	26,1	25,6	73,9	74,4	7,1	3,3
Pakistan	35,6	34,9	64,4	65,1	4,2	3,2
Philippinen	42,5	39,1	57,5	60,9	6,5	4,7
Uruguay	37,8	29	62,2	71	12	7,9
Venezuela	54,7	46,9	45,3	53,1	13	8

Tabelle 9

Quelle: WHO, 2005, Tabelle 5.

**I Öffentliche Bildungsausgaben
in % des BIP**
(Grafik 3)



Quelle: UNDP, 2005, Tabelle 20

17,6 Prozent), stagnieren die Anteile in vielen Entwicklungsländern bei unter 10 Prozent (s. Tabelle 9). Nicht nur in einigen der ärmsten Länder ist der Anteil der Gesundheitsausgaben erschreckend gering: So gibt Indien nur 4,4 Prozent seines

öffentlichen Haushalts für Gesundheit aus, in Pakistan und den Philippinen sind es jeweils 3,2, in Nigeria 3,3 und in Eritrea 5,6 Prozent.⁶¹

⁶¹ Vgl. WHO 2005, Tabelle 5. Zahlen jeweils für 2002.

Gerade in den letzten Jahren haben viele Regierungen die Last der Gesundheitsversorgung zunehmend auf private Schultern verlagert. Der Anteil, den die privaten Haushalte an den gesamten Gesundheitsausgaben zu tragen haben, stieg zum Beispiel in Bangladesch zwischen 1998 und 2002 von 69,3 auf 74,8 Prozent, in Gabun von 39,3 auf 58,7 Prozent und in Uruguay von 62,2 auf 71,0 Prozent. Zum Vergleich: In Deutschland lag der private Anteil an den Gesundheitsausgaben 2002 noch (!) bei 21,5 Prozent.⁶²

Zwar gibt es auch einige Gegenbeispiele: Die öffentliche Finanzierung der Gesundheitssysteme hat sich u. a. in Mosambik, im Senegal und in Gambia verbessert. Aber diese Länder bilden lediglich die Ausnahme vom globalen Trend hin zur Kommerzialisierung der Gesundheitsversorgung und zur Privatisierung der Finanzierungslasten. Dieser Trend steht in krassem Widerspruch zu den Empfehlungen der Vereinten Nationen, die immer wieder den freien und kostenlosen Zugang aller Menschen zur medizinischen Grundversorgung gefordert haben.

Der Kostendruck auf die Gesundheitsbudgets wird angesichts der globalen HIV/AIDS-Pandemie in den nächsten Jahren vor allem in den Ländern des südlichen Afrikas weiter wachsen. Die Dimension des Problems ist schon jetzt dramatisch: So sind z. B. in Botswana 57,5 Prozent aller Familien von HIV/AIDS betroffen, in Lesotho 43,4, in Swasiland 42,1 und in Simbabwe 40,2 Prozent.⁶³

Die Situation im Bildungssektor ist nicht viel besser: Zwar ist in einigen Ländern der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt seit 1990 substanzial gestiegen, z. B. in Malaysia und in Malawi (s. Grafik 3). In den meisten Ländern stagnieren die Ausgaben jedoch auf niedrigem Niveau, in einigen der ärmsten Länder sind sie sogar dramatisch gesunken, so zum Beispiel in Angola von 3,9 auf 2,8, in Botswana von 6,2 auf 2,2, in Togo von 5,5 auf 2,6 und in Ecuador von 4,3 auf 1,0 Prozent. So verwundert es nicht, dass in einigen dieser Länder auch die Alphabetisierungs- und/oder die Einschulungsquoten rückläufig sind, so in Angola und Botswana.⁶⁴ Die Realisierung der MDGs bis zum Jahr 2015 rückt für diese Länder in immer weitere Ferne.

2.2 Schuldendienstlast unverändert hoch

Dass in vielen Ländern der Anteil der öffentlichen Mittel, die für die Bekämpfung der Armut und die soziale Grundversorgung (basic social services) verwendet werden, so gering ist, liegt nicht (nur) an der falschen Prioritätensetzung der Regierungen. Einer der Gründe ist die hohe Staatsverschuldung, die viele Regierungen zwingt, einen erheblichen Teil der öffentlichen Einnahmen für den Schuldendienst zu verwenden.

Im Jahr 2004 hat die Auslandsverschuldung der Länder des Südens den historischen Höchststand von 2.597,1 Mrd. Dollar erreicht.⁶⁵ 333,7 Mrd. Dollar flossen aus den Ländern Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und der GUS an Schuldendienstzahlungen zurück in den Norden.⁶⁶ Das war mehr als viermal so viel, wie die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe in diesem Jahr (78,6 Mrd. Dollar). Trotz aller bisherigen Schuldenerlasse schätzt der IWF, dass die Schuldendienstzahlungen an den Norden im Jahr 2006 auf 377,2 Mrd. Dollar steigen werden.

In manchen Ländern sind die Zinszahlungen der größte Ausgabenposten im Staatshaushalt. Im Libanon liegt der Anteil bei 53 Prozent, in Jamaika bei 46 und in Argentinien bei 35 Prozent (s. Tabelle 10).

Als Folge der hohen Verschuldung müssen viele Regierungen mehr Geld für Zinsen und Tilgungen ausgeben als für Sozialausgaben. In Guatemala sind die Zinszahlungen der Regierung doppelt so hoch wie ihre Gesundheitsausgaben, in Madagaskar sogar mehr als viermal so hoch.

Angesichts dieser Schieflage fordern NGOs seit Jahren, eine Art „Existenzminimum“ für Länder zu definieren, so wie es individuellen Schuldner eingestuft wird. Regierungen sollen erst dann verpflichtet werden, die Schulden an ausländische Gläubiger zurückzuzahlen, wenn die soziale Grundversorgung der eigenen Bevölkerung gewährleistet ist. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat sich dieser Forderung angeschlossen, indem er in seinem Reformbericht „In larger freedom“ 2005 für ein neues Konzept von „Schuldentragfähigkeit“ (debt sustainability) eintrat. Debt sustainability sollte demnach definiert werden als die Höhe der Verschuldung, die es einem Land noch ermöglicht, die MDGs ohne eine Erhöhung seiner Schuldenquote zu erreichen. Dies hätte weitgehende Schuldenstreichungen für die meisten hoch verschuldeten armen Länder (HIPC), aber auch für viele hoch verschuldete Nicht-HIPC-Länder und Länder mit mittlerem Einkommen zur Folge. Die bisher beschlossenen Schuldenreduzierungen, wie zuletzt beim G-8-Gipfel in Gleneagles und bei der darauf folgenden Jahrestagung von IWF und Weltbank 2005, reichen dazu bei weitem nicht aus.

Ein zusätzliches und bisher wenig beachtetes Problem stellt in vielen Ländern die wachsende Inlandsverschuldung dar. In Ländern wie Mexiko, Brasilien, Thailand, Indonesien, Jamaika und der Türkei sind die öffentlichen Schulden im eigenen Land in den letzten Jahren drastisch gestiegen. Die Weltbank warnt in ihrem Bericht „Global Development Finance“ 2005:

“Debt from domestic sources has grown rapidly in emerging market economies, largely through the development of domestic bond markets. In many countries where external

⁶² Ebd.

⁶³ Vgl. Belsey, 2005, S. 30. Zahlen für das Jahr 2003.

⁶⁴ Vgl. Social Watch Deutschland Report 2005, Tabelle 2.

⁶⁵ World Bank, 2005a, Tabelle A.41.

⁶⁶ International Monetary Fund, 2005, Tabelle 37.

I Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben

Land	Zinszahlungen in %	
	1995	2003
Libanon	..	53
Jamaika	32	46
Argentinien	*8	35
Sri Lanka	22	32
Pakistan	28	31
Kongo, Dem. Rep.	47	30
Indien	27	27
Philippinen	*34	24
Kolumbien	*10	23
Panama	8	22
Bangladesch	..	21
Papua Neuguinea	20	21
Venezuela	27	19
Costa Rica	20	18
Nicaragua	15	18
Algerien	13	13
Kenia	29	13
Madagaskar	*9	13
Mexiko	19	13
Peru	21	13
Südafrika	18	13
Malaysia	17	12
El Salvador	..	11

Tabelle 10

Quelle: World Bank, 2005b, Tabelle 4.12.

* Werte für 1990 (Quelle: World Bank, 2004, Tabelle 4.12)

debt burdens have stabilized or fallen, domestic public debt burdens have increased (...). As a result, in many developing countries, the burden of public sector debt remains high, calling into question the apparent improvement associated with falling external indebtedness.”⁶⁷

In den Jahren 1993/94 erreichte die Auslandsverschuldung aller Entwicklungsländer im Durchschnitt eine Höhe von 33 Prozent des BIP, während die öffentlichen Schulden im eigenen Land nur 19 Prozent des BIP betragen.⁶⁸ Bis 2002/2003 kehrte sich das Verhältnis um: Die Auslandsschulden sanken in Relation zum BIP auf 26 Prozent, die Inlandsschulden stiegen dagegen auf 34 Prozent. Zusammen genommen erhöhte sich somit die Staatsverschuldung der Länder des Südens innerhalb der letzten 10 Jahre von 52 auf 60 Prozent des BIP. Entsprechend nahm auch die Belastung der öffentlichen Haushalte durch den Schuldendienst zu.

In Sri Lanka beispielsweise musste im Jahr 2005 die Regierung fast ein Drittel der laufenden Staatsausgaben (30,5 Prozent) für den Schuldendienst verwenden. Davon waren aber nur 14 Prozent Zinszahlungen für Auslandsschulden, 86 Prozent entfielen auf Schulden im eigenen Land.

Um den Teufelskreis der Verschuldung zu durchbrechen, reicht es in vielen Ländern daher nicht, die Auslandsschulden zu streichen oder zu reduzieren. Gleichzeitig müssen die Regierungen übermäßiges „deficit spending“ durch die Kreditaufnahme im eigenen Land vermeiden. Dies ist nur möglich, wenn die öffentlichen Einnahmen – insbesondere durch Steuern – gesteigert werden können (siehe oben).

⁶⁷ World Bank, 2005a, S. 7.⁶⁸ Ebd., S. 70.

**I Umweltrelevante Subventionen weltweit
(Schätzungen in Mrd. Dollar pro Jahr)**

Sektor	OECD-Länder	Nicht-OECD-Länder	Gesamt
Landwirtschaft	335	65	400
Wasser	15	45	60
Energie	80	160	240
Forstwirtschaft	5	30	35
Fischerei	10	10	20
Andere Sektoren	280	30	310
Summe	725	340	1.065

Quelle: OECD, 2004.⁶⁹

Tabelle 11

2.3 Schädliche Subventionen – auch ein Problem im Süden

Die Regierungen geben weltweit über eine Billion Dollar pro Jahr für Subventionen aus. Dieser Schätzwert der OECD umfasst lediglich die umweltrelevanten Subventionen, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Wasser, Energie, Forstwirtschaft und Fischerei (s. Tabelle 11). Hinzu kommen z. B. die öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsgelder, die an Unternehmen fließen, die Subventionen für die Exportwirtschaft sowie die direkten Investitionsanreize zur Ansiedlung transnationaler Konzerne in einer Region (bzw. einer Sonderwirtschaftszone).

Wenn von den schädlichen Auswirkungen von Subventionen für die Länder des Südens die Rede ist, stehen zumeist die Agrarsubventionen der Industrieländer im Rampenlicht. Sie werden allein auf 350 Mrd. Dollar pro Jahr geschätzt. Weniger beachtet wurde bisher, dass rund ein Drittel der umweltrelevanten Subventionen, d. h. etwa 340 Mrd. Dollar pro Jahr, von den Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer ausgegeben werden. Den größten Anteil bilden mit geschätzten 160 Mrd. Dollar die Subventionen im Energiebereich.

Nicht all diese Subventionen sind schädlich. Ganz im Gegenteil: Subventionen können in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle zum Beispiel beim Aufbau der heimischen Industrie und der Einführung umweltfreundlicher Technologien spielen. Gelegentlich können sie zugleich positive Verteilungs- und Umweltwirkungen haben. So subventionierte die Regierung Senegals seit dem Jahr 2001 die Nutzung von Butangas, das überwiegend von den ärmeren Bevölkerungsgruppen genutzt wird. Zugleich sollte auf diese Weise der Verbrauch von Feuerholz und Holzkohle und damit auch der Raubbau an den heimischen Wäldern, reduziert werden.⁷⁰

Häufig haben Subventionen in den Entwicklungsländern jedoch dreifach negative Auswirkungen. Sie absorbieren erhebliche Teile des Staatsbudgets, das dadurch nicht für sinnvollere Zwecke verwendet werden kann; sie tragen durch falsche Konsum- und Produktionsanreize zur Schädigung der Umwelt bei; und sie haben negative Verteilungseffekte.

Ein Beispiel sind die Energiesubventionen für die indische Landwirtschaft. Sie kommen vor allem den Großbauern zugute und kosten den indischen Staat 6 Mrd. Dollar pro Jahr. Sie sind damit doppelt so hoch, wie der gesamte Gesundheitsetat der indischen Regierung.⁷¹

In Indonesien flossen in den letzten Jahren rund 10 Prozent der Staatsausgaben allein in die Subventionierung der Ölpreise, die dadurch zu den niedrigsten in Südostasien gehörten. Im Jahr 2002 betrug die daraus resultierenden Kosten für den indonesischen Staat 4 Mrd. Dollar. Die OECD schätzt die Gesamtbelastung des Haushalts von Indonesien für den Zeitraum 2000-2005 auf 36 Mrd. Dollar. Der Abbau dieser Subventionen, verbunden mit einer gezielteren Unterstützung der Energieversorgung der ärmeren Bevölkerungsgruppen, z. B. in Form eines Voucher-Systems, hätte mehrere Vorteile: Er würde durch die allgemeine Erhöhung der Ölpreise den umweltgerechteren Energieverbrauch fördern, er hätte durch die gezielte Unterstützung der Armen positive Verteilungseffekte, und er würde öffentliche Mittel in Milliardenhöhe freisetzen, die dann für Bildungs- und Gesundheitsprogramme oder den Wiederaufbau nach der Tsunami-Katastrophe verwendet werden könnten.⁷²

Diese Beispiele zeigen, dass in den Staatshaushalten zumindest einiger Länder des Südens ein erhebliches Umverteilungspotenzial besteht. Zugleich machen diese Beispiele deutlich, dass in der Auseinandersetzung über die Mobilisierung

⁶⁹ Zitiert nach European Environmental Bureau, 2004, S. 5f. Die Zahlen spiegeln den Stand Ende der 1990er Jahre wider.

⁷⁰ Vgl. OECD, 2005a, S. 79.

⁷¹ Ebd., S. 7.

⁷² Ebd., S. 77.

heimischer Ressourcen und die Verwendung der öffentlichen Gelder nicht nur die Verteilungs-, sondern auch die Umweltwirkungen berücksichtigt werden müssen. Dies bedeutet auch, die bisher meist getrennt verlaufenden Diskurse über Entwicklungsfinanzierung und ökologische Steuerreformen (Environmental Fiscal Reforms) stärker miteinander zu verbinden.

2.4 Militärausgaben zu Lasten der Armen

In den meisten Ländern der Welt absorbieren die Militärausgaben weiterhin einen erheblichen Teil der Staatseinnahmen. Weltweit erreichten sie im Jahr 2004 den historischen Höchststand von 1,035 Billionen Dollar.⁷³ Hauptverantwortlich dafür sind die USA, auf die allein 47 Prozent der weltweiten Militärausgaben entfallen. Im Vergleich dazu wirken die Ausgaben der Länder des Südens mit 193 Mrd. Dollar relativ gering. Gemessen an ihrem Nationaleinkommen und der Höhe der öffentlichen Mittel liegen ihre Militärausgaben aber deutlich über den Vergleichswerten der meisten Industrieländer. Die Regierungen der Länder mit niedrigem Einkommen gaben 2003 im Durchschnitt 14,8 Prozent ihres Budgets für das Militär aus, in den reichen Ländern waren es durchschnittlich 10,7 Prozent (vgl. dazu Tabelle 12). In Ländern wie Pakistan, Eritrea und Syrien fließen mehr öffentliche Gelder in den Militäretat als in die Gesundheitsversorgung und die Bildung zusammen. Gemessen in Kaufkraftparitäten sind unter den 15 Ländern mit den höchsten Militärausgaben acht Länder des Südens (China, Indien, Saudi Arabien, Türkei, Südkorea, Brasilien, Iran und Pakistan).⁷⁴

Die tatsächlichen Militärausgaben liegen vermutlich noch weit über den offiziellen Werten, denn für viele Länder, vor allem in Afrika, liegen keine verlässlichen Zahlen vor. In den offiziellen Haushaltszahlen von Ländern wie Mali, Äthiopien oder Ghana tauchen ein Teil der Ausgaben, aber auch manche Einnahmen des Militärs, z. B. Kostenerstattungen für die Bereitstellung von Soldaten für Friedenseinsätze der UN, nicht auf.⁷⁵ Dieses Problem ist freilich nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt. So werden auch im US-amerikanischen Staatshaushalt die Militärausgaben nicht ausschließlich im Etat des Pentagon verbucht. Teile der Ausgaben sind in anderen Haushaltstiteln versteckt oder als Sondermittel deklariert, wie zum Beispiel die Kosten der Kriegseinsätze in Afghanistan und im Irak. Allein hierfür hat die Bush-Administration im Haushaltsjahr 2006 zusätzliche Mittel in Höhe von 120 Mrd. Dollar vorgesehen. Das ist rund das Zehnfache der gesamten offiziellen Militärausgaben Afrikas (2004: 12,6 Mrd. Dollar).⁷⁶

Hauptprofiteure der wachsenden Militärausgaben sind die Rüstungsfirmen der reichen Industrieländer. Allein die (registrierten) Waffenexporte aus den Ländern der G8 (mit Ausnahme Japans, das keine Waffen ausführt) erreichten im

Jahr 2003 ein Volumen von über 24 Mrd. Dollar. Mehr als die Hälfte dieser Exporte ging in Länder des Südens. 89 Prozent aller Rüstungsexporte in Entwicklungsländer stammen aus nur fünf Ländern: den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland.⁷⁷

NGOs und Friedensgruppen fordern seit vielen Jahren drastische Abrüstungsschritte und schärfere Rüstungsexportkontrollen. Das internationale Netzwerk Social Watch, in dem über 400 NGOs und soziale Gruppen aus aller Welt zusammenarbeiten, hat in seinen „Prüfsteinen für den Millennium+5-Gipfel“ 2005 die Regierungen aufgefordert, die Militärausgaben in jedem Land der Erde bis zum Jahr 2015 mindestens zu halbieren und die daraus resultierende „Friedendividende“ für soziale und ökologische Zwecke zu verwenden.⁷⁸ Gleichzeitig sprach sich Social Watch für einen globalen Vertrag über Waffenhandel (Global Arms Trade Treaty) aus.

Fortschritte blieben auf Regierungsebene bislang aus. Beim Weltgipfel der UN 2005 gelang es den Regierungen noch nicht einmal, sich auf einige unverbindliche Sätze zum Thema Abrüstung zu einigen. Das entsprechende Kapitel wurde aus der Endfassung des Ergebnisdokuments des New Yorker Gipfels ersatzlos gestrichen.

2.5 Zwischenfazit: Umverteilung in den Budgets brächte Milliarden für die MDGs

Viele Regierungen des Südens geben erhebliche Teile der öffentlichen Haushalte nicht für Maßnahmen aus, die der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDGs dienen. Stattdessen fließen die ohnehin meist spärlichen Staatseinnahmen in den Schuldendienst, in zum Teil entwicklungspolitisch unsinnige und ökologisch schädliche Subventionen und in die Militäretats. Zum Teil geschieht dies auf Druck von außen, seien es ausländische Gläubiger (einschließlich IWF und Weltbank) oder feindliche Nachbarstaaten. Zum Teil liegt die Verantwortung für die Fehlallokation der Mittel bei den Regierungen der betroffenen Länder selbst. Die Summen, um dies es geht, sind enorm:

- Allein für die Bedienung der Schulden bei ausländischen Gläubigern gaben die Regierungen Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und der GUS im Jahr 2004 333,7 Mrd. Dollar aus.
- Die Subventionen, die in den Nicht-OECD-Ländern in die Bereiche Landwirtschaft, Wasser, Energie, Forstwirtschaft, Fischerei und in andere umweltrelevante Sektoren fließen, werden auf 340 Mrd. Dollar pro Jahr geschätzt.
- Die jährlichen Rüstungsausgaben der Länder des Südens haben 2004 ein Volumen von 193 Mrd. Dollar erreicht.

⁷³ Vgl. SIPRI, 2005: Recent Trends in Military Expenditure. Stockholm: SIPRI (http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html) ⁷⁴ Vgl. SIPRI Yearbook 2005, Appendix 8A. ⁷⁵ Vgl. dazu Mitogun, 2003. Angesichts Informations- und Kontroll-

defizite in Hinblick auf die tatsächlichen Militärausgaben in Afrika haben SIPRI und Africa Security Dialogue and Research (ASDR) ein gemeinsames Forschungsprojekt mit dem Titel „Budgeting for the Military Sector in Africa“ gestartet (s. dazu http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html)

I Anteil der Militärausgaben an den Staatsausgaben

Tabelle 12

Land	Anteil der Militärausgaben in %	
	1995	2003
Oman	45,2	45,2
Jordanien	47,5	28
Burundi	17,8	*27,1
Pakistan	31,4	23,9
Iran	15,2	22,5
Chile	*16,2	18,9
Kuwait	29,3	*18,8
Jemen	36,4	*18,8
Israel	*21,6	17,7
Kolumbien	*15,8	17,4
Algerien	12,2	15,2
Indien	15,2	14,2
Madagaskar	*6,6	13,9
Sri Lanka	20,3	13,6
Bangladesch	..	12,8
Marokko	16,1	*12,4
Uganda	..	12,3
Malaysia	16	11,5
Kongo, Dem. Rep.	..	11,4
Ägypten	12,5	10,2
Senegal	..	9,7
Simbabwe	11,2	*9,4
Namibia	*10,6	9,3

Quelle: World Bank, 2005b, Tabelle 5.8.

* Werte für 1992 bzw. 2002 (Quelle: World Bank, 2004, Tabelle 5.8.)

I Demgegenüber stagnieren in vielen Entwicklungsländern die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit. Gleichzeitig kommt es zu einer Umverteilung der Kosten, vor allem im Gesundheitsbereich, von den öffentlichen auf die privaten Haushalte. Dies trifft vor allem die armen Bevölkerungsschichten.

Eine Umschichtung der Haushaltsmittel würde Milliarden für Programme zur Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung freisetzen. Zur Erinnerung: Die Kostenkalkulationen über die Verwirklichung der MDGs gehen davon aus, dass die öffentlichen Haushaltsmittel für die entsprechenden Bereiche bis zum Jahr 2015 mehr als verdoppelt werden müssen. Dies kann den Ländern des Südens nur gelingen, wenn sie neben höheren Steuereinnahmen ihre Schuldendienstlast reduzieren, entwicklungspolitisch unsinnige Subventionen streichen und die Militärausgaben senken.

Der Blick auf die Umverteilungspotenziale in den Staatshaushalten der Entwicklungsländer darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den Budgets der reichen Länder weit größere Möglichkeiten der Einsparung und der besseren Mittelverwendung bestehen. Dort werden etwa 725 Mrd. Dollar pro Jahr für Subventionen ausgegeben, die unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten problematisch sind. Die Militärausgaben der reichen Länder sind mit 842 Mrd. Dollar (2004) mehr als viermal so hoch wie die entsprechenden Ausgaben aller Länder des Südens zusammengenommen. Die öffentlichen Mittel, die die Bush-Administration allein für die Kriegseinsätze im Irak und in Afghanistan pro Monat (!) ausgibt, sind mit 10 Mrd. Dollar höher, als die Ausgaben der Vereinten Nationen und all ihrer Entwicklungsprogramme und -fonds pro Jahr.

3

Was ist zu tun? Schritte zu globaler Steuergerechtigkeit und öko-sozialen Fiskalreformen

Jahr für Jahr gehen den Ländern des Südens viele Milliarden Dollar durch Steuerflucht, Steuervermeidung und ineffiziente Finanzverwaltungen verloren. Von den spärlichen Staatseinnahmen fließt ein erheblicher Teil in Militärausgaben, schädliche Subventionen und in den Schuldendienst und damit in Vorhaben, die weder der Armutsbekämpfung noch einer ökologisch tragfähigen Entwicklung dienen.

Gleichzeitig steht fest, dass die öffentliche Entwicklungshilfe nicht ausreicht, um auf absehbare Zeit auch nur die extremsten Formen von Armut, Hunger und sozialer Ausgrenzung zu überwinden – selbst dann nicht, wenn die ODA entsprechend den beschlossenen Stufenplänen bis zum Jahr 2015 substantiell erhöht und durch internationale Steuern ergänzt wird.

Eine drastische Erhöhung der staatlichen Einnahmen und substanzielle Umschichtungen auf der Ausgabenseite sind daher in vielen Ländern des Südens notwendig. Nur so können langfristig die Abhängigkeiten von den reichen Gebern des Nordens und den Internationalen Finanzinstitutionen überwunden werden. Die dazu erforderlichen Fiskalreformen haben aber nicht nur den Zweck, mehr Mittel zu mobilisieren. Gleichzeitig sollten sie angesichts der enormen Einkommensdisparitäten in vielen Ländern dazu dienen, eine aktive Umverteilungspolitik zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten zu betreiben. Schließlich können Fiskalreformen auch positive beschäftigungs- und umweltpolitische Steuerungseffekte haben, indem sie zum einen die Besteuerung des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital reduzieren, zum anderen den Umweltverbrauch stärker steuerlich belasten und dadurch eine umweltgerechtere Konsum- und Produktionsweise fördern.

Die Verantwortung für die Reformen liegt nicht allein bei den Regierungen des Südens. Gegen den weltweiten Steuerwettbewerb nach unten und die Kapitalflucht in Steueroasen können die Regierungen nur gemeinsam vorgehen. Für die Erosion der Einnahmehasis infolge erzwungenen Zollabbaus und die Widerstände gegen längst überfällige Schuldenstreichungen sind die westlichen Industrieländer, allen voran EU und USA, sowie die von ihnen dominierten IWF, Weltbank und WTO verantwortlich. Sie müssen in ihrer Finanz- und Handelspolitik entsprechend umsteuern. Auch die effektivere Besteuerung transnationaler Konzerne, die Bekämpfung der

Bestechung und die Rückführung veruntreuter Gelder von ausländischen Konten in die Länder des Südens sind nur durch eine verstärkte multilaterale Zusammenarbeit möglich.

Schließlich können die Regierungen der reicheren Länder in ihrer Entwicklungszusammenarbeit den Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme in den Ländern des Südens unterstützen; sie können dort eine transparente und partizipative Budgetpolitik aktiv fördern; und sie können die politische Handlungsfähigkeit der Regierungen durch erhöhte Budgethilfen stärken.

NGOs, soziale Bewegungen und internationale Expertengremien haben in den letzten Jahren umfassende Vorschläge für globale Steuergerechtigkeit und öko-soziale Fiskalreformen formuliert. Ihre Umsetzung erfordert einen Perspektivwechsel im internationalen Diskurs über Entwicklungsfinanzierung und die Verwirklichung der MDGs. Auf der Agenda stehen u. a. folgende Themen:

1 Aufbau leistungsfähiger und gerechter Steuersysteme.

Grundvoraussetzung für die Stärkung der öffentlichen Einnahmen ist ein Steuersystem, das auf einer breiten Steuerbasis beruht. Die Besteuerung sollte nach der Leistungsfähigkeit erfolgen und die reichen Vermögens- und Landbesitzer stärker berücksichtigen. Anstelle des Faktors Arbeit sollten der Faktor Kapital und der Ressourcenverbrauch stärker besteuert werden. Eine flächendeckende und undifferenzierte Mehrwertsteuer belastet dagegen aufgrund ihrer regressiven Wirkung die Armen und kann kein Beitrag zu einem gerechten Steuersystem sein. Die Verantwortung für eine derartige öko-soziale Steuerreform haben die Regierungen und Parlamente der betroffenen Länder. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte die Reformen durch Beratung und technische Hilfe aktiv unterstützen.

2 Stärkung von Steuerbehörden und Finanzverwaltungen.

Ein Steuersystem ist nur so effektiv, wie der Verwaltungsapparat, der für die Steuererhebung und das Eintreiben der Steuern verantwortlich ist. In vielen Ländern muss eine leistungsfähige Finanzverwaltung erst noch aufgebaut oder zumindest substanzial gestärkt werden. Das betrifft sowohl den rechtlichen Rahmen als auch das Personal und die technische Infrastruktur. Nur so können unbesteuerte Schattenwirtschaft reduziert, schlechte (Steuer-)Zahlungsmoral überwunden und Steuerhinterziehung verhindert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann hier entscheidende technische und finanzielle Unterstützung leisten.



3

I Wirksame Besteuerung transnationaler Konzerne.

Essenzieller Bestandteil eines leistungsfähigen Steuersystems muss eine effektive Unternehmensbesteuerung sein. Die Steuerbefreiungen oder Steueranreize für transnationale Investoren in Sonderwirtschaftszonen sind in dieser Hinsicht kontraproduktiv. Sie sollten abgeschafft werden, wenn möglich in international koordinierter Weise (s. u.). Weiterhin sollten alle Länder Gesetze zum Transfer Pricing einführen, die sich am Fremdvergleichsprinzip (arm's length principle) der OECD orientieren. Zugleich müssen in den Steuerbehörden die notwendigen fachlichen Kapazitäten geschaffen werden, um Manipulationen der Verrechnungspreise aufzudecken. Angesichts der rasanten technologischen Entwicklung ist hierbei internationale Unterstützung und Zusammenarbeit dringend erforderlich.

I Steuerehrlichkeit als Teil der Unternehmensverantwortung.

4

Die Debatte über die soziale Verantwortung und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR bzw. Corporate Accountability) konzentriert sich bisher auf die grundlegenden Umwelt- und Sozialstandards, die Menschenrechte und die Korruptionsvermeidung. Fragen der Unternehmensbesteuerung spielen bisher fast keine Rolle. Lediglich die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen fordern im Kapitel X:

„Es ist wichtig, dass die Unternehmen durch die pünktliche Entrichtung ihrer Steuerschuld einen Beitrag zu den öffentlichen Finanzen der Gastländer leisten. Die Unternehmen sollten insbesondere die Steuergesetze und -vorschriften aller Länder, in denen sie tätig sind, einhalten und alles in ihren Kräften Stehende tun, damit ihre Aktivitäten dem Buchstaben und dem Geist dieser Gesetze und Vorschriften gerecht werden. Hierunter fallen Maßnahmen wie z. B. die Übermittlung der notwendigen Informationen an die zuständigen Behörden, damit diese die im Zusammenhang mit der Unternehmenstätigkeit anfallenden Steuern korrekt veranlagern können, sowie die Beachtung des Fremdvergleichsprinzips bei ihren Verrechnungspreisen.“⁷⁹

Die Bereitschaft der Unternehmen, Steuern zu zahlen, muss über die OECD-Leitsätze hinaus systematisch zum Thema der CSR-Debatte werden. Das gilt u. a. auch für den Global Compact. Ein Unternehmen, das durch Buchhaltungstricks der Besteuerung entgeht, wird seiner gesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht.

⁷⁹ OECD, 2000, S. 30.



I Verbindliche Regeln zur Transparenz von Zahlungsflüssen.

5

Die Einnahmen aus den ausländischen Investitionen in den Erdöl-, Erdgas- und Bergbausektor sind für rohstoffreiche Länder von großer Bedeutung. Diese Einnahmen werden häufig jedoch weder von den Regierungen noch von den beteiligten Firmen offen gelegt. Dieser Mangel an Transparenz erleichtert Unterschlagung, Korruption und Steuerhinterziehung. Da einzelnen Konzernen durch die Enthüllung von Informationen ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte, ist es nicht sinnvoll, auf die Freiwilligkeit der Offenlegung zu setzen. Stattdessen sollten alle an der Börse gehandelten Unternehmen, insbesondere Erdöl- und Bergbaukonzerne, gesetzlich verpflichtet werden, sämtliche Informationen über Steuern, Erträge, Gebühren und andere Zahlungsbewegungen zwischen ihnen und öffentlichen Institutionen in allen Ländern, in denen sie operieren, offenzulegen.⁸⁰

I Bekämpfung von Korruption und Bestechung.

6

Um die Veruntreuung öffentlicher Gelder und die Verluste des Staates infolge von Korruption und Bestechung zu reduzieren, ist ein entschiedeneres Vorgehen sowohl in den betroffenen Ländern als auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption. Sie trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Bis August 2006 haben 140 Staaten dieses bislang umfassendste internationale Regelwerk gegen Korruption unterzeichnet, 60 haben es ratifiziert. Die Konvention enthält Regelungen zur Korruptionsprävention, zur strafrechtlichen Verfolgung, zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und zur Rückführung veruntreuter Gelder aus dem Ausland. Damit die Konvention mit Leben erfüllt wird, muss sie möglichst rasch von weiteren Ländern ratifiziert und auf nationaler Ebene umgesetzt werden (dies gilt u. a. auch für Deutschland und die Schweiz). Außerdem muss von der Vertragsstaatenkonferenz der Konvention ein wirksames Monitoringsystem eingerichtet werden, um überprüfen zu können, ob die Staaten ihre Verpflichtungen aus der Konvention effektiv erfüllen.

I Verstärkte internationale Steuerkooperation.

7

Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg nationaler Steuerreformen ist die verbesserte Kooperation der Regierungen auf internationaler Ebene. Denn angesichts der Bewegungsfreiheit transnationalen Kapitals können Maßnahmen einzelner Regierungen nur begrenzten Erfolg haben. Im globalen Steuerwettbewerb nach unten sind zwangsläufig die Regierungen, die aus diesem Wettlauf unilateral ausscheren, die Verlierer. Umgekehrt würde die große Mehrheit der Länder (mit Aus-

⁸⁰ Siehe dazu unten die Informationen zur Publish-What-You-Pay-Kampagne.

nahme einiger der aggressivsten Steueroasen) von einer besser koordinierten Steuerpolitik profitieren.

I Verbesserter Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden.

8

Ein erster Schritt zur Bekämpfung der Steuerflucht wäre die Einführung des automatischen Informationsaustausches zwischen den Finanzplätzen und den Steuerbehörden in den Heimatländern der Anleger. Länder und Territorien, die dazu nicht bereit sind, sollten mit gezielten Sanktionen der Vereinten Nationen belegt werden.

I Einführung einer internationalen Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne.

9

Ein Mindestmaß an Harmonisierung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen ist notwendig, um dem schädlichen Steuerwettbewerb um ausländische Investoren entgegenzuwirken. Der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung können unterschiedliche Prinzipien zugrunde gelegt werden, beispielsweise das Prinzip der „unitary taxation“ oder die universelle Anwendung des Wohnsitzprinzips. Die Einführung einer Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne oder einer speziellen Steuer für transnationale Unternehmen wäre politisch sinnvoll, setzt aber eine Harmonisierung der Steuersysteme voraus.

I Gründung einer internationalen Steuerorganisation.

10

Bisher gibt es kein zwischenstaatliches Forum auf globaler Ebene, das sich mit Fragen der Besteuerung befasst. Die OECD leistete mit ihren Aktivitäten gegen schädlichen Steuerwettbewerb, Steueroasen und manipulierte Verrechnungspreise zwar Pionierarbeit. In ihre Aktivitäten sind jedoch die Länder des Südens nicht gleichberechtigt einbezogen. Ihr Vorgehen gegen Steueroasen ist bestenfalls moderat. Um die globale Governance-Lücke zu schließen, wird seit Jahren gefordert, eine internationale Organisation für Steuerfragen zu schaffen. Diesen Vorschlag machte zum Beispiel das „Zedillo-Panel“ in seinem Bericht zur Vorbereitung auf die Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002. Bisher gelang es lediglich, im Jahr 2004 in den Vereinten Nationen ein Ad-hoc-Gremium von Steuerexperten zum Committee of Experts on International Co-operation in Tax Matters aufzuwerten. Weitere Schritte hin zu einem zwischenstaatlichen Steuerforum unter dem Dach der Vereinten Nationen stehen noch aus.

11

I Kein Liberalisierungsdruck in den internationalen Handelsverhandlungen.

Solange die öffentlichen Haushalte in vielen Ländern, insbesondere Afrikas, auch von Zolleinnahmen abhängen, führten erzwungene Handelsliberalisierungen zu erheblichen Einnahmeausfällen. Die Regierungen der betroffenen Länder könnten diese kurzfristig nicht adäquat kompensieren. EU und USA sollten daher gegenüber diesen Ländern auf Forderungen nach weiterem Zollabbau sowohl in den Verhandlungen der WTO als auch in den Verhandlungen über interregionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) verzichten. Stattdessen sollten die betroffenen Länder (im Sinne des Prinzips des „Special and Differential Treatment“) das Tempo und den Umfang weiterer Liberalisierungsschritte eigenständig bestimmen können.

12

I Verfehlte Konditionalitäten gegenüber Fiskalpolitik beseitigen.

Der IWF hat in seiner Auflagenpolitik gegenüber den hochverschuldeten Ländern des Südens jahrelang die Senkung der Staatsausgaben und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, etwa im Bereich der Wasserversorgung, gefordert. Gleichzeitig verlangte er von den Regierungen den Abbau der Zölle und die flächendeckende Einführung der Mehrwertsteuer als Kompensation für die Einnahmeausfälle. Die neoliberalen Politikrezepte des IWF haben die Einnahmehasis und damit den politischen Gestaltungsspielraum vieler Regierungen geschwächt und zur wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich beigetragen. Der IWF und andere Geber sollten aus diesen Erfahrungen die Konsequenzen ziehen und auf derartige Eingriffe in die Fiskalpolitik der Länder verzichten. Gleichzeitig sollte in einer umfassenden unabhängigen Evaluierung untersucht werden, welche konkreten Folgen die Interventionen von IWF und Weltbank für die Haushaltspolitik einzelner Länder des Südens hatten.

13

I Schuldentragfähigkeit von Kapazität zur MDG-Finanzierung abhängig machen.

In vielen Ländern müssen erhebliche Teile des Staatshaushalts weiterhin für den Schuldendienst verwendet werden und stehen damit nicht für die Armutsbekämpfung und die Finanzierung der MDGs zu Verfügung. Vor diesem Hintergrund ist eine unabhängige Beurteilung der Schuldentragfähigkeit der Länder anstelle der notorisch unzuverlässigen Beurteilungen von IWF und Weltbank dringend erforderlich. Dabei muss, wie auch vom UN-Generalsekretär in seinem Bericht zum Millennium+5-Gipfel 2005 gefordert, Schuldentragfähigkeit so definiert werden, dass ein Schuldnerland nur dann Schuldendienst und Rückzahlung zu leisten hat, wenn die Mittel



14

zur Umsetzung der MDGs gesichert sind. Zu berücksichtigen ist dabei neben der Auslandsverschuldung auch die inländische Verschuldung des Staates.

I Schädliche Subventionen abbauen – auch im Süden.

Subventionen verschlingen in den Ländern des Südens jährlich mehrere hundert Milliarden Dollar. Ein Großteil davon dient ökologisch bzw. entwicklungspolitisch fragwürdigen Zwecken, wie der Unterstützung transnationaler Investoren oder der Senkung der Ölpreise. Im Rahmen einer öko-sozialen Fiskalreform müssen derartige Subventionen abgebaut werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann diesen Prozess fördern, z. B. durch die Unterstützung bei der Einführung energiesparender Technologien.

15

I Militärausgaben senken und Friedenskonsolidierung stärken.

Durch die Reduzierung des Militäretats könnten in vielen Ländern hohe Summen für Bildungs- und Gesundheitsausgaben freigesetzt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine stärkere Unterstützung der Länder im Rahmen von ziviler Konfliktprävention, Friedenssicherung (peacekeeping) und Friedenskonsolidierung (peacebuilding). Die neue UN-Kommission für Friedenskonsolidierung (UN Peacebuilding Commission) kann dabei eine wichtige Rolle spielen, sofern sie mit den notwendigen finanziellen Ressourcen ausgestattet wird. Gleichzeitig haben die größten Waffen produzierenden Länder (insbesondere der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) die Verantwortung, ihre Rüstungsexporte schärfer zu kontrollieren und zu reglementieren und die Verabschiedung eines globalen Vertrages zum Waffenhandel (Global Arms Trade Treaty) zu unterstützen.

16

I Transparente Haushalte und Gender-Budgeting-Ansätze fördern.

Der freie Zugang zu allen Haushaltsinformationen und effektiven Kontrollen (z. B. durch Rechnungshöfe) sind Grundvoraussetzungen, um die Rechenschaftspflicht der Regierungen für die Verwendung öffentlicher Gelder gegenüber ihren Bürgern zu erhöhen. Nur so kann sichergestellt werden, dass zusätzliche Staatseinnahmen tatsächlich für Zwecke der Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der MDGs verwendet werden. Die Regierungen sollten daher die effektive Partizipation der Zivilgesellschaft an der Haushaltsplanung gewährleisten, insbesondere im Rahmen der nationalen Strategien zur Verwirklichung der MDGs, die bis Ende 2006 verabschiedet werden sollen. Mit Hilfe von Gender-Budgeting-Ansätzen sollte dabei besonders geprüft werden, ob und inwieweit die



17

Regierungen mit der Konzeption der Haushalte die Gleichstellung der Geschlechter gezielt fördern. Gleichmaßen ist zu prüfen, ob die Haushalte im Einklang mit der Verpflichtung zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) stehen.

I Budgethilfen – wo möglich – ausbauen.

Die Bereitstellung von Entwicklungshilfegeldern in Form von direkter Budgethilfe kann den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Empfängerregierungen erweitern und ihre Eigenverantwortung stärken. Transaktionskosten können so reduziert, „Projektitis“ überwunden und die Geberkoordination verbessert werden. Sinnvoll sind Budgethilfen jedoch nur, wenn die oben genannten Kriterien der Transparenz, der demokratischen Mitsprache und der unabhängigen Kontrolle der Mittelverwendung erfüllt sind. Außerdem müssen die Kapazitäten zur effektiven Nutzung der zusätzlichen Budgetmittel vorhanden sein bzw. gezielt aufgebaut werden. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Budgethilfe – gleichsam als Länderfinanzausgleich auf Weltebene – langfristig zugesagt wird, um für die Empfänger Planungssicherheit zu gewährleisten. Schließlich sollten sie nicht an sachfremde politische Konditionalitäten gebunden werden.

Die Verwirklichung dieser und weiterer Schritte hin zu globaler Steuergerechtigkeit und öko-sozialen Fiskalreformen wird nicht einfach sein und kann nur gegen gesellschaftliche und politische Widerstände durchgesetzt werden. Denn wenn gleich von den skizzierten Reformen die überwiegenden Teile der Bevölkerung profitieren, wird es auch Verlierer geben – nämlich diejenigen, die die Nutznießer des gegenwärtigen Systems und seiner Defizite sind. Dazu zählen korrupte Eliten in manchen Ländern des Südens ebenso wie reiche Privatpersonen, die ihr Vermögen in Steueroasen angelegt haben, und transnationale Konzerne, die ihre Profite durch Produktionsverlagerungen in Sonderwirtschaftszonen maximieren. Demgegenüber stehen viele Millionen von Menschen, deren Lebenssituation sich durch eine Erhöhung der öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsausgaben, eine aktive Sozialpolitik und mehr staatliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur spürbar verbessern würde.

Ob es zu dem notwendigen Perspektivwechsel in der internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik kommt, wird maßgeblich davon abhängen, welchen Druck zivilgesellschaftliche Gruppen und Kampagnen dem politischen Einfluss machtvoller Wirtschaftslobbyisten und reicher Vermögensbesitzer entgegenstellen können. Mit dem Aufbau internationaler Netzwerke für Steuergerechtigkeit, Transparenz der Zahlungsflüsse und mehr Bürgerbeteiligung an den Haushaltsplanungen sind erste Schritte in diese Richtung getan.

Was wird schon getan? Internationale Kampagnen und Initiativen der Zivilgesellschaft

4

4.1 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.⁸¹

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

⁸¹ Die Erklärung wurde verfasst am 21.3.2003

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:

<http://www.taxjustice.net>



Erklärung des Netzwerks Steuergerechtigkeit

Teil 1: Nur die kleinen Leute zahlen Steuern ...

1 Große Unternehmen und vermögende Privatpersonen entziehen sich zunehmend ihrer Verpflichtung, mit Steuern ihren Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Mit Hilfe der Regierungen verlagern sie die Steuerlast auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie kleine und mittelständische Unternehmen. Regierungen behaupten, das Steueraufkommen sei zu niedrig, um soziale Gerechtigkeit durch gute öffentliche Güter und Dienstleistungen zu gewährleisten. Privatisierung und Streichung von Sozialausgaben werden als die einzig mögliche Lösung propagiert. Wir dagegen fordern Steuergerechtigkeit: Es gilt, die wohlhabenden Nutznießerinnen und Nutznießer der Globalisierung wieder besteuert zu machen.

2 Steuervermeidung hat ungeheure Ausmaße angenommen. Schätzungsweise ein Drittel des weltweiten Geldvermögens wird im Ausland verwaltet, jenseits des Zugriffs der Finanzämter.

3 Etwa die Hälfte des Welthandels wird wohl über Steueroasen abgewickelt. So verschieben Unternehmen ihre Gewinne dorthin, wo sie Steuern vermeiden können. Netzwerke aus Banken, Anwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern schaffen komplexe und undurchsichtige Finanzstrukturen, die Transparenz vermindern und Steuerflucht ermöglichen. Der Anspruch auf soziale Verantwortung von Unternehmen wird unterhöhlt, wenn niedrige Unternehmenssteuern gang und gäbe sind. Dieses Verhalten ist ökonomisch ineffizient, sozial destruktiv und zutiefst unethisch.

4 Entwicklungsländer verlieren dadurch schätzungsweise Einkommen, das größer ist als ihre jährliche erhaltene Entwicklungshilfe. Schon ein halbes Prozent des weltweiten Steueroasen-Vermögens pro Jahr würde ausreichen, um die

Entwicklungsziele der UN bis 2015 zu finanzieren – die Halbierung der Armut auf der Welt. Stattdessen aber sind diese Ziele bedroht durch die hohen Steuervergünstigungen zur Ansiedlung von Großunternehmen und durch die riesige Kapitalflucht aus den Entwicklungsländern in die Steueroasen.

5 Diese Entwicklungen gefährden Demokratie und Entwicklung. Der Steuerwettbewerb auf globaler Ebene unterminiert den ehemals nationalstaatlichen Sozialvertrag, da Staaten miteinander konkurrieren, um mobilem Kapital steuerliche Sonderangebote zu machen. Die Zahl der Steueroasen nimmt zu, die reichsten Finanzzentren der Welt werden noch reicher, Steuerzahlungen von Großunternehmen gehen zurück und die normalen Bürgerinnen und Bürger tragen die Kosten dafür. Wir rufen alle Betroffenen auf, dieser Herausforderung mit globalen und nationalen Kampagnen für Steuergerechtigkeit zu begegnen.

Teil 2: Manifest für Steuergerechtigkeit

6 Es ist entscheidend, jetzt zu handeln, ehe sich der Steuerwettbewerb noch mehr in der Weltökonomie etabliert. Wir wollen Folgendes erreichen:

- ▮ Steuerflucht stoppen und den Umfang der Steuervermeidung begrenzen, sodass Großunternehmen und vermögende Privatpersonen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit Steuern zahlen.
- ▮ Den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die demokratische Kontrolle der Besteuerung stärken und die Macht des Kapitals beschneiden, Steuerpolitik allein nach seinem Interesse zu diktieren.

- | Eine ähnliche steuerliche Behandlung für verschiedene Einkommensarten wiederherstellen und die Verschiebung der Steuerlast auf die normalen Bürgerinnen und Bürger rückgängig machen.
- | Steuerliche Anreize sowie das Bankgeheimnis abschaffen, die den Abfluss von Investitionskapital aus den Ländern begünstigen, die das Kapital für ihre Entwicklung am meisten brauchen.
- | Die weitere Privatisierung und Verschlechterung von öffentlichen Diensten verhindern.

7 Es gibt selbstverständlich noch Bedenken, Vorbehalte und Schwierigkeiten auf dem Weg zu diesen Zielen. Jedoch mit Forschung, Dialog und einer fairen internationalen Verteilung des Nutzens aus Fortschritten bei den Steueroasen, glauben wir, diese Probleme überwinden zu können. Zum Beispiel:

- | Bankgeheimnis und der Mangel an Information behindern gegenwärtig die Forschung, die notwendig ist, um sich in vielen Staaten ein richtiges Bild zu machen. Reformvorschläge werden sich mit den weiteren Forschungsergebnissen entwickeln.
- | Wir verstehen, dass manche kleine Insel-Ökonomien und einige wenig entwickelte Länder stark von schädlichen Steuerpraktiken abhängig sind, die durch internationalen Steuerwettbewerb ermöglicht wurden, und dass die Wirtschaft in diesen Ländern unter merklichen Investitionsrückgängen und niedrigerem Wachstum leiden könnten. In dem Umfang, wie durch unsere Ziele die allgemeine Bevölkerung negativ betroffen wird, schlagen wir eine multilaterale Konversionshilfe vor.
- | Die Interessen der Reichen werden unseren Zielen entgegenstehen, aber wir weisen die ökonomischen Argumente scharf zurück, nach denen Steuersenkungen für die Reichen Vorteile für uns alle bringen würden. Die Erfahrung zeigt, dass solche Art von Steuersenkungen gewöhnlich zu wachsender Ungleichheit zwischen Arm und Reich führen.
- | Wachsendes Steueraufkommen kann nur dort Fortschritte für die Bürgerinnen und Bürger bringen, wo die breite Gesellschaft in Bezug auf Entscheidungen über Ausgaben demokratisch beteiligt ist.

8 Eine angemessene Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger muss vom Bankgeheimnis unterschieden werden, von dem nur Wohlhabende und Unehrlische auf Kosten der Mehrheit profitieren. Die oben genannten Bedenken in Rechnung stellend, fordern wir das sofortige Ende aller

Arten des Bankgeheimnisses, auf jedem Territorium und in jedem Staat zugunsten offener, ehrlicher und zugänglicher Veröffentlichung von Informationen, die im Einzelnen im Anhang 1 beschrieben sind. Das wird ...

- | die Daten vermehren, die den Behörden, Forschern und Politikern zur Verfügung stehen,
- | Kapitalflucht von Korruptionsgeldern abschrecken,
- | Schwarzgelder krimineller Herkunft offenlegen,
- | das globale Steueraufkommen vermehren.

9 Im vergangenen Jahrzehnt haben Anstrengungen, den schädlichen Steuerwettbewerb zu bekämpfen, regelmäßig in Angriffen der industrialisierten Länder auf kleinere Steueroasen-Länder bestanden. Solche Initiativen haben nicht ausreichend berücksichtigt, dass Steuerwettbewerb tief in den Finanzstrukturen der industrialisierten Länder selbst verwurzelt ist. Und deshalb schauen wir über die begrenzten Anliegen der Regierungen industrialisierter Länder hinaus. Wir schlagen die sofortige Einsetzung eines weltweiten Forums vor, das aus Repräsentanten und Repräsentantinnen der Regierungen und Gruppen der Zivilgesellschaft rund um die Welt besteht. Wir fordern eine verbesserte Kooperation im Steuerbereich und eine ausführliche Debatte dieses Themas, insbesondere um die Angemessenheit der Politiken zu diskutieren, wie sie im Anhang 2 beschrieben werden.

10 Als Bürgerinnen und Bürger sowie soziale Bewegungen aus der ganzen Welt schlagen wir vor, uns einzumischen, wann und wo immer wir können, um das Bewusstsein und die Diskussion für diese Probleme zu verstärken sowie praktikable Lösungen zu entwickeln. Unser aktives Engagement ist unverzichtbar, um für globale Steuergerechtigkeit zu kämpfen.

Annex 1: Sofortmaßnahmen

- 1** Veröffentlichung folgender Informationen in allen Staaten und Territorien:
 - | Sämtliche Steuergesetze und -verträge.
 - | Detaillierte nationale Statistiken über Aktivitäten der Finanzindustrie sowie Steuer- und Haushaltsdaten der öffentlichen Hand.
 - | Von Wirtschaftsprüfern zertifizierte Geschäftsbücher für alle relevanten Firmen und Trusts, insbesondere Umsätze und gezahlte Steuern mit einer Aufschlüsselung nach Rechts-

persönlichkeiten und nach jedem Land oder steuerlichem Zuständigkeitsbereich sowie weitere Verbesserungen bei der Offenlegung.

- I Nießnutzer von allen Rechtspersönlichkeiten, Trusts, Bank- und Investitionskonten, Eigentum und jeder anderen Form von Vermögenswerten.

II Entwicklung von umfassendem und automatischem Informationsaustausch zwischen allen Steuerbehörden ...

- I zur Ermöglichung der Festlegung und Erfassung von Steuern
- I zur Verpflichtung von Staaten, Informationen über Finanzinstitutionen, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und andere relevante Finanzdienstleister zu erhalten.

III Bereitstellung von Finanzmitteln ...

- I für gründliche Forschung zum Ausmaß, den Auswirkungen und Lösungen in Bezug auf Steuerwettbewerb, Steuerloosen, Steuerflucht und Steuervermeidung durch vermögende Privatpersonen und Großunternehmen
- I für Repräsentanten von Bürgergruppen und Entwicklungsländern, um sich in diesen Diskurs mit genügend Expertise zur Verfolgung ihrer Interessen einzumischen.

IV Einrichtung eines demokratischen globalen Forums ...

- I das aus Vertretern von Regierungen und Bürgergruppen aus der ganzen Welt besteht, die Zusammenarbeit sowie den gegenseitigen Austausch verbessert und den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die demokratische Kontrolle der Besteuerung erhöht.

Annex 2: Zusätzliche Maßnahmen zur verbesserten internationalen Kooperation in Steuerfragen, die dringend erwogen werden müssen:

I Besteuerung von transnationalen Unternehmen auf Basis der „Unitary taxation“, die den Steuerbehörden erlaubt, die illegitime Verschiebung von Gewinnen in Niedrigsteuerländer effektiv zu bekämpfen.

II Universelle Anwendung des Wohnsitzprinzips für die Unternehmensbesteuerung.

III Staaten mit vergleichbarem wirtschaftlichem Entwicklungsstand sowie benachbarte Staaten sollten miteinander kooperieren, um die schädlichen Auswirkungen des Steuerwettbewerbs zwischen ihnen auszuschalten.

IV Harmonisierung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen für hoch mobiles Kapital von Großunternehmen und vermögenden Privatpersonen.

V Die Möglichkeiten zur Einrichtung regionaler und internationaler Steuerbehörden, die die Interessen der Bürgerinnen und Bürger vertreten.

4. 2 Publish What You Pay

Im Dezember 1999 veröffentlichte Global Witness mit dem Bericht „A Crude Awakening“, eine Darstellung der offensichtlichen Komplizenschaft der Erdölunternehmen und Banken bei der Plünderung des Staatsvermögens während des 40 Jahre andauernden Bürgerkriegs in Angola. Es konnte nachgewiesen werden, dass die Weigerung der Konzerne und der Regierung, Informationen über die Zahlungen der internationalen Erdölkonzerne zu veröffentlichen, Misswirtschaft und Unterschlagung von Erdöleinnahmen durch die Eliten im Land noch verstärkten.

Der Bericht schloss mit einem öffentlichen Aufruf an die in Angola arbeitenden Erdölkonzerne, zu „veröffentlichen, was sie zahlen“. Es wurde außerdem deutlich, dass es auch in anderen rohstoffreichen Ländern an Transparenz mangelte. Daher entschied sich Global Witness, gemeinsam mit anderen Organisationen wie, CAFOD, Open Society Institute, Oxfam GB, Save the Children UK und Transparency International UK, eine weltweite Kampagne ins Leben zu rufen, die für eine verpflichtende Offenlegung aller Zahlungen der Erdöl-, Erdgas und Bergbauunternehmen an die jeweiligen Regierungen eintritt.

Die „Publish What You Pay-Kampagne“ wurde im Juni 2002 von George Soros, dem Präsidenten des Open Society Institutes, der Öffentlichkeit vorgestellt. Der kleinen Koalition von NGOs traten bald weitere Mitglieder bei, so zum Beispiel Catholic Relief Services, Human Rights Watch, Pax Christi Netherlands und Secours Catholique/CARITAS France, ebenso wie eine wachsende Anzahl von Gruppen aus Entwicklungsländern. Die Koalition ist seit dem Beginn der Kampagne erheblich gewachsen. Heute arbeiten in ihr rund 300 Gruppen und NGOs aus 55 Ländern zusammen. Inhaltliche Grundlage ist der gemeinsame Aufruf „Publish What You Pay“.

Weitere Informationen:

<http://www.publishwhatyoupay.org>

PUBLISHWHATYOUPAY

Aufruf „Publish What You Pay“. Verpflichtende Offenlegung der Zahlungen multinationaler Erdöl-, Erdgas-, und Bergbauunternehmen, ihrer Tochtergesellschaften und Partner an Regierungen

Ein bedeutsamer Anteil ausländischer Investitionen in Entwicklungsländern wird in den Bereichen Erdöl, Erdgas und Bergbau investiert. Die Einnahmen aus diesen Investitionen

kommen den Regierungen in Form von Steuern, Gebühren und anderen Zahlungen zu. Würden diese Gelder effektiv und transparent verwaltet, könnten sie zu erfolgreichem Wachstum und zu Armutsminderung führen.

Der Staat und andere Institutionen, die diese Gelder verwalten, legen jedoch in der Praxis dem Parlament und den Bürgern des Landes gegenüber keine Rechenschaft über den Verbleib der Gelder ab. Die Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung werden weder von den Regierungen noch von den beteiligten Firmen offen gelegt. Dieser Mangel an Transparenz erleichtert Unterschlagung, Korruption und Steuerhinterziehung. Im schlimmsten Fall trägt die Verfügung über Rohstoffe zu regionalen Konflikten bei. Die daraus resultierenden Krisen ermöglichen Misswirtschaft und Veruntreuung von Geldern in großem Ausmaß.

Dies ist ein Problem in all den Ländern, in denen Rohstoffe einen wesentlichen Anteil des Staatseinkommens bilden, Korruption herrscht und Firmen ihre Zahlungen nicht offenlegen. Öl, Gas und Bergbau sind bedeutende Einnahmequellen in über fünfzig Entwicklungsländern, in denen insgesamt etwa 3,5 Milliarden Menschen leben und von denen 1,5 Milliarden Menschen weniger als 2,00 US-Dollar pro Tag zum Leben haben. Zwölf der 25 Staaten der Welt, die vom Bergbau abhängig sind und sechs der „Ölstaaten“ der Welt wurden von der Weltbank als „hochverschuldete arme Länder“ eingestuft mit den schlechtesten Indikatoren für menschliche Entwicklung.

Berichtet wird über diese Probleme aus Ländern wie Algerien, Angola, Aserbaidschan, Tschad, Kongo-Brazzaville, der Demokratischen Republik des Kongo, Äquatorial Guinea, Gabun, Kasachstan, Nigeria, Sudan und Venezuela.

Die Bergbauindustrie sowie die Öl- und Gasunternehmen können nicht kontrollieren, für welche Zwecke Regierungen Steuern, Erträge und Gebühren verwenden. Allerdings besitzen sie die Verantwortung, die von ihnen geleisteten Zahlungen offenzulegen, sodass die Bürger ihre Regierungen zur Rechenschaft ziehen können. Firmen, die dies unterlassen, machen sich der Entmündigung der Zivilgesellschaft schuldig.

Wir fordern die Unternehmen nicht auf, wirtschaftlich vertrauliche Informationen preiszugeben. Wir fordern aber, dass sie die Daten über Zahlungen an Regierungen und andere öffentliche Institutionen offen darlegen, die sie auch in vielen Industrieländern veröffentlichen müssen. Da einzelnen Konzernen durch die Enthüllung von Informationen ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte, ist es nicht sinnvoll, auf die Freiwilligkeit der Offenlegung zu setzen. Alle Firmen und Investoren würden jedoch von einer fairen, alle verpflichtenden

Regulierung profitieren. Eine entsprechende Veröffentlichung würde auch den Menschen dieser Länder helfen, von ihren jeweiligen Regierungen Rechenschaft über den Verbleib der Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung zu verlangen.

Auf internationaler Ebene gibt es einen wachsenden Konsens, dass Unternehmen eine soziale Verantwortung haben und zu größerer Transparenz verpflichtet sind. Beispiele hierfür sind die Resolution des Europaparlamentes, die Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Global Compact des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (UN) und die Global Reporting Initiative.

Eine Regelung hinsichtlich der Offenlegung von Steuern, Gebühren, Erträgen und Zahlungen aus Gewinnbeteiligungen steht den o. g. Institutionen und Initiativen im Einklang. So eine Regelung würde Transparenz garantieren und zur Entwicklung von Mechanismen beitragen, die die Verwendungszwecke von Staatseinnahmen verfolgen. Auf diese Weise würde sichergestellt werden, dass die Gelder für Investitionswachstum und zur Durchführung von Maßnahmen zur Armutsminderung verwendet werden. Wir rufen Regierungen und multilaterale Institutionen auf, die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, ihre Regierungen rechenschaftspflichtig zu machen.

Wir schlagen daher vor, dass die an der Börse gehandelten Erdöl- und Bergbaukonzerne von den Regulatoren aufgefordert werden, alle Informationen über Steuern, Erträge, Gebühren und andere mit Regierungen und/oder öffentlichen Institutionen unternommene Zahlungsbewegungen hinsichtlich aller Produkte in jedem Land, in dem sie operieren, offenzulegen.

4.3 International Budget Project

Das 1997 gegründete International Budget Project (IBP) ist ein Netzwerk von NGOs, die sich mit dem Monitoring und der Analyse öffentlicher Haushalte befassen. Hauptaufgaben des Netzwerks sind die Bereitstellung von Online-Ressourcen, wie Handbüchern zur Haushaltsanalyse, sowie Capacity Building in diesem Bereich. Hinzu kommen Lobby- und Forschungsarbeit zu Themen wie Menschenrechte und öffentliche Haushalte, Gender-Budgeting, etc. Grundsätzliches Ziel ist es, auf Dauer eine höhere Transparenz von Staatshaushalten und eine größere zivilgesellschaftliche Partizipation zu schaffen. Dies soll auf lange Sicht Korruption und Verschwendung verringern, sowie Rechenschaftspflicht der Regierungen und Steuergerechtigkeit erhöhen. Die Koordination des Netzwerks übernimmt das Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) mit Sitz in Washington D.C., USA.

Ausgangspunkt für die Arbeit des IBP war die zunehmende Öffnung und Demokratisierung der Gesellschaften in Osteuropa und zahlreichen Ländern des Südens. Den Zivilgesellschaften dieser Länder fehlen häufig Möglichkeiten zur effektiven Haushaltsanalyse und Kontrolle. Dadurch sind diese Staaten häufig anfälliger für Korruption und Verschwendung öffentlicher Mittel.

Um diesen Missstand zu beheben, hat sich das IBP die Aufgabe gesetzt, zivilgesellschaftliche Kapazitäten zur Haushaltsanalyse zu fördern. Zielgruppe sind dabei vor allem Organisationen (Zivilgesellschaft, Medien, Legislative/Exekutive) in armen Entwicklungsländern sowie in „neuen“ Demokratien.

Auf lange Sicht sollen durch die besseren Analysefähigkeiten eine höhere Transparenz und die verstärkte Partizipation gewährleistet werden. Auf diese Weise sollen die Staatshaushalte mehr auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt werden. Dies soll unter anderem auch durch öffentliche Kampagnen und Lobbying geschehen.

Um dies zu ermöglichen, betreibt das IBP Aufklärung und Capacity Building. Dies geschieht durch eine umfangreiche Onlinedatenbank von Handbüchern zur Haushaltsanalyse sowie durch Workshops und Seminare.

Neben diesen Serviceleistungen befasst sich das IBP vor allem mit den Zusammenhängen zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten und der Haushaltspolitik sowie mit Fragen des Gender-Budgeting. Das IBP veröffentlicht im Zusammenhang mit diesen Themen u.a. Studien zu der Frage, wie ein Haushalt „Gender“-gerecht gestaltet werden kann. Hinzu kommen Länderstudien (bisher zu 36 Ländern), die Mitglieder des IBP anfertigen und die auf der Homepage des IBP veröffentlicht werden.

Gegründet wurde das IBP vom US-amerikanischen Center on Budget and Policy Priorities. Derzeit arbeiten Gruppen und NGOs aus 39 Ländern in dem Netzwerk mit, darunter das Institute for Public Finance (Kroatien), Fundar (Mexiko), Ibase (Brasilien), Center for Governance and Budget Accountability (Indien) und das Uganda Debt Network. Finanziert wird das Netzwerk unter anderem von dem von George Soros gegründeten Open Society Institute, der Ford Foundation, der MacArthur Foundation sowie den Entwicklungsministerien Englands, Norwegens und Schwedens.

Weitere Informationen:

<http://www.internationalbudget.org>



Literatur

- A** **ActionAid International USA**, 2005: Changing Course. Alternative Approaches to Achieve the Millennium Development Goals and Fight HIV/AIDS. Washington, D.C.: ActionAid International USA.
- Ascoly, Nina**, 2004: Die globale Bekleidungsindustrie und die informelle Wirtschaft: Zentrale Problemfelder für Akteure auf dem Feld von Arbeitsrechten. IRENE/CCC.
- Asawanchit, Sawatri/Davoodi, Hamid/Thiongson, Erwin**, 12/2003: How useful are the benefit incidence analyses of public education and health spending? Washington DC: IMF. Working Paper 03/227.
- B** **Baker, Raymond W.**, 2005: Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System. Hoboken: Wiley.
- Baunsgaard, Thomas/Keen, Michael**, 2005: Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Washington DC: IMF. (IMF Working Paper 05/112)
- Belsey, Mark A.**, 2005: AIDS and the Family: Policy Options for a Crisis in Family Capital. New York: UN.
- Bielek, Isolde/Nguyen-Thanh, David**, 2005: Eigene staatliche Einnahmen und Good Governance – Ein Zukunftsthema der Entwicklungszusammenarbeit? Eschborn: GTZ. (Public Finance Reform, Ausgabe 01/2005)
- 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. Miami: Florida International University (CIBER Working Paper).
- Brügger, Urs/ Streibel, Michael**, 2003: Neue Transfer Pricing Dokumentationspflichten in Deutschland. In: Steuer Revue/Revue fiscale Nr. 9/2003, S. 598ff.
- C** **Campaign Against Arms Trade**, 2005: The G8: Arms Dealers to the World. London: CAAT (CAAT Briefing).
- Cerra, V/ Rishi, M/ Saxena S.C.**, 2005: Robbing the Riches: Capital Flight, Institutions, and Instability. Washington, D.C.: IMF (IMF Working Paper 05/199).
- Christensen, John**, 2005: Hooray Hen-Wees. London: London Review of Books. (Review of Capitalism's Achilles Heel)
- Christian Aid**, 2005: The Shirts off their Backs – How Tax Policies Fleece the Poor. London: Christian Aid.
- Chu, Ke-young/Davoodi, Hamid/Gupta, Sanjeev**, 2000: Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries. Helsinki: UNU/WIDER. (UNU/WIDER Working Paper 214)
- Cobham, Alex**, 2005a: Tax evasion, tax avoidance and development finance. Oxford: Queen Elizabeth House. QEH Working Paper Series.
- Cobham, Alex**, 2005b: Taxation Policy and Development. Oxford: Oxford Council on Good Governance (OCGG Economy analysis no 2).
- Commission for Africa**, 2005: Our Common Interest. Report of the Commission for Africa. London. <http://www.commissionforafrica.org>
- Commission of the European Communities**, 2003: Communication from the Commission to the Council. The EU-Africa dialogue. Brüssel: EC (COM(2003) 316 final).
- CORE Coalition**, 2005: A Big Deal? Corporate Social Responsibility and the Finance Sector in Europe. London: CORE Coalition.
- Cornia, Giovanni Andrea (Hg.)**, 2004: Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization. Oxford: OUP.
- Cornia, Giovanni Andrea/Addison, Tony/Kiiski, Sampsa**, 2004: Income Distribution Changes and Their Impact in the Post-World War II period. In: Cornia, Giovanni Andrea (Hg.), 2004.
- 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.
- Emran, m. Shahe./Stiglitz, Joseph E.**, 2002: On selective Indirect Tax Reform in Developing Countries. Stanford University/Columbia University
- Epstein G. A et al.**, 2005: Capital Flight And Capital Controls In Developing Countries. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- European Environmental Bureau**, 2004: NGO Guidelines for promoting National Reforms of Environmentally Harmful Subsidies (EHS). Brüssel: EEB.
- Farrell, Diana/ Remes, Jaana K./ Schulz, Heiner**, 2004: The Truth about Foreign Direct Investment in Emerging Markets. In: McKinsey Quarterly 2004:1.

E

F

- Friedman, J.**, 2003: The Decline of Corporate Income tax revenues. Center on Budget and Policy Priorities. Washington, DC: CBPP.
- Fundar et al**, 2005: Latin American Index of Budget Transparency 2005 – A comparison of 10 countries. Lima, Peru: Fundar et al. (www.internationalbudgetproject.org/themes/BudTrans/LA05.htm)
- Fundar et al**, 2003: Latin American Index of Budget Transparency 2003 – A comparison of 10 countries. Lima, Peru: Fundar et al. (www.internationalbudgetproject.org/themes/BudTrans/LA03.htm)
- Giegold, Sven**, 2003: Steueroasen: trockenlegen! Die verborgenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen. Hamburg: VSA-Verlag (AttacBasisTexte 4).
- GTZ**, 2004: Korruptionsprävention im Bereich Öffentliche Finanzen. GTZ-Praxisleitfaden. Eschborn: GTZ.
- GTZ**, 2005: Public Finance Reform. Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform, 01/2005. Eschborn: GTZ.
- International Confederation of Free Trade Unions**, 2003: Export Processing Zones – Symbols of Exploitation and a Development Dead-End. Brüssel: ICFTU.
- International Labour Office**, 2003: ILO Database on Export Processing Zones. Genf: ILO.
- International Labour Office**, 2002: Decent work and the informal economy. Genf: ILO.
- International Monetary Fund**, 2005: World Economic Outlook 2005. Washington, D.C.: IMF.
- Kapoor, S./ Kapoor, M.**, 2005: Financing Development Toward the MDGs. What needs to be Done? Washington. D.C.: Heinrich Böll Foundation. (Global Issues Paper No 19)
- Kaul, Inge/Conceição, Pedro (Hg.)**, 2006: The New Public Finance. Responding to Global Challenges. New York: OUP.
- KPMG**, 2006: Die Besteuerung in China. Berlin: KPMG (http://www.kpmg.de/topics/Chancen-China_9752.htm, gelesen 01.02.2006)
- KPMG**, 2005: Tax in the Boardroom. A Discussion Paper. KPMG International.
- KPMG**, 2004: Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling. Toronto: KPMG.
- KPMG**, 2000: Corporate Tax Rate Survey. Amsterdam: KPMG International Tax and Legal Centre.
- Lagos, Gustavo/Lima, Marcos/Riesco, Manuel**, 2005: The "Pay Your Taxes" Debate – Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry. Genf: UNRISD. (Technology, Business and Society Programme Paper Number 16)
- Lewis, W. et al**, 2006: Panama: Selected issues and Statistical appendix. Washington D.C.: IMF (IMF Country Report No 06/3).
- Liebert, Nicola**, 2004: Globalisierung, Steuervermeidung und Steuer-senkungswettbewerb – Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben. Berlin: weed.
- Lochery, E./Torrance, M.**, 2005: An analysis of the IFIs' fiscal policy recommendations. Oxford: OCGG. OCGG Economy analysis no 8.
- McKinsey Global Institute**, 2003: New Horizons : Multinational Company Investment in Developing Economies. San Francisco: McKinsey Global Institute.
- De Mello, L./Thiongson, E.**, Januar 2003: Income Equality and redistributive government spending. Washington DC: IMF. Working Paper 03/14.
- Mitoogun, Wuyi**, 2003: The Process of Budgeting for the Military Sector in Africa. In: SIPRI Yearbook 2003. Oxford: OUP.
- Murphy, Richard**, 2005: Fiscal Paradise or Tax on Development? What is the role of the tax haven? London: Tax Justice Network.
- OECD**, 2005a: Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction. A DAC Reference Document. Paris: OECD.
- OECD**, 2005b: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Vol 2. A DAC Reference Document. Paris: OECD.
- OECD**, 2004: Environmentally harmful subsidies and international instruments. Paris: OECD.
- OECD**, 2003: Articles of the Model Convention with Respect to Taxes on Income and Capital. Paris: OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/1914467.pdf>, gelesen 01.02.2006).

- OECD**, 2002: Measuring the Non-Observed Economy. Paris: OECD.
- OECD**, 2001: Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. Paris: OECD.
- OECD**, 2000: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Neufassung 2000. Paris: OECD.
- Oxfam**, 2000: Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication. Oxford: Oxfam. Oxfam UK Policy Paper.
- R** **Rasi, Marjatta**, November 9th 2004: Draft Resolution, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. New York: UN ECOSOC (E/2004/L.60, November 9th 2004).
- S** **Sachs et al**, 2004: Country Case Studies of Bangladesh, Cambodia, Ghana, Tanzania and Uganda Under 'MDG needs assessments'. New York: Millennium Project, UNDP.
- Schmidt, Petra**, 2005: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Bonn: DIE (DIE Studies Nr. 10).
- Schneider, Friedrich**, 2004: The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. (IZA Discussion Paper 1431)
- Shultz, Jim**, 2005: Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues. New York: Open Society Institute.
- Social Watch Deutschland**, 2005: Social Watch Deutschland Report 2005. Handeln statt Versprechen. Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung. Bonn: Social Watch Deutschland. (englische Ausgabe: Social Watch, 2005: Social Watch Report 2005. Roars and Whispers. Gender and Poverty: Promises vs. Action. Montevideo: Social Watch.)
- South Centre**, 2004: Revenue implications of WTO NAMA Tariff Reduction. Genf : South Centre. South Centre Analytical Note.
- T** **Tanzi, Vito**, 2006: Making Policy under Efficiency Pressures. Globalization, Public Spending, and Social Welfare. In: Kaul/Conceição 2006, S. 109ff.
- Tax Justice Network**, 2005a: Tax us if you can. London: Tax Justice Network.
- Tax Justice Network**, 2005b: The Price of Offshore. London: Tax Justice Network (Briefing Paper).
- Teera, Joweria M./Hudson, John**, 2004: Tax Performance: A Comparative Study. In: Journal of International Development, 16, S. 785-802.
- United Nations**, 2005: International financing system and development. Report of the Secretary-General New York: UN. (UN Dok. A/60/163 vom 27. Juli 2005)
- UN Millennium Project**, 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York. <http://www.unmillenniumproject.org>
- UNDP**, 2005: Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world. New York: UNDP (deutsche Ausgabe: Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt. Berlin: DGVN). <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>
- UNDP**, 1999: Bericht über die menschliche Entwicklung 1999. Bonn: DGVN.
- Ver.di**, November 2002: Staatsfinanzen stärken – Zukunftsaufgaben zw. öffentlicher Armut und privatem Reichtum. Frankfurt a. Main: ver.di
- Weiss, Hans/Schmiederer, Ernst**, 2004: Asoziale Marktwirtschaft. Insider aus Politik und Wirtschaft enthüllen, wie die Konzerne den Staat ausplündern. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- WHO**, 2005: The World Health Report 2005. Genf: WHO.
- World Bank**, 2005a: Global Development Finance. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank**, 2005b: World Development Indicators. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank**, 2005c: World Development Report 2006. Equity and Development. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank**, 2004: World Development Indicators. Washington, D.C.: World Bank.





Nord-Süd-Netz im DGB-Bildungswerk

Das Nord-Süd-Netz im DGB-Bildungswerk e. V. wurde 1986 gegründet, ist eine anerkannte Nichtregierungsorganisation der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und ist das Kompetenzzentrum für entwicklungspolitische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Projektarbeit im DGB.

- Es koordiniert die entwicklungspolitischen Bildungs- und Projektarbeiten von gewerkschaftlich organisierten Kolleginnen und Kollegen.
- Es ist der gewerkschaftliche Ansprechpartner für Entwicklungszusammenarbeit und internationale Solidarität in Deutschland.
- Es fördert Projekte in Entwicklungs- und Transformationsländern.
- Es organisiert Veranstaltungen und erstellt Materialien zu Aspekten des Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesses.
- Es beteiligt sich an Dialogprozessen der Zivilgesellschaft.
- Es unterstützt gewerkschaftliche Initiativen und internationale Kampagnen zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen und Sozialstandards.

Weitere Informationen:

<http://www.dgb-bildungswerk.de>



Global Policy Forum

Das Global Policy Forum wurde 1993 als unabhängige Forschungs- und Lobbyorganisation in New York gegründet. Es 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., das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind:

- Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik
- Reform der Vereinten Nationen
- Corporate Accountability.

GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit des internationalen Social Watch Netzwerks. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit über 50 Mio. „hits“ und mehr als 5 Mio. BesucherInnen (im Jahr 2005) meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationale Politik.

Weitere Informationen:

<http://www.globalpolicy.org/eu>



terre des hommes Deutschland

terre des hommes Deutschland e. V. ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk und fördert etwa 350 Projekte in 29 Ländern der Erde. Darunter fallen Ausbildungsprojekte, Initiativen für Straßenkinder, arbeitende Kinder, Kinder in der Prostitution und Flüchtlingskinder.

Ziel der Arbeit von terre des hommes ist es, Menschen darin zu unterstützen, sich von Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien und ihre Vorstellungen eines menschenwürdigen Daseins umsetzen zu können. Durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit versucht terre des hommes, die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung und Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen.

Weitere Informationen:

<http://www.tdh.de>

Impressum

Autor	Herausgeber
Jens Martens, Global Policy Forum Europe	DGB-Bildungswerk e. V. Hans-Böckler-Str. 39
Redaktion	40476 Düsseldorf Tel.: 02 11. 430 10
Peter Eisenblätter	Fax: 02 11. 430 1500
Werner Oesterheld	E-Mail: nordsuednetz@dgb-bildungswerk.de
Textkorrektur	Internet: http://www.dgb-bildungswerk.de
Chris Künster	Kontakt: Werner Oesterheld
Indra Nienhaus	Global Policy Forum Europe
Druck	Bertha-von-Suttner Platz 13
DruckVerlag Kettler GmbH,	53111 Bonn
Bönen/Westfalen	Tel.: 02 28. 965 05 10
Layout, Titelfoto	Fax: 02 28. 963 82 06
Achim Konopatzki	Internet: http://www.globalpolicy.org/eu
Schutzgebühr: 3,50 Euro	E-Mail: europe@globalpolicy.org
ISBN: 3-924493-67-7	Kontakt: Jens Martens
Bonn/Düsseldorf/Osnabrück, August 2006	terre des hommes
	Ruppenkampstr. 11a
	49084 Osnabrück
	Tel.: 05 41. 710 10
	Fax: 05 41. 707 233
	E-Mail: p.eisenblaetter@tdh.de
	Internet: http://www.tdh.de
	Kontakt: Peter Eisenblätter

ISBN 3-924493-67-7

www.tdh.de
www.globalpolicy.org/eu
www.dgb-bildungswerk.de



DGB BILDUNGSWERK