

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung gehört auf die globale Post-2015-Agenda

Von Christian von Haldenwang,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE) &
Uwe Kerkow,
Entwicklungspolitischer Fachjournalist*

Die aktuelle Kolumne

vom 15.07.2013

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung gehört auf die globale Post-2015-Agenda

Bonn, 15.07.2013. Über weltweite Steuerhinterziehung und unkontrollierte globale Finanzströme wird in letzter Zeit verstärkt berichtet. Doch von einer effektiven Regulierung ist die Staatengemeinschaft noch weit entfernt. Zwar sprechen sich mittlerweile die G20, die G8, die EU, die OECD und andere internationale Organisationen für mehr internationale Zusammenarbeit und Regulierung in diesem Bereich aus, aber die Umsetzung der Beschlüsse erweist sich als mühselig.

Ende Mai 2013 hat nun das „High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda“ der Vereinten Nationen vorgeschlagen, die Reduzierung illegitimer Finanzströme, Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie Rückführung gestohlener Mittel in die neue globale Agenda aufzunehmen. Diese Initiative verdient Unterstützung, denn gerade viele ärmere Länder leiden unter einer verhängnisvollen Kombination aus schwachen nationalen Steuer- und Aufsichtsbehörden in Verbindung mit internationalen Steuerschlupflöchern und Regulierungslücken.

Vor allem große internationale Konzerne nutzen diese Konstellation, um Gewinne in Länder mit besonders niedriger Steuerbelastung (die sog. „Steuroasen“) zu verschieben. Eine wichtige Rolle spielen dabei interne Verrechnungspreise für grenzüberschreitende Güter und Dienstleistungen innerhalb eines Konzerns (*transfer pricing*).

Weltweit sind die Steuerbehörden bereits damit überfordert, Transferpreise für standardisierte Produkte zu überwachen – von hochspezifischen Finanzdienstleistungen oder intern lizenzierten Verfügungsrechten auf geistiges Eigentum ganz zu schweigen. Ärmere Länder mit schwächeren staatlichen Strukturen haben mit der Kontrolle großer Unternehmen am meisten Probleme, denn hier ist das Missverhältnis zwischen der Marktmacht der Unternehmen und der Leistungsfähigkeit der Steuer- und Aufsichtsbehörden besonders groß.

Auch für die Besitzer großer Privatvermögen ist es oft viel zu leicht, sich der Steuerpflicht in ihren Heimatländern zu entziehen. Oft nutzen Eliten ihre Machtpositionen, um Kontrollen durch nationale Steuerbehörden zu verhindern. Sind die Gelder erst einmal außer Landes, helfen laxer Regulierungen in den „Steuroasen“, die Herkunft der

Vermögen zu verbergen. So kommen einige der weltweit reichsten Personen aus besonders armen (oft aber rohstoffreichen) Ländern mit schlechter Regierungsführung.

Zwar gibt es keine wirklich belastbaren Zahlen, wie sehr Entwicklungsländer durch derartige Verhaltensweisen geschädigt werden. Doch selbst die konservativsten Schätzungen lassen erkennen, dass die unerwünschten bzw. verdeckten Kapitalabflüsse um ein Mehrfaches über den Zuströmen aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit liegen. Je nach Schätzung und Land belaufen sich die Steuerausfälle für die Entwicklungsländer insgesamt auf das Anderthalb- bis Zehnfache der offiziellen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance* – ODA). Schäden durch Korruption und andere negative Auswirkungen auf die *Governance* der betroffenen Staaten sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Die meisten „Steuroasen“ befinden sich in OECD-Ländern oder von ihnen abhängigen Kleinstaaten bzw. Territorien. Gleichzeitig verfügen die OECD-Länder noch am ehesten über die Marktmacht und öffentliche Infrastruktur, um Regulierungen effektiv durchzusetzen und bestehende legale Steuerschlupflöcher zu schließen. Aber auch die großen Schwellenländer und die ressourcenreichen Entwicklungsländer müssen eingebunden werden, wenn einmal beschlossene Maßnahmen weltweit greifen sollen. Für eine globale Agenda „beyond aid“ ist dieses Thema daher besonders relevant.

Was kann getan werden?

Erstens muss die internationale Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden weiter verbessert werden. Der automatische Austausch von Informationen sollte dabei zum allgemeinen Standard werden. Im April 2013 haben die Finanzminister der sechs größten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Polen) ihre Bereitschaft signalisiert, sich am *Fair and Accurate Credit Transactions Act* (FACTA) der USA von 2003 zu orientieren und den automatischen Informationsaustausch über Kapitaleinkünfte durchzusetzen. Wichtig ist darüber hinaus vor allem die Einbindung der großen Schwellenländer sowie der rohstoffreichen Entwicklungsländer in diese Initiative. Davon ist bislang noch kaum die Rede.

Zweitens müssen die Buchhaltungs-, Rechnungslegungs- und Berichtspflichten von Unternehmen ausgeweitet und vereinheitlicht werden. Um interne Verrechnungspreise nachvollziehen zu können, werden vor allem projekt- und länderbezogene Offenlegungspflichten (*country-by-country reporting*) diskutiert. Hier spielen sektorale Initiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) eine wegberaubende Rolle. Auch die 2010 im *Dodd-Frank Act* der USA verankerten Offenlegungspflichten für extraktive Industrien stellen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem transparenteren Finanzgebaren multinationaler Unternehmen dar. Das gilt umso mehr, als die EU (Parlament, Kommission und Rat) im April 2013 eine vergleichbare Richtlinie auf den Weg gebracht hat.

Ein weiterer wichtiger Schritt bestünde *drittens* darin, alle juristischen Körperschaften – einschließlich Kapitalgesellschaften, *Trusts* und Stiftungen – zu verpflichten, Informationen über die natürlichen Personen, die von der Unternehmung profitieren, zu erheben und bereitzustellen (*beneficial ownership*). Das Fehlen solcher Informationen ist die zentrale Geschäftsgrundlage der sogenannten „Steuerparadies“, die damit werben, dass die Identität der Vermögensbesitzer nicht offengelegt werden muss. In diesem Punkt sind die Widerstände gegen Reformen (bzw. die Kluft zwischen

formaler Regulierung und effektiver Durchsetzung) denn auch besonders groß.

Viertens sind ergänzende Maßnahmen zur Harmonisierung von Steuerregimen und Finanzmarktregulierungen erforderlich. Oft nutzen große Konzerne länderspezifische Regularien und unterschiedliche Rechtsauffassungen zur Senkung ihrer Steuerlast. Auch ist es mittlerweile üblich, wertvolles geistiges Eigentum bei Unternehmenstöchtern in Niedrigsteuerländern anzusiedeln, so dass Gewinne aus den Verfügungsrechten dort anfallen. Ein wichtiger Aspekt der Harmonisierung wäre daher eine einheitliche Grundlage für die Bemessung der Körperschaftsteuer, um Unternehmensgewinne dort abzuschöpfen, wo die Wertschöpfung tatsächlich erfolgt. Das ist bisher noch nicht einmal innerhalb der EU der Fall.

Insgesamt haben sich die Bedingungen für die internationale Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung in den letzten Jahren an mehreren Stellen verbessert. Sie sind aber noch nicht hinreichend, um Verhaltensänderungen auf breiter Front herbeizuführen. Das Thema ist in der öffentlichen Debatte angekommen – nun muss es in die Regelwerke internationaler Regime und vor allem in die Alltagspraxis nationaler Steuer- und Aufsichtsbehörden Eingang finden.



Dr. Christian von Haldenwang
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Uwe Kerkow
Entwicklungspolitischer
Fachjournalist und Consultant