

Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland

Steuern und Menschenrechte

Fiskalpolitik – und damit auch Steuerpolitik – ist eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente von Regierungen. Die tatsächlichen Prioritäten der Politik zeigen sich in Budgets und Steuergesetzen oft deutlicher als in Deklarationen und Aktionsprogrammen. Auch spiegelt die Fiskalpolitik einer Regierung den politischen Einfluss bestimmter Interessensgruppen wider: Werden Verteidigungs- oder Sozialerlöse erhöht? Wer erhält Steuererleichterungen und wie werden sie kompensiert? Antworten auf diese Fragen entscheiden darüber, ob Regierungen ihren internationalen und nationalen Verpflichtungen nachkommen oder möglicherweise unter dem Vorwand haushaltspolitischer Sachzwänge davon abweichen. Zu den wichtigsten Verpflichtungen der Regierungen gehören die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte, inklusive der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte). Es ist daher notwendig zu untersuchen, welche Auswirkungen die Fiskalpolitik auf die Einhaltung und Verwirklichung dieser Rechte hat.

Steuern zur Verwirklichung der Menschenrechte: Die maximal verfügbaren Ressourcen

Grundsätzlich kann die Fiskalpolitik in dreifacher Weise zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen: Sie kann die **Einnahmen** zur Finanzierung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen erzielen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte benötigt werden; sie kann zur **Umverteilung** von Einkommen und Vermögen von den reicheren zu den ärmeren Gesellschaftsschichten beitragen, und dadurch die Verwirklichung ihrer Menschenrechte fördern; und sie kann bei bestimmten Gütern und Dienstleistungen zur **Internalisierung** ihrer ökologischen und sozialen Kos-

ten beitragen und dadurch menschenrechtlich schädlichem Verhalten entgegenwirken.

Bislang konzentrieren sich die Diskussionen über den Beitrag von Steuern zur Verwirklichung der Menschenrechte auf ihren Aufkommenseffekt. Tatsächlich ist die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Ressourcen vor allem für die Verwirklichung der WSK-Rechte von zentraler Bedeutung. In Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) heißt es entsprechend:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln oder durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“¹

Im englischen Original wird an Stelle von „allen Möglichkeiten“ deutlicher von „to the maximum of its available resources“ gesprochen.² Die „Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights“ stellen dementsprechend klar, dass ein Staat die WSK-Rechte verletzt, wenn er die „maximal verfügbaren Ressourcen“ zu deren Verwirklichung nicht bereit stellt.³

Die Frage aber, wann ein Staat tatsächlich alle ihm zu Verfügung stehenden Ressourcen zur Umsetzung der WSK-Rechte einsetzt, ist nicht einfach zu beantworten. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nutzt dazu beispielsweise die folgenden Methoden:

- Den Vergleich von Ausgaben für die Verwirklichung der WSK-Rechte mit Ausgaben von nicht mit den WSK-Rechten in Verbindung stehenden Ausgaben;

- den Vergleich der Ausgaben eines Staates für einen bestimmten Sektor (Bildung, Gesundheit) mit den Ausgaben eines anderen Staates mit vergleichbarem Entwicklungsstand;
- den Vergleich der Staatsausgaben mit internationalen Zielvorgaben, z.B. der von UNDP formulierten Zielvorgabe, dass fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für soziale Zwecke ausgegeben werden sollen.⁴

Allerdings betreffen diese Methoden lediglich die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Sie sagen noch nichts über die tatsächlich verfügbaren Ressourcen eines Landes aus – seien diese nun im Land selbst, durch internationale Kooperation oder durch Verschuldung generiert. Außerdem wird in Ihnen nicht betrachtet, welche Schwierigkeiten Regierungen bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen haben.

Um diese Lücke zu schließen, sind in den letzten Jahren eine Reihe von Instrumenten entwickelt worden. Exemplarisch seien hier die Arbeiten von Sakiko Fukuda-Parr, Terra Lawson-Remer und Susan Randolph am sog. Social and Economic Rights Fulfillment Index (SERF-Index)⁵ sowie das OPERA Framework des Center for Economic and Social Rights genannt.⁶ Beiden Ansätzen geht es nicht allein um die Ermittlung der maximal verfügbaren Ressourcen sondern generell um die Messung der Verwirklichung der WSK-Rechte.

Der [Social and Economic Rights Fulfillment Index](#) setzt die anhand verschiedener Indikatoren gemessene Umsetzung der WSK-Rechte in Beziehung zum BIP verschiedener Länder und zieht daraus Rückschlüsse über die Möglichkeiten zur Verbesserung der Menschenrechtsslage.⁷ Zeigen zwei Länder mit ähnlichen Pro-Kopf-BIP z.B. große Unterschiede bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit, wird davon ausgegangen, dass das Land mit der schwächeren Umsetzung seine Möglichkeiten nicht vollständig ausschöpft. Der SERF-Ansatz gibt auch wichtige Hinweise über Diskriminierungen, da er nicht nur auf Länderebene angewandt werden kann, sondern auch auf bestimmte Bevölkerungsgruppen. Er bleibt aber in der Analyse der tatsächlich zur Verfügung stehenden maximalen Ressourcen schwach. Zum einen ist das BIP ein unzureichendes Maß für den Wohlstand einer Gesellschaft.⁸ Zum anderen bleiben internationale Einflussfaktoren und die unterschiedlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Länder unterbelichtet.

Diese Lücke versucht das [OPERA Framework](#) zu schließen, das vom Center for Economic and Social Rights (CESR) entwickelt wurde.⁹ Auch hier ist der Ansatzpunkt, die Verpflichtungen der Staaten

nicht auf die verbale Achtung der Menschenrechte zu beschränken, sondern auch die unternommenen Anstrengungen zu deren schrittweisen Verwirklichung zu überprüfen. Um die Anstrengungen verschiedener Staaten vergleichbar zu machen, schlägt das CESR ein vierstufiges Analyseraster vor: Untersucht werden zunächst die Ergebnisse (**Outcomes**, d.h. der Grad der Verwirklichung der WSK-Rechte), dann die politischen Bemühungen (**Policy Efforts**, die regulativen und legislativen Anstrengungen einer Regierung) sowie die eingesetzten **Ressourcen** (die wirtschafts- und finanzpolitischen Anstrengungen einer Regierung). Zuletzt erfolgt ein **Assessment** des politischen Kontextes. Die Frage, wann ein Staat das Maximum der verfügbaren Ressourcen zur Verwirklichung der Menschenrechte einsetzt, wird innerhalb des OPERA Frameworks schwerpunktmäßig in Schritt drei (**Ressourcen**) untersucht. Dass Staaten aber in ihren Entscheidungen nicht vollständig autonom sind, sondern die internationalen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle spielen können, wird in Schritt 4 (**Assessment**) berücksichtigt.

Als Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, ob eine Regierung genügend Ressourcen mobilisiert, wird zunächst der Anteil der Staatsausgaben am BIP im Vergleich zu anderen Staaten in der Region untersucht. Allerdings wird eingeräumt, dass dieser Indikator nur ein erster Anhaltspunkt sein kann: „*To analyze why more revenue is not being raised, it is necessary to look beyond the budget [...]*“¹⁰ Das CESR hat sein Analyseraster beispielhaft am Fall Guatemala getestet.¹¹ Dabei wurden eine Reihe von Problemen bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen deutlich, die in ähnlicher Weise auch in anderen Ländern auftreten können.

Probleme bei der Mobilisierung öffentlicher Finanzmittel für die Verwirklichung der WSK-Rechte ergeben sich auf zwei Ebenen: Im Land selbst und im internationalen Kontext, in den das Land eingebunden ist. Regierungen haben grundsätzlich drei Möglichkeiten, um Einnahmen zu generieren: Die Besteuerung, die Verschuldung und die internationale Zusammenarbeit.¹² In diesem Arbeitspapier geht es um einen detaillierteren Blick auf die Besteuerung.

Hindernisse und Probleme bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen: Die nationale Ebene

Einen ersten Anhaltspunkt für Defizite bei der Erhebung von Steuern ergibt ein Vergleich der sog. Steuerquote. Sie drückt das Verhältnis von Steuern zum BIP eines Landes aus. Für das Beispiel Guatemala liegt die Steuerquote bei 12,3 Prozent (im Jahr 2010), was selbst im lateinamerikanischen Vergleich sehr gering ist.¹³ Es wäre also zu erwarten, dass Guatemala mehr Steuern einnehmen könnte. Allerdings sind dabei verschiedene Faktoren zu berücksichtigen:¹⁴

Regressive Steuersysteme. Die Art und Weise der Besteuerung ist keinesfalls neutral im Hinblick auf die Menschenrechte. Das vom CESR analysierte Fallbeispiel Guatemala zeigt eine erhebliche Ungleichverteilung der Steuerlast. Direkte Steuern (z.B. Steuern auf Einkommen und Gewinne) machten 2010 in Guatemala 3,1 Prozent des BIP aus. Der Anteil indirekter Steuern war mit 7,0 Prozent mehr als doppelt so hoch.¹⁵ Das CESR errechnete, dass insgesamt 75 Prozent aller Steuereinnahmen aus indirekten Steuern kamen. Diese Steuern haben aber in der Regel regressive Effekte – sie belasten einkommensschwache Bevölkerungsschichten prozentual stärker als einkommensstarke: „*As a result, the poorest sectors of the population were affected disproportionately, and were effectively shouldering the main responsibility of funding the state's social programs.*“¹⁶ Die Regressivität könnte abgeschwächt werden, wenn die Steuereinnahmen den ärmeren Schichten der Bevölkerung überproportional zu Gute kämen. In Guatemala ist dies zu bezweifeln.¹⁷

Steueranzreizsysteme. Einer der Gründe, warum Steuern auf Einkommen und Gewinne in vielen Ländern nur einen geringen Teil des Steueraufkommens ausmachen, sind diverse Formen von Steuervergünstigungen. Sie sollen im Allgemeinen die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes für ausländische Direktinvestitionen erhöhen. Dies geschieht zum Beispiel durch die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen, in denen die Regierungen ausländischen Investoren Steuervergünstigungen bis hin zur vollständigen Steuerbefreiung (*tax holidays*) gewähren. Das CESR hat für Guatemala festgestellt, dass einige der profitabelsten Wirtschaftszweige des Landes (Kaffee- und Zuckerrohranbau, Textilproduktion, Tourismus etc.) in erheblichem Umfang von Steuervergünstigungen profitierten: „*For each quetzal collected in income tax, the state effectively "gave back" over 2.5 quetzals in exemptions and deductions.*“¹⁸

Schwache Steuerbehörden. Ein weiterer wichtiger Faktor für die Höhe der Staatseinnahmen ist die Funktionsfähigkeit der einheimischen Steuerbehörden. In vielen Ländern kranken die Behörden nach wie vor an mangelhafter finanzieller und personeller Ausstattung.¹⁹ Hinzu kommen Probleme von Korruption und Bestechlichkeit. Gerade hier kann die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sinnvolle Unterstützung leisten. Noch immer fließt aber nur ein Bruchteil der EZ-Mittel in diesen Bereich.

Steuerhinterziehung und -vermeidung. Befördert durch schwache Steuerbehörden und unzulängliche Systeme der Besteuerung sind kriminelle Steuerhinterziehung und mehr oder weniger legale Praktiken der Steuervermeidung für viele Länder ein massives Problem. Die Länder des Südens verlieren dadurch Steuereinkünfte in der Größenordnung von 284 Milliarden US-Dollar pro Jahr.²⁰ Davon sind etwa 124 Mrd. US-Dollar auf private Steuerflucht zurückzuführen,²¹ ca. 160 Mrd. US-Dollar verlieren die Länder des Südens durch aggressive Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne.²² Die Summe entspricht mehr als dem Doppelten der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.²³ Verantwortlich sind nicht nur diejenigen, die Steuern hinterziehen oder Steuerzahlungen durch diverse Tricks vermeiden, sondern auch die Steueroasen und Schattenfinanzzentren, die für die Fluchtgelder sichere Anlagemöglichkeiten bieten (s.u.).

Der informelle Sektor. In vielen Ländern entzieht sich ein großer Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten der Besteuerung. Je nach Definition wird von diesem Sektor als der Schattenwirtschaft („*shadow economy*“) oder dem informellen Sektor gesprochen. Die Größe des informellen Sektors variiert stark von Land zu Land. Nach neueren Schätzungen der Weltbank reicht sie von 8,5 Prozent des BIP in der Schweiz bis zu 66,1 Prozent in Bolivien.²⁴ Allerdings würde die Formalisierung des informellen Sektors die Steuerbasis keineswegs proportional vergrößern. Denn seinem Wesen nach findet in ihm ein hoher Anteil an Subsistenzwirtschaft statt, die, auch wenn sie besteuert würde, nicht zu einem wesentlich höheren Steueraufkommen führen würde.²⁵ Allerdings gibt es durchaus Aktivitäten, wie die Schwarzarbeit oder der Schmuggel von eigentlich legalen Gütern (z.B. Zigaretten), die einen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte leisten könnten, wenn sie nicht im Schatten staatlicher Kontrolle erfolgten. Hier sind differenzierte Lösungsansätze gefragt.

Die Regierungen sollten all diese Probleme und Hindernisse nicht als Ausrede nutzen für mangelnde Fortschritte bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen zur Verwirklichung der Menschenrechte. Denn viele dieser Probleme sind hausgemacht und können durch Reformen in der Fiskalpolitik und eine Stärkung der Steuerbehörden überwunden werden. Gerade die ärmeren Länder sind dabei allerdings auf internationale Unterstützung angewiesen. Weit weniger Einfluss haben sie auf die internationalen Rahmenbedingungen, die eine Erhöhung der Staatseinnahmen erschweren.

Hindernisse und Probleme bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen: Die internationale Ebene

Neben den Problemen auf nationaler Ebene ist die Möglichkeit von Regierungen, die maximal verfügbaren Ressourcen zur Verwirklichung der Menschenrechte zu mobilisieren, auch durch internationale Rahmenbedingungen eingeschränkt. Vor allem in der internationalen Steuerpolitik bestehen weiterhin gravierende Defizite:

Defizite bei der Unternehmensbesteuerung. Eines der größten Hindernisse auf dem Weg zur Ausschöpfung der maximal verfügbaren Ressourcen stellt das gegenwärtige Regime der Besteuerung transnationaler Unternehmen dar. Ein besonderes Problem sind dabei die Preismanipulationen im konzerninternen Handel. Denn ein großer Teil des internationalen Handels findet heute nicht mehr zwischen unabhängigen Unternehmen statt, sondern innerhalb von Unternehmensgruppen. Die Festlegung der Verrechnungspreise der so gehandelten Güter und Dienstleistungen (das sog. *transfer pricing*) erfolgt in der Regel nach dem von der OECD propagierten Fremdvergleichsprinzip (*arm's length principle*). Dabei sollen sich die konzerninternen Verrechnungspreise an den marktüblichen Vergleichspreisen orientieren. Allerdings gibt es für viele gehandelte Produkte und v.a. Dienstleistungen keine vergleichbaren Marktpreise. Dies ermöglicht eine „kreative“ Preisgestaltung. Aber auch durch die konventionelle Manipulation von Verrechnungspreisen werden Kosten bzw. Gewinne immer wieder dort verbucht, wo es für die daran beteiligten Konzerne steuerlich am lukrativsten ist. Die Verluste für den Fiskus durch derartige Manipulationen sind hoch. Als Lösungsvorschlag schlägt das Tax Justice Network die einheitliche Konzernbesteuerung (*unitary taxation*) vor. Langfristiges Ziel soll demnach eine einheitliche Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage sein, damit auf diese Weise die Gewinnverschiebung und der ruinöse Steuererwerbungsrennen sinnlos werden.²⁶

Steueroasen und Schattenfinanzzentren. Die Mechanismen der grenzüberschreitenden Kapitalflucht und Steuervermeidung funktionieren nur deshalb so gut, weil es zahlreiche Länder und Hoheitsgebiete gibt, die sie tolerieren oder sogar gezielt fördern. Ohne dieses globale Schattenfinanzsystem mit seiner Infrastruktur aus Banken, Finanzdienstleistern und Vermögensverwaltern hätten illegale Finanzflüsse keinen „sicheren Hafen“. Die weit verbreitete Vorstellung von den Orten dieses globalen Schattenfinanzsystems ist geprägt vom Bild der palmenbewachsenen Inselparadiese in der Karibik – von den Bermudas bis zu den Jungferninseln. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass dies nur die halbe Wahrheit ist. Das Netz erstreckt sich über die ganze Welt und hat wichtige Knotenpunkte mitten in Europa, etwa in Luxemburg, der Schweiz und der City of London.²⁷

Defizite beim Austausch von Steuerinformationen. Einer der wichtigsten Lösungsansätze zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung liegt im Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden. Es bestehen eine Vielzahl von Abkommen, die diesen Austausch regeln, u.a. in Form von Doppelbesteuerungsabkommen und Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen. Grundlage für diese Abkommen sind in aller Regel Musterabkommen der OECD. Leider sehen diese Musterabkommen den Austausch von Informationen nur dann vor, wenn ein begründeter Anfangsverdacht vorgewiesen werden kann. Die Hürden dafür sind in der Praxis allerdings sehr hoch. Faktisch muss ein Vergehen schon bewiesen sein, um an zusätzliche Informationen zu gelangen. Eine Lösung für dieses Dilemma bieten Mechanismen des automatischen Informationsaustauschs, wie ihn etwa die europäische Zinssteuerrichtlinie vorsieht. Vorschläge für deren Ausweitung sowie andere Lösungsmöglichkeiten liegen seit einiger Zeit vor, werden aber im Moment noch nicht umfassend umgesetzt.²⁸

Mangelnde Transparenz der Zahlungsflüsse. Bislang wissen weder Steuerbehörden noch Öffentlichkeit, in welchem Land transnationale Unternehmen in welchem Umfang Steuern bezahlen – und damit auch einen Beitrag zur Finanzierung menschenrechtlicher Aufgaben leisten. Eine Grundvoraussetzung für mehr Steuerehrlichkeit der Konzerne wäre die Transparenz ihrer Zahlungsflüsse. Ein Schlüssel dazu wären länderbezogene Berichtspflichten (*country-by-country reporting*). Konzerne müssten demnach in ihren Jahresabschlüssen und Finanzberichten für alle Tochterunternehmen und Beteiligungen lückenlos offen legen, in welchen Ländern sie in welchem Umfang Umsätze tätigen, Gewinne erwirtschaften und Steuern zahlen. Über diese

Informationen könnten auch Rückschlüsse auf die wirtschaftlichen Aktivitäten und dadurch entstehende Probleme gezogen werden. In der Europäischen Union liegen mit der Novelle der Richtlinien für Jahresabschlüsse und Transparenz, in den USA mit dem Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Abschnitt 1504 erste Instrumente vor, die in diese Richtung wirken könnten.²⁹

Defizite in der internationalen Steuerkooperation. Die bisher genannten Probleme sind nur über eine verbesserte Steuerkooperation auf globaler Ebene zu lösen. Aber bisher fehlen noch immer die effektiven Gremien für eine global abgestimmte Steuerpolitik, in denen auch die Länder des Südens gleichberechtigt vertreten sind. Das UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, ist finanziell und politisch zu schwach, um eine solche Rolle spielen zu können. Die reichen Länder und viele Schattenfinanzzentren setzen weiterhin auf die Gremien der OECD, deren Beschlüsse allerdings den Interessen der Länder des Südens nicht ausreichend gerecht werden.

Neue Instrumente im Menschenrechtssystem

Die hier geschilderten Probleme bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen für die Verwirklichung der WSK-Rechte und mögliche Lösungsansätze fallen klassischerweise nicht in den Zuständigkeitsbereich der internationalen Menschenrechtspolitik. In den letzten Jahren sind im internationalen Menschenrechtsdiskurs allerdings einige wichtige Instrumente entstanden, die das Potential haben, auch die Mobilisierung der maximal verfügbaren Ressourcen zu fördern:

Die Guiding Principles on Business and Human Rights. Im Juni 2011 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat die Leitlinien über Wirtschaft und Menschenrechte.³⁰ Die Prinzipien wurden vom damaligen UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte John Ruggie formuliert. Sie bilden ein Rahmenwerk, das die Pflicht der Staaten zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, die Verantwortung der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte sowie den besseren Zugang der Betroffenen zu effektiven Rechtsmitteln umfasst.³¹ Sie nehmen vom bis dahin häufig benutzten Konzept der „Einflussphäre“ eines Unternehmens Abstand und sprechen generell von den menschenrechtlichen Auswirkungen und Folgen, die unternehmerisches Handeln auf die Menschenrechte hat oder haben kann und die es abzuschätzen gilt. Dabei geht es für Unterneh-

men darum sicherzustellen, durch eigenes Handeln keinen Schaden anzurichten (*do no harm*). Im Sinne eines effektiven menschenrechtlichen Risikomanagements rät Ruggie den Unternehmen zur nötigen Sorgfalt (*due diligence*). Versteht man die Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen als menschenrechtliche Verpflichtung und deren Verhinderung als Menschenrechtsverletzung, lesen sich die Anforderungen der Guidelines wie die rechtliche Verpflichtung zur Verhinderung schädlicher Steuerpraktiken. Großes Gewicht wird auch der Transparenz von Unternehmensaktivitäten beigemessen, weil so Verantwortlichkeiten besser zugewiesen und damit Menschenrechtverletzungen vorgebeugt werden könnten (vgl. Kasten). Da die Umsetzung der Leitlinien in die Praxis noch andauert, bleibt abzuwarten, ob sie zu tatsächlich Verbesserungen bei der Aufbringung der maximal verfügbaren Ressourcen führen können. Vor allem die Umsetzung des Konzepts der *due diligence* bleibt noch umstritten.³²

Die UN Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights. Am 27. September 2012 nahm der UN-Menschenrechtsrat die Leitlinien zu Extremer Armut und Menschenrechten an.³³ In den Leitlinien heißt es ganz konkret

„Staaten müssen bewusste, spezifische und zielgerichtete Schritte unternehmen, einzeln und gemeinsam, um ein internationales förderliches Umfeld zur Reduzierung von Armut zu schaffen; dazu gehören auch Maßnahmen im Rahmen von bilateralem und multilateralem Handel, Investitionen, Besteuerung, Finanzierung, Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit. Dies bedeutet auch die Zusammenarbeit zur Mobilisierung der maximal verfügbaren Ressourcen für die universelle Verwirklichung der Menschenrechte.“³⁴

Es wird also ganz klar ein Zusammenhang zwischen Besteuerung, der Mobilisierung der maximal verfügbaren Ressourcen und der Verwirklichung der Menschenrechte hergestellt. Vor allem aber wird hervorgehoben, dass es internationaler Rahmenbedingungen bedürfe, die die Grundvoraussetzungen hierfür schaffen.

Auch die *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, ein von einer internationalen Gruppe von Menschenrechtsexpert/innen verfasster Kommentar zum WSK-Pakt, fordern von den Staaten, dass sie einzeln oder durch internationale Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu schützen. Konkret heißt es in den Prinzipien 23 und 29:

Auszüge aus den

Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework

[...] 2. States should set out clearly the expectation that all business enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction respect human rights throughout their operations [...]

3. In meeting their duty to protect, States should

(a) Enforce laws that are aimed at, or have the effect of, requiring business enterprises to respect human rights [...]

A requirement to communicate can be particularly appropriate where the nature of business operations or operating contexts pose a significant risk to human rights [...]

5. States should exercise adequate oversight in order to meet their international human rights obligations when they contact with, or legislate for, business enterprises to provide services that may impact upon the enjoyment of human rights. [...]

9. States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts. [...]

11. Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved. [...]

Business enterprises should not undermine States' abilities to meet their own human rights obligations, including by actions that might weaken the integrity of judicial processes. [...]

17. In order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts, business enterprises should carry out human rights due diligence. The process should include assessing actual and potential human rights impacts, integrating and acting upon the findings, tracking responses, and communicating how impacts are addressed. Human rights due diligence:

(a) Should cover adverse human rights impacts that the business enterprise may cause or contribute to through its own activities, or which may be directly linked to its operations, products or services by its business relationships;

(b) Will vary in complexity with the size of the business enterprise, the risk of severe human rights impacts, and the nature and context of its operations;

(c) Should be ongoing, recognizing that the human rights risks may change over time as the business enterprise's operations and operating context evolve. [...]

21. In order to account for how they address their human rights impacts, business enterprises should be prepared to communicate this externally, particularly when concerns are raised by or on behalf of affected stakeholders. Business enterprises whose operations or operating contexts pose risks of severe human rights impacts should report formally on how they address them. In all instances, communications should:

(a) Be of a form and frequency that reflect an enterprise's human rights impacts and that are accessible to its intended audiences;

(b) Provide information that is sufficient to evaluate the adequacy of an enterprise's response to the particular human rights impact involved; [...]

„IV. Obligations to protect

23. General obligation

All States must take action, separately, and jointly through international cooperation, to protect economic, social and cultural rights of persons within their territories and extraterritorially [...].

V. Obligations to fulfil [...]

29. Obligation to create an international enabling environment

States must take deliberate, concrete and targeted steps, separately, and jointly through international cooperation, to create an international enabling environment conducive to the universal fulfilment of economic, social and cultural rights, including in matters relating to bilateral and multilateral trade, investment, taxation, finance, environmental protection, and development cooperation.

The compliance with this obligation is to be achieved through, inter alia:

a) elaboration, interpretation, application and regular review of multilateral and bilateral agreements as well as international standards;

b) measures and policies by each State in respect of its foreign relations, including actions within international organizations, and its domestic measures and policies that can contribute to the fulfilment of economic, social and cultural rights extraterritorially.³⁵

Sowohl der Kampf für mehr Steuergerechtigkeit vor Ort als auch der Einsatz zur Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehungs- und vermeidungspraktiken kann als Kampf für die Verwirklichung der Menschenrechte betrachtet werden. Es gilt nun, die im internationalen Menschenrechtssystem angelegten Mechanismen und Instrumente dafür stärker zu nutzen. Dazu gehören insbesondere die Länderberichte, die im Rahmen des *Universal Periodic Review*³⁶ des Menschenrechtsrats entstehen. Sie könnten in Zukunft auch Aussagen zu den menschenrechtlichen Auswirkungen nationaler und internationaler Steuerpolitik enthalten. Hier wird auch die Zivilgesellschaft gefragt sein, denn die Überprüfung der Menschenrechtsbilanz der 193 Mitglieder der Vereinten Nationen lädt dazu ein, dass auch nichtstaatliche Gruppen ihre Analysen beisteuern.³⁷

Der vorliegende Text beruht u.A. auf Beiträgen und Diskussionen im Rahmen der internationalen Fachkonferenz „Steuergerechtigkeit – Menschenrechte – Zukunftsgerechtigkeit“ am 27. November 2012 in Berlin. Die Konferenz war eine gemeinsame Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Global Policy Forum Europe, des Bischöflichen Hilfswerks MISEREOR und terre des hommes in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland.

Endnoten

- 1 Vgl. www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf
- 2 Vgl. www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm
- 3 Vgl. www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html. Die Guidelines sind kein rechtsverbindliches Dokument sondern eine Art Expertenkommentar.
- 4 Vgl. Balakrishnan, Radhika/Diane Elson/James Heintz/Nicholas Lusiani (2011): Maximum Available Resources & Human Rights. New Brunswick, NJ: Center for Women's Global Leadership. S. 2f. www.cwgl.rutgers.edu/component/docman/doc_download/362-maximumavailableresources.pdf
- 5 Vgl. www.serfindex.org/
- 6 Vgl. www.cesr.org/section.php?id=179
- 7 Vgl. Fukuda-Parr, Sakiko/Terra Lawson-Remer/Susan Randolph (2008): Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment (Economic Rights Working Paper Series, No. 8). Storrs, CT: The Human Rights Institute, University of Connecticut.
- 8 Vgl. hierzu z.B. die Arbeiten von Hans Diefenbacher und Roland Zieschank (Diefenbacher, Hans/Zieschank, Roland (2011): Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt – Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt. München.).
- 9 Center for Economic and Social Rights (CESR) (2012a): The OPERA Framework – Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights. New York.
- 10 Ebd. S. 25.
- 11 Vgl. CESR (2012b): Assessing fiscal policies from a human rights perspective: Methodological case study on the use of available resources to realize economic, social and cultural rights in Guatemala. New York.
- 12 Dazu gehören die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit aber auch Strukturhilfen wie z.B. innerhalb der Europäischen Union.
- 13 Die Steuerquote lag im selben Jahr 2010 bspw. in Brasilien bei 32,4 Prozent, in Costa Rica bei 20,5 Prozent. Zum Vergleich: Im Durchschnitt beträgt sie in den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 33,8 Prozent. Vgl. OECD/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT) (2012): Revenue Statistics in Latin America. Paris/Santiago de Chile/Panama City. S. 67.
- 14 Zu einer kritischen Betrachtung des Indikators „Steuerquote“, siehe auch von Haldenwang, Christian/Philipp Krause (2009): Should we engage in Development Cooperation with Countries that Have a Notoriously Low Tax Ratio? (DIE Briefing Paper 12/2009). Bonn: DIE.
- 15 Vgl. OECD/ECLAC/CIAT (2012), S. 68.
- 16 Vgl. CESR (2012b), S. 22.
- 17 Vgl. ebd. S. 20f.
- 18 Vgl. CESR (2012b), S. 22.
- 19 Dies gilt nicht nur für die armen Länder des Südens. Einen guten Eindruck von der Situation in deutschen Finanzämtern bietet z.B.: Adamek, Sascha (2010): Schön Reich – Steuern zahlen die anderen. Wie eine ungerechte Politik den Vermögenden das Leben versüßt. München.
- 20 Vgl. Herkenrath, Mark/Olivier Longchamp/Andreas Missbach (2012): Steuern und Entwicklung: Wie die Steuerflucht die Entwicklung behindert – und was die Schweiz daran ändern kann. Bern/Zürich: Alliance Sud/Erklärung von Bern. S. 5.
- 21 Vgl. Oxfam (2009): Tax haven crackdown could deliver 120bn a year to reduce poverty. (Pressemitteilung vom 13. März). www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-03-13/tax-haven-could-deliver-120bn-year-fight-poverty
- 22 Vgl. Christian Aid (2008): Death and taxes: the true toll of tax dodging. London.
- 23 Im Jahr 2011 waren es 133,526 Mrd. US-Dollar. Vgl. <http://dx.doi.org/10.1787/888932701036>.
- 24 Vgl. Schneider, Friedrich/Andreas Buehn/Claudio E. Montenegro (2010): Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. (Policy Research Working Paper 5356). Washington D.C.: The World Bank. S. 27ff.
- 25 Eine vorläufige Studie der CERDI-CNRS-Universität d'Auvergne kommt zu diesem Schluss, noch ohne konkrete Zahlen zu nennen. Vgl. Brun, Jean François/Émile Caldeira/Gérard Chambas: Shadow Economy, Corruption and Fiscal Mobilization in Developing Countries. Präsentation beim Second International Workshop „Mobilizing Domestic Revenue in Developing Countries“, Bonn, 15.-16. November 2012, DIE.
- 26 Vgl. Picciotto, Sol (2012): Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations. London: Tax Justice Network. www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf; und Liebert, Nicola (2010): Für eine einheitliche Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (Unitary Taxation). Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland (Info Steuergerechtigkeit # 4) www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/infosteurgerechtigkeit004.pdf.
- 27 Das Tax Justice Network arbeitet zu dieser Problematik u.a. indem es zweijährlich den Schattenfinanzindex veröffentlicht. Unter www.financialsecrecyindex.com finden sich Zahlen und Analysen zu dem Thema. Weiter sei verwiesen auf Info Steuergerechtigkeit #05: Der Schattenfinanzindex 2011 sowie Info Steuergerechtigkeit #06: Deutschland im Schattenfinanzindex 2011, zu finden unter <http://steurgerechtigkeit.blogspot.de/>.
- 28 Weitere Informationen dazu sind zu finden unter www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=140.
- 29 Vgl. Obenland, Wolfgang (2011): Country-by-Country Reporting: Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen – ein Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern. Aachen/Bonn/Stuttgart: MISEREOR/Global Policy Forum Europe/Brot für die Welt. www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Arbeitspapier_-_Country-by-Country.pdf

30 Vgl. UN Human Rights Council (2011): Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework. Genf. (UN Dok. A/HRC/17/31 vom 21. März 2011)
www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf

31 Im Englischen „*State duty to protect against human rights abuses by third parties [...] the corporate responsibility to respect human rights [...] greater access by victims to effective remedy [...]*.“ Vgl. ebd., S. 4.

32 Vgl. z.B. De Schutter, Olivier/Anita Ramasastry/Mark B. Taylor/Robert C. Thompson (2012): Human Rights Due Diligence: The Role of States.

www.corporatejustice.org/IMG/pdf/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf

sowie European Group of National Human Rights Institutions (2012): Berlin Action Plan on Business and Human Rights. Berlin.

www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Word/ENHRI_Berlin_Action_Plan_on_Business_and_Human_Rights_07_09_2012.doc

33 UN Human Rights Council (2012): Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona. Genf. (UN Doc. A/HRC/21/39)

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/60/PDF/G1215460.pdf?OpenElement>

34 Ebd. S. 24. Im englischen Original: „*States must take deliberate, specific and targeted steps, individually and jointly, to create an international enabling environment conducive to poverty reduction, including in matters relating to bilateral and multilateral trade, investment, taxation, finance, environmental protection and development cooperation. This includes cooperating to mobilize the maximum of available resources for the universal fulfilment of human rights.*“ (eigene Übersetzung).

35 Maastricht University (Hrsg.) (2012): Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights. Maastricht.
www.maastrichtuniversity.nl/web/file?uuid=4857bd03-9082-447b-add9-72ec4ca91775&owner=183cacf3-44ea-4a51-b800-8517bbeaed5

36 Siehe www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx.

37 Siehe www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx.

Eine gute Übersicht über Handlungsmöglichkeiten für NGOs und Einzelpersonen gibt: Hüfner, Klaus/Sieberns, Anne/Weiß, Norman (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Berlin/Bonn: DGVN/Deutsches Institut für Menschenrechte/Deutsche UNESCO-Kommission e.V.
www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Wissenschaft/mrv.pdf

Impressum

Herausgeber Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland

Autor Wolfgang Obenland (GPF Europe)

Redaktion Jens Martens (GPF Europe)

Kontakt Global Policy Forum Europe
Wolfgang Obenland
Königstr. 37a
D-53115 Bonn
europe@globalpolicy.org



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen (Tax Compliance) und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Neben der Webseite taxjustice.net betreibt TJN den deutschsprachigen [Blog Steuergerechtigkeit](#) mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.