

# Steuerkonkurrenz, Steueroasen und Entwicklung

Sven Giegold

Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer<sup>1</sup> sind in besonderer Weise vom internationalen Steuerwettbewerb betroffen. Einerseits konkurrieren sie auch mit steuerlichen Anreizen um international mobile Investitionen von multinationalen Unternehmen. Andererseits leiden sie unter Kapitalabfluss zu steuerfreien Finanzplätzen – durchgeführt von ihren eigenen Eliten. Sie sind dieser Form von Steuervermeidung und Steuerflucht noch hilfloser ausgesetzt als die Industrieländer, da häufig keine gut funktionierende Steuerverwaltung besteht. Zudem werden die Interessen von Entwicklungsländern bei den bisherigen internationalen Maßnahmen gegen Steuerflucht kaum berücksichtigt. In diesem Artikel werden zunächst Formen und Folgen des internationalen Steuerwettbewerbs für Entwicklungsländer dargestellt. Im Anschluss werden die bisherigen multilateralen Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung zusammengefasst. Schließlich werden Perspektiven für die weiteren Aktivitäten gegen die Auswirkungen der Steuerflucht und des üblen Steuerwettbewerbs insbesondere auf Entwicklungsländer diskutiert.

## Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen

Wo immer ein multinationaler Konzern investiert, wird er Verhandlungen über die zu zahlenden Steuern führen. Lange »Steuerferien«, z. B. für zehn Jahre, sind häufig. Die meisten Unternehmen siedeln sich in den mehr als 3000 Sonderwirtschaftszonen (ICFTU 2003) an, in denen eine Gewinnbesteuerung häufig nicht stattfindet. Die Unternehmen greifen also auf die Infrastruktur und Arbeitskräfte der Entwicklungsländer zurück, ohne sich an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen. Selbst wenn eine Besteuerung formal vorgesehen ist, nutzen multinationale Unternehmen die Möglichkeiten zur buchhalterischen Verlagerung von Gewinnen in Ländern mit noch niedrigeren oder keinen Steuern. Diese Aktivitäten befinden sich häufig am Rande der Legalität. Gut dokumentiert ist das Beispiel der Schweizer Volcafé (Erklärung von Bern 2004). Diese Gesellschaft mit einem 13-prozentigen Anteil am Weltcafémarkt verschiebt systematisch Gewinne in Milliardenhöhe aus Entwicklungsländern wie Nicaragua und Mexiko in die Steueroase Jersey. Solche Studien sind jedoch selten, weil diese Transaktionen durch das Betriebs- und Steuergeheimnis geschützt werden und damit nur schwer nachvollziehbar sind. Nicht einmal für die größten Unternehmen existiert eine Pflicht die gezahlten Steuern nach Ländern und Kommunen aufzuschlüsseln.

Die Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (2002) geht davon aus, dass Steuerkonkurrenz zwischen den Ländern des Südens viel stärker ausgeprägt ist als zwischen den Industrieländern, weil sie im Bereich der Industrie außer billigen Arbeitskräften wenig zu bieten haben.

Es sind jedoch nicht nur fehlende Steuereinnahmen, die Entwicklungsländer bei der Anwerbung von ausländischen Direktinvestitionen zu beklagen haben. Häufig erhalten multinationale Unternehmen zusätzlich direkte und indirekte Subventionen

wie kostenlose Infrastruktureinrichtungen sowie Grundstücke. »Corporate Welfare« an multinationale Unternehmen durch steuerliche Begünstigungen und Subventionen sind für die Entwicklungs- Schwellen- und Transformationsländer keineswegs eine effiziente Form der Förderung von Entwicklung. Verschiedene Studien belegen, dass Steuern und Subventionen nicht die wichtigsten Standortfaktoren sind (z. B. McKinsey 2003). Die meisten Investitionen würden auch ohne die Subventionen erfolgen. Allerdings wird es nur wenigen, besonders attraktiven Ländern gelingen, im Alleingang aus dem teuren und ineffizienten »Corporate Welfare« auszusteigen.

### **Steuerflucht durch vermögende Privatpersonen**

Neben der Konkurrenz um Investitionen multinationaler Unternehmen sind Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer mit Kapitalflucht der eigenen Eliten in andere Finanzzentren konfrontiert. Vermögende verlagern ihr Kapital in Steueroasen wie die Schweiz und die Kaiman-Inseln oder in nur scheinbar gut regulierte Finanzzentren wie London, New York, Frankfurt und Tokio. Letztere besteuern Kapitaleinkünfte von steuerlichen Ausländern in der Regel genauso wenig, wie die klassischen Steueroasen. Außerdem weigern sich Steueroasen, aber auch etwa die USA, mit Hinweis auf das Bankgeheimnis, mit den Steuerbehörden des Auslandes zu kooperieren, um die Einnahmen aus verlagerten Geldern zu besteuern.

### **Steuersenkungswetlauf: zum Nachteil von Industrie- wie Entwicklungsländern**

In beiden Bereichen – Besteuerung multinationaler Unternehmen und privater Kapitaleinkommen – kommt es zu einem Steuersenkungswetlauf. Für die Steuersätze der OECD-Länder ist dieser Wetlauf gut dokumentiert. In den letzten Jahren sank zudem auch das absolute Aufkommen von Steuern und Abgaben in den OECD-Ländern. Dagegen fehlen entsprechende Untersuchungen für Entwicklungsländer. Eine große Zahl von

Einzelfällen deutet jedoch in die gleiche Richtung eines intensiven Abwärtsrennens bei der Steuerbelastung von Kapitaleinkommen.

Viele FinanzwissenschaftlerInnen argumentieren, dass niedrige Steuersätze ökonomisch effizienter sind als hohe Steuersätze und der internationale Steuerwettbewerb genau zu dieser Senkung von Steuersätzen beiträgt. Dagegen steht jedoch, dass der Verzicht auf Progression soziale Umverteilung erschwert und die Finanzierung öffentlicher Güter nur sozial ungerechter ermöglicht. Dies delegitimiert die öffentliche Bereitstellung dieser wichtigen Güter.

Andere Fans des Steuersenkungswetlaufs behaupten, niedrige Steuersätze gerade auf Kapital würden die Steuereinnahmen erhöhen, weil die Bereitschaft zur ehrlichen Steuerzahlung steige, wenn Kapital aus dem Ausland wieder ins Inland transferiert werde und außerdem der Anreiz weitere Einkommen zu erzielen stiege. Leider stellen sich diese schönen Selbstfinanzierungseffekte in der Praxis oft nicht ein. Dazu trägt bei, dass im Rahmen des laufenden Steuersenkungswetlaufs auch das Ausland nachzieht. Genau in dieser Spirale befinden sich Entwicklungs- wie Industrieländer. Letztlich verlieren dabei alle.

### **Korruption und Steuervollzug im Interesse der KapitalbesitzerInnen**

Steueroasen und das Bankgeheimnis begünstigen außerdem in verschiedener Weise die Korruption, die vielen Entwicklungsländern besonders zu schaffen macht. Steuer-

oasen bieten korrupten Regierungen sichere Häfen für ihre fragwürdigen Einkünfte. Gelder aus Bestechung und systematischem Missbrauch staatlicher Macht können so ins Ausland geschafft werden. Auch nach einem Regierungswechsel kann das geraubte Vermögen nur schwer zurückgeholt werden. Denn der Weg des Geldes ist oft nicht mehr nachzuvollziehen. Konzerne nutzen zudem die Steueroasen zur Verwaltung ihrer schwarzen Kassen, mit denen sie u. a. Bestechungsgelder zahlen. Besonders gut dokumentiert wurde dies im Falle des französischen TotalFinaElf-Skandals, bei dem Milliardenbeträge im Rahmen des Ölgeschäfts in die Kassen undemokratischer Regime in Afrika flossen (July 2003). Insofern sind die vor allem von den Industrieländern zu verantwortenden Strukturen der internationalen Finanzmärkte mitverantwortlich für die – meist als internes Problem der Entwicklungsländer angesehene – Korruption.

Umgekehrt ist Steuerflucht und Steuervermeidung nicht nur auf die Existenz von Steueroasen und ausländischen Finanzplätzen zurück zu führen. Gut organisierte und entschlossene Steuerbehörden haben auch im Inland viele Möglichkeiten, um Steuerflucht ins Ausland auf die Schliche zu kommen. Allerdings gibt es sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern berechtigte Zweifel an dieser Entschlossenheit.

### Die Folgen für Entwicklungsländer

Leider ist es nicht möglich genauer abzuschätzen, wie groß die Steuerausfälle für Entwicklungsländer sind. Schuld daran ist unter anderem das Bankgeheimnis und die Intransparenz des internationalen Finanzsystems wirtschaftsliberaler Prägung. Im Jahre 2000 legte die internationale Entwicklungsorganisation Oxfam eine vielzitierte Studie vor: »Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication«. Sie diskutiert die negativen Effekte von Steueroasen für Entwicklungsländer, macht Alternativvorschläge und schätzt auch die Steuerverluste. Laut Oxfam gehen Entwicklungsländern jährlich 50 Mrd. US-\$ verloren, davon 35 Mrd. US-\$ durch entgangene Gewinnsteuern von multinationalen Unternehmen, 15 Mrd. US-\$ durch entgangene Einkommenssteuern auf Kapitaleinkünfte vermögender Privatpersonen. Leider sind solche Zahlen immer mit großen Unsicherheiten behaftet. Die Datenlage ist schlecht. Selbst das aktuelle Programm des IWF zur Erfassung von Finanzdaten der Steueroasen verzichtet auf die Aufbereitung steuerlich relevanter Daten (IWF 2003). Erstaunlich, denn **Daten** über die Herkunft von in Steueroasen verwalteten Vermögen wären zur Bewahrung der Stabilität des internationalen Finanzsystems, dem Gründungsauftrag des IWF, nützliche Informationen.

Gerade viele der ärmsten Entwicklungsländer sind zudem nicht in der Lage, Einkommen von Privatpersonen und Unternehmen effektiv zu erfassen. Ihre öffentlichen Haushalte hängen stärker von Zöllen, Konsumsteuern und Entwicklungshilfe ab. Sie sind insofern nicht direkt von Steuerflucht und Steuervermeidung im Zuge der Liberalisierung der Finanzsysteme betroffen, während die Einnahmeseite des öffentlichen Sektors unter der Handelsliberalisierung stark gelitten hat. Ganz anders sieht es dagegen in den Schwellen- und Transformationsländern aus<sup>2</sup>. Hier existieren in der Regel funktionierende Einkommens- und Körperschaftssteuersysteme mit relevanten Steuersätzen (Grafik 1). Unter dem Druck des Steuerwettbewerbs wird es ihnen schwer fallen, ein wirklich progressives Steuersystem aufzubauen<sup>3</sup>. Progressivität im Steuersystem ist jedoch eine wichtige Legitimationsbasis für Sozialstaatlich-

keit und öffentliche Leistungen. Daher ist die internationale Auseinandersetzung um die Besteuerung von Konzernen und Vermögenden ein Hebel für die Frage, ob sich mittelfristig eher Sozialstaatlichkeit oder ein Kapitalismus angelsächsischer Prägung globalisieren wird.

Die nach der Oxfam-Schätzung fehlenden 50 Mrd. US-\$ entsprechen der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der westlichen Welt. Für die betroffenen Länder ist das Ausbleiben von Steuergeldern fatal, denn ohne ausreichende staatliche Investitionen in öffentliche Güter wie Bildung, Gesundheit, Infrastruktur usw. kann der Entwicklungsprozess nicht gelingen. Öffentliche Ausgaben und staatliche Regulierung sind ein zentrales Element aller erfolgreichen Entwicklungsländer gewesen, wie auch die jüngsten Beispiele in Südost-Asien zeigen.

Gleichzeitig leiden die öffentlichen Haushalte unter der Schuldenlast durch die hohe Auslandsverschuldung. Die Entwicklungsländer sind also zwischen Verschuldung und Einnahmeschwäche in die Zange genommen. Von ihnen wird gefordert, sie sollten vor allem ihre eigenen Ressourcen zur Entwicklung mobilisieren. Nicht zuletzt Steueroasen und Steuerkonkurrenz hindern sie daran.

Zudem wird durch den Kapitalabfluss die Zahlungsbilanz belastet. Diese Mobilität von Ersparnissen kann ein wichtiger Faktor im Laufe von Finanzkrisen sein, wie etwa 2001/2002 in Argentinien, als es zu einem raschen Kapitalabfluss kam. Das Fehlen des Sparkapitals erhöht außerdem die Abhängigkeit von ausländischen KreditgeberInnen und InvestorInnen. Daher steht Kapitalflucht der heimischen Eliten in einem direkten Zusammenhang zur Schuldenkrise in den meisten Entwicklungsländern. Auch das heimische Bankensystem verliert mit den Ersparnissen eine wichtige Einnahmequelle, was letztlich die Versorgung der kleinen und mittleren Unternehmen mit Krediten behindert.

Dabei sind die Vermögensverlagerungen häufig nur in zweiter Linie steuerlich motiviert. Wichtiger sind in den meisten Fällen vermutlich ein Misstrauen gegenüber der finanziellen und politischen Stabilität in den Entwicklungsländern. Das steuerliche Motiv kommt jedoch hinzu. Ursache und Wirkung sind schwer zu trennen: Die Kapitalflucht verursacht Instabilität in den Entwicklungsländern und ökonomische Instabilität in den Ländern ist wiederum eine wichtige Ursache für die Kapitalflucht.

Die Intransparenz des internationalen Finanzsystems, allen voran das strenge Bankgeheimnis in den Steueroasen, fördert die Korruption und eine verantwortungslose politische Elite. Sie ermöglicht oder erleichtert aber auch illegalen Waffenhandel und andere Formen internationalisierten Verbrechens, wie etwa Frauen- und Drogenhandel oder die Finanzierung des Terrorismus. Damit führen die gleichen Strukturen, die Steuerflucht und -vermeidung begünstigen, zu zentralen Hindernissen im Entwicklungsprozess.

Die Steuervermeidungstechniken international verflochtener Unternehmen führen außerdem zu einem unfairen Wettbewerbsvorteil gegenüber lokalen Unternehmen in Entwicklungsländern. Letztere können naturgemäß keine Gewinne in fernen Steueroasen verbuchen und können daher Steuerforderungen schwerer ausweichen. Somit begünstigt die internationale Steuervermeidung die Dominanz multinationaler gegenüber lokalen Unternehmen.

Ein Teil der Oasen sind allerdings selbst Entwicklungsländer und profitieren so von der internationalen Steuerkonkurrenz – etwa die karibischen Steueroasen oder Mauritius. Allerdings handelt es sich dabei um Kleinststaaten oder -territorien. Selbst

unter den relativ wenigen Menschen, die in den Oasenländern leben, kommen die Gewinne vor allem einer Minderheit zugute. Die Nachteile für Entwicklungsländer durch die internationale Steuerkonkurrenz überwiegen bei weitem die Vorteile für wenige Menschen.

Das Grundproblem aller Oasenländer ist, dass sie auf ein sehr unsicheres Pferd gesetzt haben. Je größer die Steuerflucht wird, desto stärker wird der Druck, die Schlupflöcher zu stopfen. Die Länder, die sich als Steuerfluchtplatz spezialisiert haben, werden dann feststellen, dass sie auf keine zukunftsfähige Branche gesetzt haben. Der Finanzsektor existiert in ihrem Land nur, weil Geldwäsche und Steuerflucht international hingenommen werden. Ohne dieses Regulierungsdumping wären die Finanzplätze in praktisch allen Steueroasen nicht überlebensfähig. Gleichzeitig werden Investitionen in Sektoren vernachlässigt, die nachhaltig Einkommen sichern können. Für die Steueroasen-Länder kann die Strategie leicht zur Entwicklungsfalle werden, sobald dem Oasen-Spuk international ein Ende bereitet wird.

### **Multilaterale Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung**

Im Vergleich zu den Problemen sind die bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerwettbewerb völlig unzureichend. Zwar sind in vielen Nationalstaaten die Handlungsspielräume gegen Steuerflucht und Steuervermeidung noch nicht ausgeschöpft, offensichtlich ist jedoch, dass diese Probleme nur durch internationale Kooperation wirklich zu lösen sind. Leider sind die bisherigen Erfolge bescheiden.

Die konkretesten Ergebnisse wurden bisher im Rahmen der OECD-Initiative gegen schädliche Steuerpraktiken<sup>4</sup> und der EU-Direktive zu Zinsen und Ersparnissen erzielt. Beide Maßnahmen haben gemeinsam, dass sie aus steuertechnischen Gründen ungeeignet sind, um Steuerflucht effektiv zu bekämpfen (Giegold 2004). Außerdem werden die Interessen von Entwicklungsländern in den beiden Prozessen kaum berücksichtigt. In beiden Institutionen sind Entwicklungsländer gar nicht vertreten bzw. in der OECD sind mit Mexiko und der Türkei nur zwei Schwellenländer mit von der Partie sowie vier Transformationsländer.

Im Rahmen der EU-Direktive tauschen die EU-Mitgliedsländer im Bereich von Zinseinkommen an Privatpersonen steuerliche Informationen aus oder erheben eine Quellensteuer<sup>5</sup>. Diese Maßnahme gilt auch für eine Reihe von Steueroasen, darunter die Schweiz und die Kanalinseln. Sie greift jedoch nur für Privatpersonen von EU-Mitgliedsländern und ist auch für diese leicht zu umgehen. Allerdings können die Finanzbehörden aus Entwicklungsländern nicht auf wenn auch begrenzten steuerlichen Informationen hoffen. So tauscht Deutschland steuerliche Information mit den anderen EU-Mitgliedsländern aus, hält jedoch wesentlich ärmeren Entwicklungsländern diese Daten vor. Die Schweiz wird auf bestimmte Zinseinkommen eine zunächst 15prozentige Quellensteuer erheben, die innerhalb von sieben Jahren auf 35 Prozent ansteigt. Davon erhalten EU-Finanzämter jeweils 75 Prozent der Steuereinnahmen, die von ihren Staatsbürgern entrichtet werden. Entwicklungsländer werden auch hier leer ausgehen<sup>6</sup>. Sie erhalten also weder automatisch steuerliche Informationen noch Quellensteuerzahlungen.

Bei der OECD sieht es nicht besser aus. Im Rahmen der OECD-Initiative zu »schädlichen Steuerpraktiken« haben die meisten Steueroasen versprochen auf Ein-

zelanfragen hin, steuerliche Informationen mit den Finanzbehörden der OECD-Mitgliedsländer auszutauschen. Diese Zusage gilt grundsätzlich für Privatpersonen und Unternehmen sowie alle Steuerarten. Allerdings ist sie daran gebunden, dass auch OECD-Mitgliedsländer wie die Schweiz, Luxemburg oder die USA bereit sind, ihr steuerliches Bankgeheimnis zu lockern. Danach sieht es aber bislang nicht aus, weil die OECD bislang aus politischen Gründen üble Steuerpraktiken dieser Länder nicht erfasst hat.

Entwicklungsländern wird all dies selbst im Falle der Umsetzung wenig nützen. Zum einen müssen sie, wie auch die OECD-Mitgliedsländer, mit den verschiedenen Finanzplätzen bilaterale Abkommen zum steuerlichen Informationsaustausch abschließen. Es ist fraglich, ob die Steueroasen dem bei weniger einflussreichen Staaten zustimmen werden. Schwerer wiegt, dass der Zugang zu steuerlichen Informationen auf Einzelanfrage hin schon die Steuerbehörden in Industrieländern überfordert. Dieser Zugang mag helfen, um einzelne Steuerstrafsachen aufzuklären. Den weitläufigen Sumpf der Steuerflucht mit weitverzweigten Firmen- und Kontennetzen in 70 Steueroasen und den großen Finanzplätzen wird es kaum trockenlegen. Für Entwicklungsländer ist hier schon aus Gründen des Aufwands wenig zu erwarten. Für Schwellen- und Transformationsländer könnte der Zugang jedoch interessanter sein. So haben sich die Finanzminister und Notenbankgouverneure der G20, darunter auch die Schwellenländer Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Türkei und Südafrika, selbst zur Übernahme des OECD-Musterabkommens für steuerlichen Informationsaustausch eingesetzt. Dies ist auch deshalb interessant, weil in der G20 – anders als in der EU und der OECD – keine klassischen Steueroasen Mitglied sind.

Während sich Weltbank und IWF bisher nicht nennenswert gegen Steuerflucht und Steuerwettbewerb engagiert haben, gibt es innerhalb der UN interessante Entwicklungen. Schon vor und während der Monterrey-Konferenz zu »Financing for Development« im März 2002 in Mexiko wurde das Thema Steuerflucht und Steuerwettbewerb diskutiert (Zedillo-Report 2002, in schwächeren Formulierungen im Monterrey Consensus 2002). In Bezug auf Steuern war das konkreteste Ergebnis, dass eine UN-Expertengruppe zu Steuern von einem gelegentlich tagenden Gremium zu einer regelmäßigen Arbeitsgruppe aufgewertet wurde (»Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters«)<sup>7</sup>. Allerdings sind die Diskussionsergebnisse dieser Gruppe von Experten nicht Teil des formellen Regierungsverhandlungsprozesses bei der UN.

Im Vorfeld der UN-Konferenz zum Stand der Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele im September 2005 haben die Präsidenten von Brasilien, Chile, Frankreich und Spanien einen Bericht zur technischen Machbarkeit innovativer Finanzinstrumente für Entwicklung vorgelegt. Dieser Bericht ist ebenso Bestandteil des UN-Nachfolgeprozesses der Konferenz »Financing for Development« und benennt die negativen Entwicklungsfolgen der Steuerflucht (Quadripartite group 2004). Bei der Konferenz »World leaders for the action against hunger and poverty«, die auf Initiative Brasiliens am 20. September 2004 in New York stattfand, wurde eine Erklärung verabschiedet, in der 111 Staaten erklären, die Ergebnisse dieses Berichtes ernsthaft zu prüfen.

Mit diesen Entwicklungen ist die UN zu einem wichtigen Ort für die Auseinandersetzung um Steuerflucht und Steuerkonkurrenz geworden. Die UN sollte in diesen Fragen schon deshalb eine stärkere Rolle bekommen, weil hier die Interessen der

Entwicklungsländer stärker Gehör finden können. Allerdings sind in absehbarer Zeit keine bindenden Vereinbarungen zu erwarten. Daher bleibt der Druck von Seiten der OECD, EU und der G20 weiterhin wichtig.

### **Perspektiven für eine Welt ohne Steueroasen und üblen Steuerwettbewerb**

Bei aller Unerfreulichkeit des Themas gibt es doch eine gute Nachricht: Bei kaum einem entwicklungspolitischen Thema, das die Strukturen des Weltwirtschaftssystems betrifft, sind die grundlegenden Interessen zwischen der großen Mehrheit in Entwicklungs- und Industrieländern so ähnlich. Eigentlich eine gute Basis, um politisch zumindest mittelfristig etwas bewegen zu können.

In den Industrieländern steht nicht weniger auf dem Spiel als der seit dem 2. Weltkrieg gewachsene Klassenkompromiss. Besteuerung wird hier mit der andauernden Drohung der Kapitalverlagerung beantwortet. In kleinen offenen Ländern – wie den meisten skandinavischen – werden Kapitaleinkommen inzwischen niedriger besteuert als Einkünfte aus Arbeit. Auch die Besteuerung hoher Arbeitseinkünfte steht unter Globalisierungsdruck. Damit wird es unmöglich die GewinnerInnen der Globalisierung angemessen zu besteuern und die VerliererInnen, vorwiegend geringer qualifizierte ArbeitnehmerInnen zu entschädigen. Diese Entwicklung enthält enormen politischen Sprengstoff. Eine Zunahme von Rechtsextremismus und nationaler Abschottung ist genauso möglich, wie eine produktive Wendung zur Internationalisierung sozialer Rechte und Regulierungen.

In den Entwicklungsländern steht ebenfalls viel auf dem Spiel. Es geht mit öffentlichen Einnahmen und einer korruptionsarmen Verwaltung nicht nur um wichtige Voraussetzungen für Entwicklung. Es geht mit dem stärkeren Zugriff auf eigene Steuereinnahmen auch um eine stärkere politische und ökonomische Unabhängigkeit von häufig all zu eigennützig handelnden Geld- und Kapitalgebern, wie IWF, Weltbank und auch vielen staatlichen Geldgebern.

Angesichts der hohen politischen Brisanz des Themas und der mächtigen Güstlinge der Steuerflucht und des üblen Steuerwettbewerbs besteht die große Gefahr »symbolischer Politik«. Die viel zu kurz greifenden Maßnahmen von OECD und EU sind hierfür ein gutes Beispiel. Statt wirksame Maßnahmen zu beschließen, wird mittels unwirksamer Maßnahmen für eine Zeit die Öffentlichkeit beruhigt. Deshalb gilt es die Maßstäbe für die notwendigen Gegenmaßnahmen sachgerecht anzulegen. Das bedeutet mindestens:

- Es genügt nicht Steuerflucht bei einzelnen Einkommensarten in den Blick zu nehmen (Bsp. EU-Zinsrichtlinie). Da Kapitaleinkommen leicht verschiedene Formen annehmen können, gilt es die ganze Bandbreite der Steuerflucht und des Steuerwettbewerbs in den Blick zu nehmen. Insbesondere darf nicht, wie bei den Maßnahmen der EU, der »reguläre« Steuerwettbewerb im Unternehmensbereiche ausgeklammert werden.
- Maßnahmen müssen alle Finanzplätze einbeziehen und dürfen nicht auf die so genannten Steueroasen beschränkt werden. In ihrer schädlichen steuerlichen Wirkung unterscheiden sich vom Prinzip die Kaiman Inseln, Luxemburg und die Schweiz nur wenig von New York, London oder Frankfurt. Die Oasenangebote in den vorgeblich ordentlichen Finanzplätzen der Welt dürfen nicht wie im Rahmen der OECD-Initiative tabuisiert werden. Das gesamte internationale Finanzsystem ist in den Blick zu nehmen.

- Schließlich muss der Fluss steuerlicher und unternehmensbezogener Informationen automatisch und unkompliziert erfolgen. Ein Informationsaustausch auf Ersuchen, wie ihn die OECD vorsieht, ist in der Praxis zu aufwändig. Es ist daher »window dressing« statt Problemlösung.

### **Wie könnte eine Lösung aussehen, die diesen Anforderungen entspricht?**

Um die Steuerflucht privater Vermögender zu stoppen, braucht es Transparenz durch den automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden in den Heimatländern der GeldanlegerInnen und den internationalen Finanzplätzen. Dieser Austausch muss automatisch erfolgen, um für den Fiskus praktikabel zu sein. Übermittelt werden müssen dabei alle Arten von Kapitaleinkünften, inklusive den Erträgen durch die Beteiligung an Unternehmen im Ausland.

Im Bereich der Steuervermeidung von Unternehmen gibt es zwei verschiedene Lösungsansätze:

- Die konsequente grenzüberschreitende Anwendung des Wohnsitzprinzips<sup>8</sup>
- Die internationale Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen (z. B. durch eine einheitsmäßige Besteuerung – unitary taxation) gemeinsam mit einer Einführung von Mindeststeuersätzen (Quellenprinzip).

Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage ohne eine Annäherung der Steuersätze ist dagegen gerade für Entwicklungsländer keine Lösung. Der Wettbewerb um die Steuersätze würde mit gesteigerter Härte weitergehen. Es ist zu erwarten, dass die meisten Entwicklungsländer angesichts des scharfen Wettbewerbs um Investitionen weiterhin auf eine Besteuerung von Gewinnen verzichten würden. Deshalb sind Mindeststeuersätze notwendig, etwa gestaffelt nach der Wirtschaftsleistung pro Kopf.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die einfache Umsetzung in der Steuerverwaltung besonders wichtig. Hier weiß das Modell der Unitary Taxation Vorzüge auf.

Solange eine internationale Lösung des Problems nicht in greifbarer Nähe ist, bieten sich für Entwicklungsländer im Bereich der Unternehmenssteuern bei den großen Fischen schärfere Kontrollen an. Im Bereich der Steuerflucht durch vermögende Privatpersonen wären Kapitalverkehrscontrollen ein interessantes Mittel, das auch gegen Finanzkrisen vorbeugend wirken könnte.

Klar ist, dass die Summe dieser Maßnahmen das Geschäft der klassischen Steueroasen, darunter zahlreiche Inselstaaten, stark einschränken würde. Einige von ihnen sind arme Entwicklungsländer. Sie benötigen internationale Konversionshilfe.

Internationale Maßnahmen gegen Steuerflucht und Steuervermeidung schränken die nationale Eigenständigkeit der Politik ein. Gerade gegenüber neuen internationalen Strukturen gibt es in Entwicklungsländern und deren Zivilgesellschaft starke Vorbehalte. Das ist verständlich, wenn man in Betracht zieht, wie oft von internationalen Organisationen wie IWF und Weltbank die Interessen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern missachtet wurden. Im Bereich der Besteuerung von Kapitaleinkommen bedeutet internationale Kooperation jedoch faktisch keine Einschränkung staatlicher Souveränität. Die Spielräume der Nationalstaaten sind bereits so weit eingeschränkt, dass verstärkte internationale Kooperation in der Summe die Handlungsmöglichkeiten erhöht statt zu senken. Bei der Bildung neuer internationaler Institutionen, wie etwa der von Oxfam (2000) geforderte Internationale Steuerorganisation, müssen aber die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt werden.

Der ideale Ort für die Regelung internationaler Fragen ist die UN. Da aber in ihr

auch diverse Steueroasenländer vertreten sind, scheint es unwahrscheinlich, dass innerhalb des derzeitigen UN-Systems wirksame Maßnahmen beschlossen werden. Daher sollte die UN im Rahmen der Bemühungen um Entwicklungsfinanzierung Steuerfragen viel stärker aufgreifen als bisher. Für den Beschluss konkreter Maßnahmen braucht es jedoch andere Orte. Das gleiche Problem existiert auch innerhalb der EU und der OECD. Auch hier haben Luxemburg und die Schweiz, gemeinsam mit einigen weiteren Nutznießern des Bankgeheimnisses, bislang maßgeblich dazu beigetragen, dass wirksame Maßnahmen beschlossen wurden. Daher scheint es an der Zeit, dass sich die geschädigten Länder zusammenschließen und plurilaterale Maßnahmen gegen Steuerflucht und üblen Steuerwettbewerb koordinieren. Eine internationale Konvention zur Kooperation in Steuerfragen könnte einen guten Rahmen bieten.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (2002) International tax competition and tax evasion and developing countries, Rede von Bruno Gurtner während der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung »Money Laundering and Tax Havens – The Hidden Billions for Development«, 8./9.7.2002 in New York.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de America en Nicaragua (2004) Estudio de brecha fiscal proveniente de la practica de ‚precios de transferencia‘ para el caso de Nicaragua, von Jesús Enrique Giraldo Botero.
- Erklärung von Bern (2004) [http://www.evb.ch/index.cfm?folder\\_id=383](http://www.evb.ch/index.cfm?folder_id=383)
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2003) Money Laundering and Tax Havens – The Hidden Billions for Development, Bericht von der gleichnamigen Konferenz am 8./9.7.2002 in New York.
- Sven Giegold (2004) Symbolische Politik: die multilaterale Regulierung der Steuerflucht, WSI-Mitteilungen 12/2004
- Sven Giegold (2003) Steueroasen trockenlegen – Die verborgenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen, Attac Basis-Text, vsa-Verlag: Hamburg.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) (2003) Export Processing Zones – symbols of exploitation and a development dead end, Brussels.
- Internationaler Währungsfonds (2003) Offshore Financial Center Program – A Progress Report, März 2003.
- Eva Joly (2003) Im Auge des Zyklons, Riemann.
- Arun Kumar (2004) Präsentation »Macro aspects of the black economy in developing countries – a case study of India«, Weltsozialforum 2004 in Mumbai.
- KPMG (2004) KPMG's corporate tax rate survey – 2004.
- Nicola Liebert (2004) Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettlauf – Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben, WEED-Publikation: Berlin.
- McKinsey & Company (2003) New Horizons- Multinational Company Investment in Developing Economies.
- Andreas Missbach (2000) Die Intrigen des Präsidenten, in: Freitag 17, 21. April 2000, <http://www.freitag.de/2000/17/00170601.htm>
- Monterrey Consensus: Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, A/CONF.198/11, <http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf>
- Oxfam International (2000) Tax Havens – Releasing the hidden billions for poverty eradication. Briefing Paper. Kurzstudie zu den Auswirkungen von Steuerkonkurrenz und Steueroasen auf Entwicklungsländer.
- Quadripartite group »Technical Group on innovative financing mechanisms« (2004) Report, September 2004, <http://www.france.diplomatie.fr/actual/pdf/Reportfieng.pdf>.
- Manuel Riesco (2003) Pay Your Taxes! Corporate Social Responsibility and the Mining Industry in Chile, United Nations Research Institute for Social Development, Genf, ([http://cep.cl/UNRISD/UNRISD\\_CSR/Mining\\_CSR\\_Chile.doc](http://cep.cl/UNRISD/UNRISD_CSR/Mining_CSR_Chile.doc)).

Zedillo-Report (2002) Report of the high level panel on financing for development, A/55/1000,  
[http://www.un.org/reports/financing/report\\_full.htm](http://www.un.org/reports/financing/report_full.htm)

## Anmerkungen

- 1 Selbstverständlich sind die Lebensverhältnisse und auch die ökonomischen und politischen Institutionen in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern sehr verschieden. Im Interesse der Lesbarkeit des Texts werde ich jedoch in der Folge immer nur von »Entwicklungsländern« sprechen. An Stellen, an denen ich auf Unterschiede hinweise, werde ich die verschiedenen Begriffe wieder aufgreifen.
- 2 Bemerkenswert ist etwa die Arbeit der Brasilianischen Gewerkschaft der Steuerbeamten (UNAFISCO), die in zahlreichen Publikationen den Zusammenhang zwischen illegitimer Auslandsverschuldung, Steuersubventionen für Konzerne und der Steuerflucht der eigenen Eliten aufgezeigt haben (<http://www.unafisco.org.br>).
- 3 Dabei kommt es nicht nur auf die im Gesetz festgeschriebenen Steuersätze (etwa Grafik 1) an, sondern auf die von den jeweiligen Einkommensgruppen real gezahlten Steuern.
- 4 Die OECD ist der Meinung, dass Steuerwettbewerb an sich eine gute Sache ist, lediglich bestimmte schädliche Praktiken sollten abgestellt werden. Jedoch auch der normale Steuerwettbewerb schränkt demokratische Freiheiten stark ein. Deshalb bevorzuge ich den Begriff »übler Steuerwettbewerb«.
- 5 Neben Luxemburg und Belgien weigert sich gerade Österreich bei diesem grundlegenden Ansatz des Informationsaustausches teil zu nehmen und besteht auf eine anonyme Quellenbesteuerung, die eine progressive Besteuerung selbst jener in Österreich erwirtschafteten Kapitaleinkommen verhindert, welche nicht von Österreichischen WohnsitzbürgerInnen bezogen werden.
- 6 In der Schweiz will eine Koalition von vor allem entwicklungspolitischen Organisationen genau das ändern. Sie fordern das Ende des Schweizer Bankgeheimnisses: [www.evb.ch](http://www.evb.ch) und [www.alliancesud.ch](http://www.alliancesud.ch).
- 7 resolution 2004/69 of 11 November 2004 (see doc. E/2004/L.60), the Economic and Social Council
- 8 Die Erklärung des Wohnsitzprinzips findet sich in jedem finanzwissenschaftlichen Lehrbuch oder auch bei Giegold (2003).