

## Meilenstein für mehr globale Steuergerechtigkeit? Die 3. Internationale Konferenz zur Entwicklungs- finanzierung

Wolfgang Obenland

Über Jahrzehnte war Entwicklungspolitik von der Vorstellung geprägt, den armen Ländern des globalen Südens müsse mit Geld aus dem reichen Norden in ihrer Entwicklung geholfen werden. Spätestens seit der Finanzkrise 2008/09 und den folgenden Staatsverschuldungskrisen in mehreren Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) scheint sich dieses Verständnis zu wandeln. In den Verhandlungen um den Abschluss text für die 3. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die vom 13.-17. Juli 2015 in Addis Abeba stattfinden wird, stehen zwei Fragen im Mittelpunkt: Wie können die „Entwicklungsländer“ größere heimische Ressourcen aufbringen, um die dringend benötigten Investitionen und Ausgaben in den Bereichen sozialer Fürsorge und Grundsicherung, Infrastruktur usw. zu finanzieren? Und wie können die Mittel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erhöht und ihre Wirkung vergrößert werden? Beide Problemstellungen – sowie die prekären Kassenlagen der Regierungen auch in vielen Ländern des globalen Nordens – können nur angegangen werden, wenn Steuereinnahmen erhöht bzw. effektiver und effizienter generiert werden.

Eine wichtige Hürde sind dabei die in den vergangenen Jahren stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückten Steuervermeidungs- und -hinterziehungspraktiken von Unternehmen und reichen Einzelpersonen. Das Washingtoner Forschungsinstitut Global Financial Integrity schätzt beispielsweise den illegitimen Abfluss von Kapital (*illicit financial flows*, IFF) aus Entwicklungsländern auf insgesamt 6,6 Billionen US-\$ in den Jahren 2003-2012 bzw. 991,2 Milliarden US-\$ im Jahr 2012. Dazu gehören Gelder

aus eindeutig kriminellen Aktivitäten und Korruption; den Löwenanteil aber tragen mit 77,8 Prozent Steuervermeidungspraktiken von transnationalen Konzernen bei, etwa durch die Manipulation von Verrechnungspreisen für konzernintern gehandelte Güter und Dienstleistungen (*trade misinvoicing* bzw. *trade mispricing*). Allein Afrika verliert wenigstens 50 Milliarden US-\$ pro Jahr – zu diesem Ergebnis kommt ein Bericht der Afrikanischen Union, erarbeitet von einer Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki. Zum Vergleich: Die kumulierten Mittel der nach den Vorgaben des Entwicklungsausschusses der OECD gemeldeten öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance*, ODA) belaufen sich für 2014 auf 135,2 Milliarden US-\$. Jesse Griffith von Eurodad rechnet vor, dass die Länder des globalen Südens für jeden Dollar, den sie einnehmen (an ODA, Rücküberweisungen von Migranten, Investitionen etc.), mehr als 2 Dollar verlieren – davon etwa 93 Cents durch IFFs.

---

### Eine globale Herausforderung

Auch für den reichen Norden sind die Verluste durch Steuervermeidung und -hinterziehung mittlerweile zu einem ernsthaften Problem geworden – und das nicht nur in Ländern mit hoher Staatsverschuldung. Die Skandale der vergangenen Jahre, von Offshore Leaks über Luxemburg Leaks bis zu Swiss Leaks, geben davon beredtes Zeugnis; und sie liefern Hinweise darauf, welche Schwachstellen das globale Steuersystem aufweist. Zum einen mangelt es noch

immer an einer effektiven Kooperation der Steuerbehörden zwischen den Ländern, vor allem wenn es um den Austausch von Informationen über ausländische Staatsangehörige geht, die im Inland Kapital angelegt haben. Zum anderen sind die Regeln für die Verrechnung von konzerninternen Aktivitäten international voller Schlupflöcher und so komplex, dass sie kaum effizient geprüft werden können. Ein letztes trägt der noch immer in voller Blüte stehende Steuerwettbewerb zwischen den Ländern bei, auch innerhalb der Europäischen Union. Die Sonderbehandlungen, die Länder wie Irland oder Luxemburg aber auch die Niederlande transnational agierenden Unternehmen anbieten, erlauben es diesen, ihre Steuerlast auf lächerlich niedrige Werte zu drücken.

In nationalen wie internationalen Foren werden gegenwärtig als Reaktion auf die öffentliche Diskussion dieser Probleme, aber auch wegen dringend benötigter Staatseinnahmen verschiedene Lösungsansätze entwickelt. Diese gehen in zwei Richtungen. (1) Es soll mehr Transparenz über die Finanztransaktionen und Vermögen bzw. Besitzverhältnisse von Unternehmen und Personen hergestellt werden und die gewonnenen Informationen sollen international ausgetauscht werden. (2) Außerdem soll die Besteuerung transnationaler Konzerne reformiert werden, um zumindest die größten Schlupflöcher zu schließen.

---

## Transparenz und Informationsaustausch

Vor allem ein Vorstoß aus den Vereinigten Staaten hat in den vergangenen Jahren für Bewegung in Sachen Transparenz und Informationsaustausch gesorgt. Ausgelöst durch Fälle von Steuerhinterziehung in Verbindung mit Banken in Liechtenstein und der Schweiz verabschiedete der US-Kongress 2010 den *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). Er sieht vor, dass Finanzinstitute weltweit den US-Steuerbehörden (*Internal Revenue Service* – IRS) Informationen über Konten von US-Bürgern übermitteln müssen. Institute, die gegen diese Regeln verstoßen, werden mit einer Strafsteuer von 30 Prozent auf Gewinne in den USA belegt. Ursprünglich sollten Banken direkt an die IRS berichten. Mittlerweile gibt es aber eine ganze Reihe von bilateralen Abkommen, auf deren Grundlage die Übermittlung von Daten über Regierungskanäle erfolgt – und die zudem die Möglichkeit bieten, wechselseitig auch aus den USA Informationen zu erhalten (wenn auch in eingeschränktem Maße).

Innerhalb der Europäischen Union hatte es mit der 2005 in Kraft getretenen Zinssteuerrichtlinie (*Savings Tax Directive*, EUSTD) bereits einen ähnlichen, aber weniger umfassenden Versuch gegeben, mehr Transparenz herzustellen. Die Richtlinie schrieb vor, dass Informationen über Zinszahlungen an nicht im jeweiligen Land ansässige Personen zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedslän-

der ausgetauscht werden. Allerdings erlaubte die Richtlinie ersatzweise auch das Einbehalten einer Abgeltungssteuer, was von Luxemburg und Österreich angewandt wurde. Im März 2014 kam es zu einer Novelle der EUSTD: Informationen sollen nun auch über juristische Personen ausgetauscht werden und die Definition von „Zinsen“ wurde erweitert. Im Oktober 2014 wurde weiterhin die EU-Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung erneuert, die nun den automatischen Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden für fünf Einkommensarten vorsieht: Löhne und Gehälter, Honorare, Erlöse aus Lebensversicherungen, Pensionen und Einkommen aus Immobilienbesitz.

Außerdem soll der neue Gemeinsame Berichtsstandard (*Common Reporting Standard*, CRS) der OECD umgesetzt werden, der im Oktober 2014 durch ein Abkommen zwischen 51 Ländern und Gebieten umgesetzt wurde. Der CRS basiert im Wesentlichen auf FATCA, verfolgt aber einen multilateralen Ansatz und unterscheidet sich in einzelnen Punkten von den US-Regelungen (so fehlen Sanktionsmöglichkeiten). Kritisch wird von Kommentatoren u.a. hervorgehoben, dass sich der Berichtsstandard faktisch ausschließlich an Regierungen in Industrieländern richte und Vorgaben zur Umsetzung auch in Ländern des globalen Südens fehlten. So gibt es bspw. keine Möglichkeit, den Austausch von Informationen – zumindest zwischenzeitlich – nur einseitig zu gestalten: In diesem Falle könnten arme Länder schon von Informationen profitieren, bevor sie in der Lage sind, solche in gleicher Weise selbst bereitzustellen.

Weitere wichtige Schritte hin zu mehr Transparenz wurden mit diversen Regeln und Richtlinien für transnational agierenden Unternehmen aus unterschiedlichen Sektoren gegangen: So müssen etwa Rohstoffkonzerne nach den Vorschriften des *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* bzw. der EU Richtlinien zu Rechnungslegung und Transparenz Informationen über Zahlungen an Regierungen nach Ländern disaggregiert in ihren Jahresabschlüssen veröffentlichen. Ein weiteres Beispiel ist die EU-Eigenkapitalrichtlinie, nach der Banken Kerndaten über ihre Steuerzahlungen und Geschäftstätigkeiten offenlegen müssen. Transparenzanforderungen für weitere Sektoren stehen sowohl auf EU-Ebene als auch im Kontext der OECD/G20 in Aussicht. Diese Informationen können von Medien und Zivilgesellschaft dazu genutzt werden, Missstände frühzeitig zu erkennen bzw. Korruption vorzubeugen.

---

## Reform der Unternehmensbesteuerung

Die Mitglieder der G20 haben im November 2013 einen Aktionsplan bei der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) in Auftrag

gegeben. Der Aktionsplan soll Vorschläge machen, wie Schlupflöcher in der Unternehmensbesteuerung geschlossen werden können. Zwischenergebnisse wurden im November 2014 von der G20 gutgeheißen; sie umfassen sieben der 15 Punkte des Aktionsplans: Vorschläge zur Reform des Systems der Verrechnungspreise (*transfer pricing*) für immaterielle Güter, zu schädlichen Steuerpraktiken, zum Missbrauch von Steuerabkommen, zu sog. Qualifizierungskonflikten, zu länderbezogenen Dokumentationspflichten, zur digitalen Wirtschaft sowie zu einem multilateralen Steuerabkommen. Bis Oktober 2015 sollen acht weitere Punkte abgearbeitet sein: Regeln für sog. „kontrollierte ausländische Gesellschaften“ (*controlled foreign companies*), den Umgang mit Zinszahlungen, die Einbeziehung von nicht OECD-Mitgliedern, das Thema „Betriebsstätten“ (d.h. die Frage, ab wann eine Niederlassung in einem Land zur Grundlage von Besteuerungsrechten wird), Verrechnungspreise für Risiken und Kapital, Sammlung und Analyse von Daten zu BEPS, die Offenlegung aggressiver Steuerplanungsmodelle und Streitschlichtungsmechanismen zwischen Regierungen. Im Vergleich zur sonstigen Weiterentwicklung internationaler Steuerregeln verfolgt das BEPS-Projekt aufgrund der politischen Brisanz des Themas ein geradezu atemberaubendes Tempo.

Während die grundsätzliche Stoßrichtung des BEPS-Projekts allgemein begrüßt wird, gibt es auch Kritikpunkte. So wird moniert, dass Teile der Verhandlungen und der konzeptionellen Arbeit (z.B. zu schädlichen Steuerpräferenzregimen in einzelnen Ländern) hinter verschlossenen Türen stattfinden oder dass die Arbeiten zu dem multilateralen Abkommen, das die einzelnen BEPS-Maßnahmen schließlich umsetzen soll, nicht unter größerer Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Ein Hauptkritikpunkt ist weiterhin, dass die OECD nicht Willens oder in der Lage dazu ist, ihren Ansatz in der Berechnung von Verrechnungspreisen, das sog. Fremdvergleichsprinzip (hiernach werden konzerninterne Preise gegen Marktpreise abgeglichen), grundsätzlich zu überdenken bzw. durch grundlegend verschiedene Methoden – wie eine Gesamtkonzernsteuer (*unitary tax*) – zu ersetzen.

---

## Die Beteiligung des globalen Südens

Ein weiterer Kritikpunkt fokussiert auf den geringen Nutzen des BEPS-Projekts für Länder des globalen Südens. Gerade für diese aber wäre sein Erfolg von großer Wichtigkeit. Einige der Staaten beziehen den Großteil ihrer Unternehmenssteuern von multinationalen Konzernen: In Ruanda sind es 70 Prozent, in Nigeria sogar 80 Prozent. Der Internationale Währungsfonds stellte 2014 in einer großen Studie fest, die Steuervermeidung sei in diesen Ländern „besonders ausgeprägt“. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die von der OECD avisierten Maßnahmen die Interessen der Länder des Südens nur am Rande berücksichti-

gen. Damit bleibt die Organisation der Industrieländer ihrer Linie treu: Schon die bisherigen Standards in internationalen Steuerfragen sind auf ihre Mitglieder zugeschnitten.

Mit den Verhandlungen über das Abschlussdokument der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 – in dem das Thema Steuern v.a. im Abschnitt über die Mobilisierung heimischer Ressourcen (*domestic resources mobilization*) eine wichtige Rolle spielt – hat sich ein Platz gefunden, um über eine grundsätzliche Neuausrichtung der globalen Zusammenarbeit in Steuerfragen auch im Sinne der Länder des globalen Südens nachzudenken, vor allem in struktureller Hinsicht.

Auf den ersten Blick bleibt der Entwurf des Abschlussdokuments (der sog. *zero draft*) enttäuschend, referiert er doch lediglich alle wichtigen Vorschläge der gegenwärtigen Steuergerechtigkeits-Agenda (die Bekämpfung von IFF, Transparenzinitiativen wie länderbezogene Offenlegungspflichten, die Einrichtung von Registern der tatsächlichen wirtschaftlich Berechtigten etc.), ohne eigene Lösungs- bzw. Reformansätze zu entwickeln. Allerdings waren von einem unverbindlichen, kaum neun Monate dauernden Verhandlungsprozess realistischer Weise auch kaum bedeutende Fortschritte in teilweise hochkomplexen und technischen Fragen zu erwarten.

Auch wenn konkrete Reformvorschläge ausbleiben, bietet der Text doch wichtige politische Weichenstellungen; so wird der Vorschlag gemacht, den bislang blassen und wenig wirkmächtigen UN-Expertenausschuss zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zu einer intergouvernementalen Kommission aufzuwerten. Damit folgten die Ko-Vorsitzenden der Verhandlungen den Forderungen und Vorschlägen der G77 und des UN-Generalsekretärs. Auch wenn sich in den Verhandlungen derzeit eine starke Opposition gegen den Vorschlag formiert (v.a. innerhalb der EU und der Mitglieder der OECD, die ihre Interessen bereits ausreichend gewahrt sehen), könnte mit der Aufwertung eine wichtige Lücke der Global Governance in Steuerfragen geschlossen werden. Durch die gleichberechtigte Einbeziehung aller Länder würden Regeln für die globale Zusammenarbeit in Steuerfragen mit größerer Verbindlichkeit und Legitimität und damit größerer Effektivität entstehen. Die Kooperation der Länder in Steuerfragen könnte so auch stärker als bislang an den Interessen kleiner und besonders armer Länder ausgerichtet werden. In Fragen des Informationsaustausches hieße das, Übergangsfristen für die Wechselseitigkeit des Informationsflusses einzurichten, bzw. diesen Ländern einen Anspruch auf Unterstützung zu geben. Die Arbeit eines solchen Ausschusses stünde damit nicht im Widerspruch zu den Reformansätzen innerhalb der G20 bzw. der OECD, sondern würde diese sinnvoll ergänzen – ohne dabei eine Regulierungsinstanz mit exklusiver Mitgliedschaft zur Hüterin der globalen Steuerpolitik zu machen.

Nichtregierungsorganisationen haben ebenfalls bereits konkrete Vorschläge für die endgültige Form eines zwischenstaatlichen, bei der UN angesiedelten Gremiums, gemacht: Anders als die Regierungen der G77 fordern sie nicht die Aufwertung des Expertenkomitees, sondern die ergänzende Einrichtung einer funktionellen Kommission des ECOSOC mit universeller Mitgliedschaft. Um deren Beschlüsse so verbindlich wie möglich zu gestalten, müsste die Kommission idealerweise auch zur Hüterin einer Rahmenkonvention für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen werden (nach dem Vorbild der Klimarahmenkonvention). Nur so könnte dem Prinzip der nationalen Souveränität in Steuerfragen (das auch innerhalb der EU besteht) Rechnung getragen und zur selben Zeit die gleichberechtigte Beteiligung der Länder des globalen Südens sichergestellt werden.

### Was zu tun bleibt

Mit diesen institutionellen Reformen innerhalb der UN wäre auch der Ort gefunden, an dem über Projekte und Prozesse verhandelt werden könnte, die momentan noch nicht auf der Agenda stehen. Dazu zählt etwa eine grundlegende Reform der Besteuerung transnationaler Unternehmen. Auch hier kommen wichtige Impulse aus der Zivilgesellschaft. Verschiedene Organisationen (u.a. die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Global Alliance for Tax Justice, Public Services International und andere) haben beispielsweise eine *Independent Commission on the Reform of International Corporate Taxation* eingerichtet. Unter der Mitarbeit von prominenten Experten wie dem Wirtschaftswissenschaftler Joseph Stiglitz, José Antonio Ocampo (ehem. UN-Untergeneralsekretär für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten und Finanzminister Kolumbiens) oder Eva Joly MdEP werden Vorschläge erarbeitet, wie die Besteuerung transnationaler Konzerne in Zukunft effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Diese sollen während der Konferenz in Addis Abeba vorgestellt

werden. Das wird zwar zu spät sein, um die dortigen Ergebnisse noch zu beeinflussen, könnte aber die Weiterarbeit nach dem Abschluss des BEPS-Projekts im Juli 2015 skizzieren.

#### Autor

**Wolfgang Obenland** | Programmkoordinator des Global Policy Forum und Mitglied der Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives sowie des Koordinierungskreises des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland.

#### Weitere Informationen

Eurodad et al.: Hidden profits: The EU's role in supporting an unjust global tax system 2014, Brüssel, 2014 (<http://www.eurodad.org/hiddenprofits>).

Griffiths, Jesse: The State of Finance for Developing Countries, 2014, Brüssel, 2014 (<http://eurodad.org/files/pdf/54f98666925bf.pdf>).

High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa: Illicit Financial Flows, Addis Abeba, 2015 (<http://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flow>).

Knobel, Andres/ Meinzer, Markus: „The end of bank secrecy“? Bridging the gap to effective automatic information exchange – An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives, London, 2014 (<http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJN-141124-CRS-AIE-End-of-Banking-Secrecy.pdf>).

Picciotto, Sol: Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations, London, 2012 (<http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Towards-Unitary-Taxation-Picciotto-2012.pdf>).

#### Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)  
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

**Redaktion**  
Sabine Gerhardt

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873