

"Auswirkungen von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung auf die Entwicklungsländer"

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2016, von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network, Markus Meinzer, 17. Juni 2016¹

1. Einführung: Warum Entwicklungsländer besonders unter Steuervermeidung und Steuerhinterziehung leiden

Der IWF schätzte im Jahr 2015 die Mindereinnahmen durch Unternehmenssteuervermeidung über Steueroasen auf US\$ 400 Milliarden für OECD-Staaten und auf ca. US\$ 200 Milliarden für Länder des globalen Südens.² Anteilig am Bruttoinlandsprodukt erleiden Entwicklungsländer jedoch mit 1,3%/BIP höhere Verluste als OECD-Staaten (mit ca. 1% des BIP). Dieser Befund verstärkt sich, wenn berücksichtigt wird, dass Entwicklungsländer in aller Regel eine deutlich niedrigere Steuerquote als OECD-Staaten haben.³ **So dürfte sich der Verlust durch Unternehmenssteuervermeidung in Entwicklungsländern auf 6-13% der Steuereinnahmen belaufen, wohingegen der Verlust in OECD-Ländern ca. 2-3% beträgt.**⁴ Somit sind in Ländern mit geringen Einkommen Ertragssteuern internationaler Konzerne eine wichtige, aber gleichzeitig bedrohte und unsichere Einnahmequelle. Leider geht auch die 2013 ins Leben gerufene OECD-Steuerinitiative gegen Unternehmenssteuervermeidung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) dieses Problem nicht an. Durch die bisher geplante restriktive Handhabung des Informationsaustauschs von Konzernbilanzdaten dürften sich die Schwierigkeiten für Entwicklungsländer, ihren fairen Anteil an Konzerngewinnen zu besteuern, weiter verschärfen.

Neben der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen gehen dem globalen Süden auch durch die Offshore-Steuerflucht wirtschaftlicher und politischer Eliten beträchtliche Mittel verloren. Allein der afrikanische Kontinent verlor zwischen 1970 und 2008 944 Mrd. US\$, die als Offshore-Finanzanlagen oft bei europäischen und US-amerikanischen Banken angelegt sind. Diesem gewaltigen Finanzvolumen standen im Jahr 2008 offene staatliche Auslandsschulden derselben afrikanischen Staaten bei westlichen Staaten von nur US\$ 177 Mrd. gegenüber.⁵ Unter dem Strich wird so deutlich, dass weitaus größere Summen den Afrikanischen Kontinent in

¹ Rückmeldungen und Kommentare zur Stellungnahme erbeten unter markus@taxjustice.net.

² International Monetary Fund 2015: Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries (IMF Working Paper 15/118, by Ernesto Crivelli, Ruud De Mooij and Michael Keen), Washington, DC, in: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>; 14.6.2016.

³ McNabb, Kyle/LeMay-Boucher, Philippe 2014: Tax Structures, Economic Growth and Development (ICTD Working Paper 22), Brighton, in: www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP22.pdf; 19.1.2015.

⁴ Siehe Seite 15, in: Cobham, Alex/Gibson, Luke 2016: Ending the Era of Tax Havens. Why the UK government must lead the way (Oxfam Briefing Paper), Oxford, in: <http://oxfamlibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/601121/4/bp-ending-era-tax-havens-uk-140316-en.pdf>; 16.6.2016.

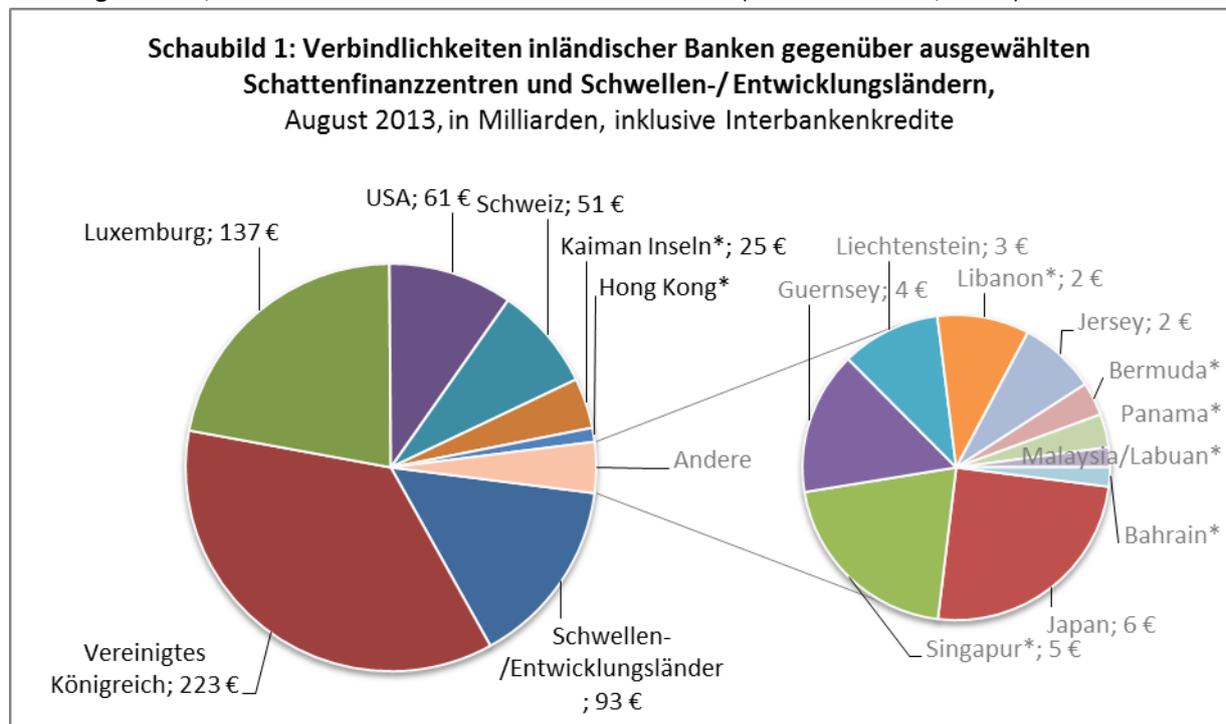
⁵ Ndikumana, Léonce/Boyce, James K. 2011: Africa's Odious Debts. How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent, London. In 2015 wurden diese Schätzungen überarbeitet neu veröffentlicht, eine Buchbesprechung des entsprechenden Werkes findet sich auf: <http://uncounted.org/2016/01/21/time-for-a-global-compact-on-financial-transparency/>; 14.6.2016.

Richtung des globalen Nordens verlassen, als letztendlich über Kredite zurückfließt. Ein ähnlicher Befund lässt sich auf globaler Ebene erkennen.

Die Studie „Price of Offshore Revisited“ ergab für das Jahr 2010, dass 139 Schwellen- und Entwicklungsländer unter dem Strich insgesamt zwischen 10 und 13 Billionen US\$ dem Rest der Welt – und damit auch den Industrienationen – als Kredit zur Verfügung stellen (in Form von Offshoreanlagen und Fremdwährungsreserven/Staatsanleihen, abzüglich der staatlichen Auslandsschulden dieser Staaten).⁶ Diese illegitimen und illegalen Kapitalabflüsse wurden und werden durch Strafbarkeitslücken und mangelnde Steuerkooperation westlicher Staaten – darunter auch Deutschland – sowie durch westliche Banken – darunter auch deutsche – unterstützt und ermöglicht. **Die Zahlungen, die Entwicklungsländer im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit erhalten - im Jahr 2015 waren es US\$ 132 Mrd. - können diese Verluste bei weitem nicht ausgleichen.**⁷

2. Die Verantwortung und Rolle Deutschlands

Nach Zahlen der Bundesbank liegen im deutschen Finanzsystem riesige **Finanzvermögen von Steuerausländern (2,5 bis 3 Billionen Euro verzinsten Anlagen im August 2013)**, die potentiell auch der Steuerhinterziehung dienen, da deren Erträge in Deutschland nicht besteuert und auch bislang praktisch nicht an die Heimatländer der Steuerausländer/innen gemeldet werden.⁸ **Mindestens 11% dieser Summe stammt aus Schwellen- und Entwicklungsländern**, die Dunkelziffer dürfte deutlich höher ausfallen (siehe Schaubild 1, unten).



Quelle: www.chbeck.de/fachbuch/zusatzinfos/Anhang2_Steuroase%20Deutschland.pdf; 14.6.2016.

*Diese Länder zählen in der Bundesbank-Statistik zu den Schwellen- und Entwicklungsländern. Davon abweichend wurden diese Länder jedoch in diesem Schaubild nicht als solche behandelt, sondern die entsprechenden Beträge wurden aus der Summe der "Schwellen-/Entwicklungsländer" subtrahiert.

⁶ Auf Deutsch, siehe: <http://steuergerechtigkeit.blogspot.de/2013/01/neue-erkenntnisse-zu-den-kosten-des.html>; 14.6.2016; Henry, James S. 2012: The Price of Offshore Revisited. New Estimates for Missing Global Private Wealth, Income, Inequality and Lost Taxes (Tax Justice Network), London, in: www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_26072012.pdf; 11.12.2012.

⁷ OECD Development Assistance Committee (DAC): <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm>; 14.6.2016.

⁸ Meinzer, Markus 2015: Steuroase Deutschland. Warum bei uns viele Reiche keine Steuern zahlen, München.

Denn die Statistiken der Bundesbank erfassen nur die rechtlichen Eigentümer, das heißt, nur die erste Rechtsperson in einer Kette von Eigentümern – z.B. eine Briefkastenfirma aus Luxemburg, eine Bank aus Großbritannien, oder ein Treuhänder aus den Kaiman Inseln. Wer tatsächlich hinter diesen Strukturen steckt, bleibt verborgen.

Gerade in diesem Kontext hat Deutschland eine besondere Verantwortung die Schwächen bzw. **mangelnde Transparenz beim automatischen Informationsaustausch**⁹ zu beheben. So ist der Informationsaustausch von essentieller Bedeutung für Entwicklungsländer, um die illegalen Finanzströme aus ihrem Staatsgebiet heraus erkennen und unterbinden zu können. Es ist entscheidend, dass Länder auch dann Daten bekommen können, wenn sie aus Kapazitätsgründen nicht oder zumindest noch nicht fähig sind, selbst Daten zu melden. Diese Kapazitätsgrenzen sind ein echtes Problem: So müssten alleine in Subsahara-Afrika 650.000 zusätzliche Steuerbeamte eingestellt werden, um auf den Pro-Kopf-Stand im Rest der Welt zu kommen.¹⁰ Das Prinzip der Reziprozität, also der gegenseitigen Meldung, sollte also nicht zwingende Voraussetzung für die Meldung der Daten sein. Deutschland könnte etwa beim Pilotprojekt des Global Forum und der OECD zum einseitigen Datenaustausch teilnehmen und diese Länder bei der Auswertung der Daten unterstützen.

Darüber hinaus finden auch immer wieder **Kleptokraten- bzw. Potentaten-Gelder** den Weg nach Deutschland.¹¹ Informationen zu diesen Fällen dringen nur durch Un- oder Zufälle, und obendrein äußerst bruchstück- und lückenhaft an die Öffentlichkeit. Nachweislich hatten folgende Kleptokraten Konten, Vermögenswerte und andere Finanzbeziehungen in Deutschland, die ohne Mitwirkung inländischer Banken nicht möglich gewesen wären: Pinochet (Chile), Mobutu (Zaire/DRC), Janukowitsch (Ukraine), Mubarak (Ägypten), Ben Ali (Tunesien), Gaddafi (Libyen), Nijasov (Turkmenistan), Saddam Hussein (Irak), und Paul Biya (Kamerun). Die Beschlagnahmung der Gelder findet in Deutschland wenn überhaupt nur auf internationale Sanktionsbeschlüsse hin statt, und es ist höchst unwahrscheinlich, dass jemals solche Gelder aus Deutschland zurückgeführt wurden (siehe Schaubilder 2 und 3, unten). Andere Staaten wie etwa die Schweiz, Österreich oder Großbritannien sind deutlich auskunftsfreudiger bzw. schneller dabei, diese Konten einzufrieren bzw. die Gelder an die Heimatländer zurückzugeben.

Gesetzeslücken machen es deutschen Bankern leicht, gestohlene ausländische Vermögen zu verwalten. **Gelder aus ausländischen Korruptions-Straftaten wie Untreue, Vorteilsnahme oder Erpressung, darf ein deutscher Banker straffrei annehmen und verwalten – selbst dann, wenn er weiß, dass das Geld aus diesen Straftaten stammt.** Denn nur wenn diese im Ausland begangenen Taten hier als Vortat zur Geldwäsche zählen, würde sich ein inländischer Banker ggf. (bei Vorsatz) der Geldwäsche schuldig machen. Die Vortaten zur Geldwäsche werden im §261 des Strafgesetzbuches aufgezählt. Die bereichernden Straftaten ausländischer Diktatoren können Untreue, Erpressung oder Vorteilsannahme sein, mitunter auch Bestechlichkeit oder Bestechung. Aber nur die letzten beiden werden im deutschen Geldwäschegesetz überhaupt als Vortaten aufgenommen. Die Vorteilsannahme fehlt ganz, Erpressung und Untreue sind nur dann als Vortat für die Geldwäsche von Interesse, wenn sie

⁹ Siehe dazu auch: Henn, Markus 2015: Gemeinsame Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drsn.: 18/5920, 18/2014, 18/6064, 18/6065) Montag, 2. November 2015, 12.00 bis 14.00 Uhr), Berlin, in: https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2015/11/nwsg_weed_stellungnahme.pdf; 9.2.2016; sowie Meinzer, Markus 2015: Dringender Nachbesserungsbedarf beim Gesetzentwurf zum Automatischen Informationsaustausch. Stellungnahme von Tax Justice Network (Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung weiterer Gesetze (Drsn.: 18/5920, 18/2014, 18/6064, 18/6065) Montag, 2. November 2015, 12.00 bis 14.00 Uhr), Berlin, in: <https://www.bundestag.de/blob/393626/6fbc7e93356dc43a2cfb8fe00863413d/09-tjn-data.pdf>; 12.1.2016.

¹⁰ Vgl. ActionAid, WEED, Tax Justice Network u.a. (2014): Information for the Nations. How developing countries are being excluded from automatic information exchange, and how to change it, S. 6. http://www2.weed-online.org/uploads/information_for_the_nations.pdf

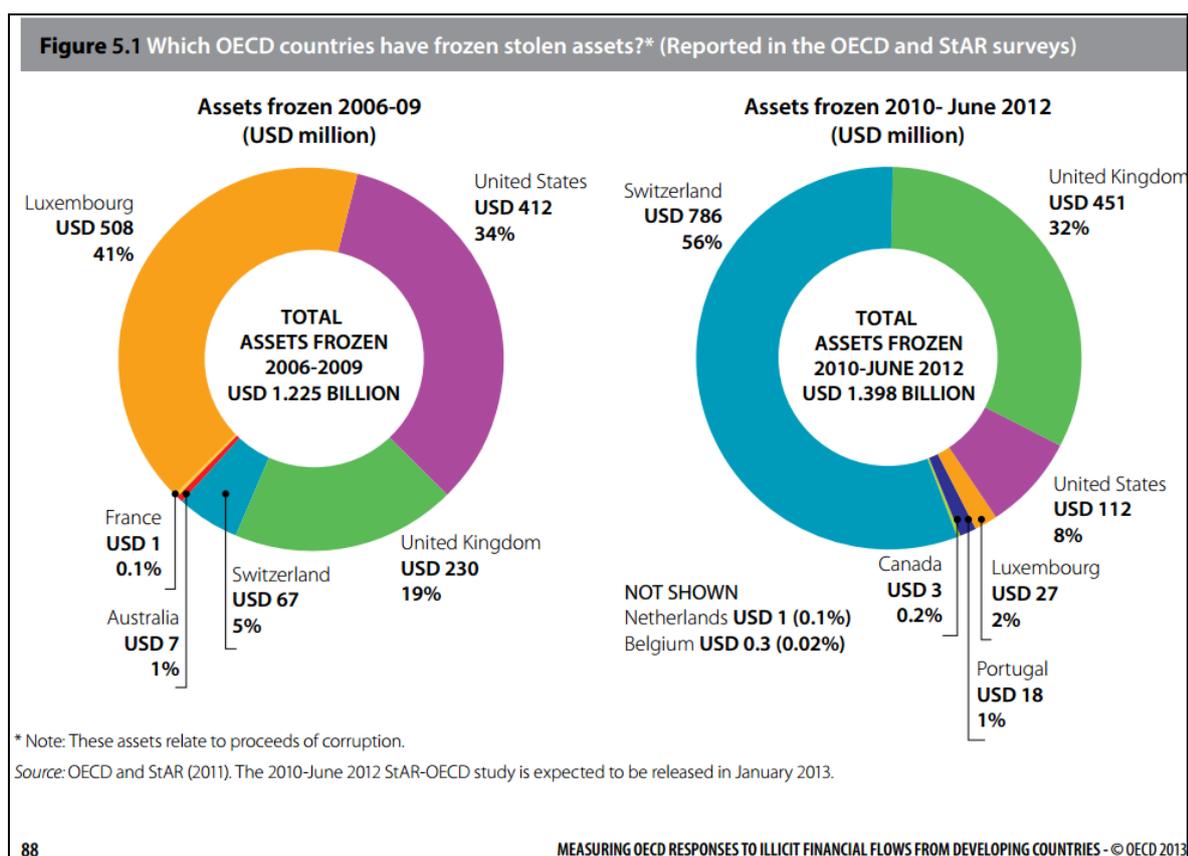
¹¹ Siehe auch Meinzer, Markus 2015: Steueroase Deutschland. Warum bei uns viele Reiche keine Steuern zahlen, München.

gewerbsmäßig oder bandenmäßig begangen wurden. Diese Engführung der Delikte, die beim politischen Amtsmissbrauch überhaupt als Geldwäschevortat infrage kommen, trägt sicherlich dazu bei, dass Banken ungestraft bleiben und deren Aufsichtsbehörden sowie Strafverfolgungsbehörden wenn überhaupt nur zögerlich nachfragen bzw. durchgreifen, wenn sie mit ungewöhnlichem Reichtum von Politikern in Berührung kommen.

Ein fiktives Beispiel zur Illustration: möchte etwa ein ausländischer Minister für Straßenbau ein deutsches Bankkonto eröffnen und darauf 5 Millionen Euro einzahlen, und bekundet dieser offen gegenüber dem deutschen Banker, dass er das Geld aus dem Straßenbaubudget veruntreut hat, dann riskiert der inländische Banker nichts außer seinem Gewissen. Kein Gesetz hindert ihn in Deutschland daran, das Geld anzunehmen. Selbst für den äußerst unwahrscheinlichen Fall, dass dem Minister im Heimatland der Prozess gemacht wird, dürfte der inländische Banker kaum an ein anderes Land ausgeliefert werden.

Das ist in anderen Ländern durchaus anders. **Vielorts gelten Korruptionsdelikte auch über die Bestechlichkeit und Bestechung hinaus durchaus als Vortat zur Geldwäsche** – etwa in den USA, Australien oder der Schweiz. So erklärt sich, warum in diesem Schaubild (2, siehe unten) aus einem OECD-Bericht des Jahres 2013 Deutschland fehlt. Es zeigt die Summen der eingefrorenen, gestohlenen ausländischen Vermögen. Deutschland hat anders als etwa die USA, Luxemburg, Großbritannien oder Schweiz zwischen 2006 bis 2012 keinen einzigen Cent Korruptionsgelder eingefroren – denn die Rechtsgrundlage dafür fehlt. Korruptionsgelder können nicht beschlagnahmt werden. Dabei gibt es schon seit Jahren die sogenannte Stolen Assets Recovery -Initiative (kurz: StAR)¹² der Weltbank und der Vereinten Nationen, die gestohlene Gelder in die Ursprungsländer zurückführt.

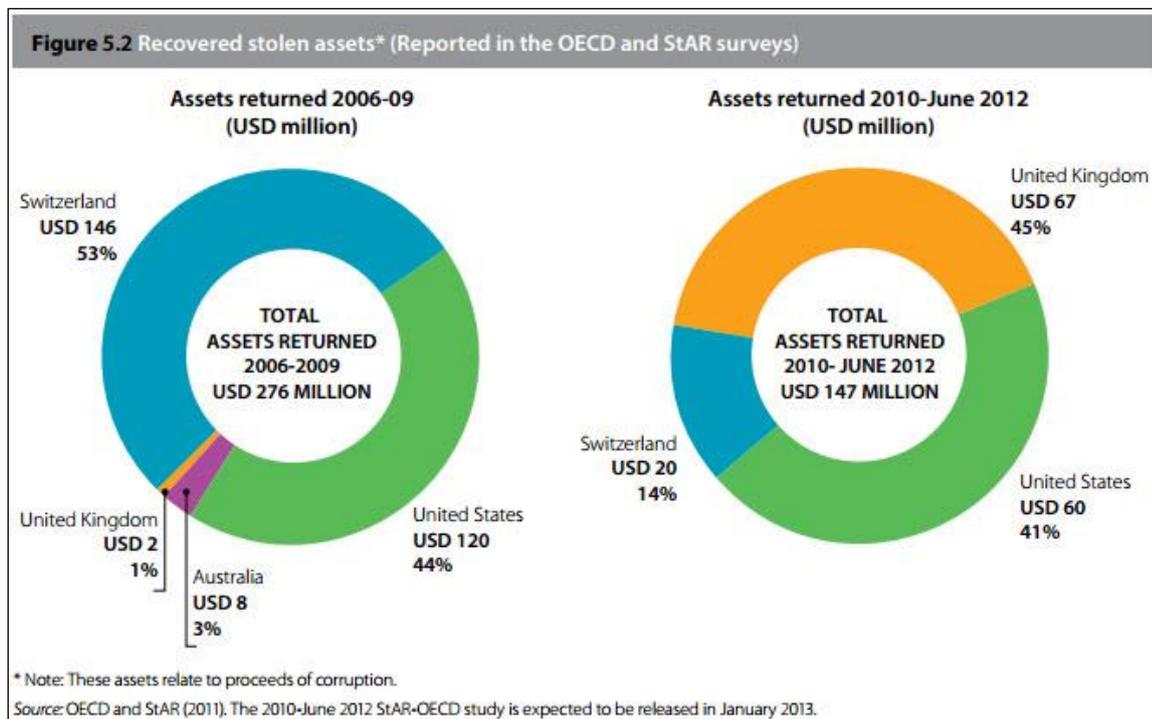
Schaubild 2: Welche OECD-Staaten haben gestohlene Vermögen eingefroren?



Quelle: OECD 2013¹²: 88

¹² <http://star.worldbank.org/star/>

Schaubild 3: Zurückgeführte Gestohlene Vermögen



Quelle: OECD 2013¹³: 89

3. Die Verantwortung Deutschlands im Unternehmenssteuerbereich

Auch deutsche Unternehmen sind in Entwicklungsländern weltweit aktiv und stehen somit in Verantwortung gegenüber allen Gesellschaften, in denen sie wirtschaftlich aktiv sind. Jedoch gelingt es vielen transnationalen Unternehmen dank der unzureichenden internationalen Steuerregeln, ihre Steuerzahlungen drastisch zu mindern. Dies war Anlass für die OECD, ihr Projekt gegen Steuervermeidung und Gewinnverkürzung (kurz: BEPS) ins Leben zu rufen. Die internationalen Rechnungslegungsstandards und Bilanzierungsregeln erlauben es bisher nicht, die Unverhältnismäßigkeit von Gewinnen und wirtschaftlicher Aktivität einzelner Konzern in einzelnen Entwicklungsländern oder Steueroasen zu beziffern. Eine hohe Diskrepanz zwischen echter wirtschaftlicher Aktivität und den ausgewiesenen Gewinnen deuten auf steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen hin, die für die hohen Einnahmeverluste für die öffentliche Hand hier¹⁴ und in Entwicklungsländern verantwortlich sind.

Um dieses Informationsdefizit aufgrund der Schwächen internationaler Bilanzierungsregeln zu beheben, begann die Zivilgesellschaft vom International Accounting Standards Board (IASB)¹⁵ und jüngst auch der OECD öffentliche länderspezifische Berichtspflichten (sog. **Country by Country Reporting**, kurz: **CBCR**) für Konzerne zu fordern. Während der Verhandlungen um BEPS war jedoch der Widerstand etwa aus den USA und Deutsch-

¹³ Organisation for Economic Co-Operation and Development 2013: Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries, Paris, in:

https://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf; 14.6.2016.

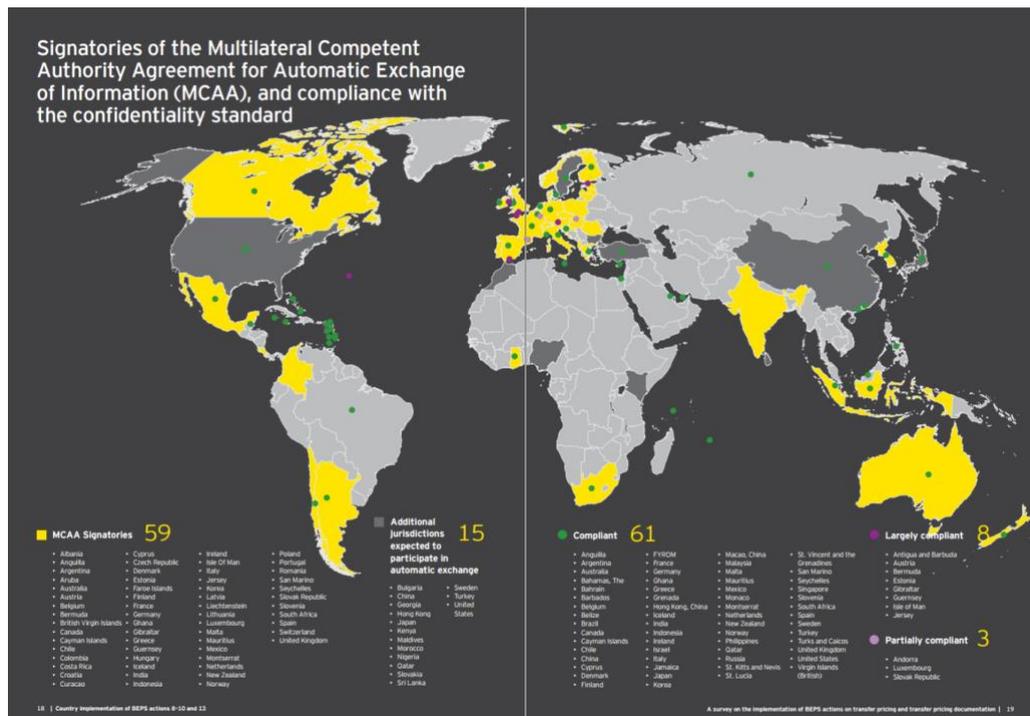
¹⁴ Allein dem deutschen Fiskus entgingen im Jahr 2012 durch Gewinnverschiebungen von US-Konzernen sieben Milliarden US-Dollar. Siehe: Cobham, Alex/Janský, Petr 2015: Measuring Misalignment: the Location of US Multinationals' Economic Activity Versus the Location of their Profits (ICTD Working Paper 42), Brighton, in: <http://www.ictd.ac/ju-download/2-working-papers/91-measuring-misalignment-the-location-of-us-multinationals-economic-activity-versus-the-location-of-their-profits>; 22.1.2016.

¹⁵ International Accounting Standards Board, siehe:

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/infosteuerungerechtigkeit003.pdf; 15.6.2016.

land so groß, dass aus den öffentlichen Berichtspflichten nur eine Berichtspflicht an den Fiskus im Land der Konzernmutter übrig geblieben ist.

Im Ergebnis droht diese Regelung die Besteuerungsrechte und –möglichkeiten von Entwicklungsländern noch weiter zu untergraben. Denn der Konzernsitz ist in aller Regel ein OECD-Staat, während alle anderen Staaten nur über Umwege und aufwändige Informationsaustauschprozesse und unter strengen Auflagen Zugang zu diesen Daten erhalten sollen. Obwohl die Konzernaktivitäten in diesen Entwicklungsländern eine oftmals viel höhere relative wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung haben als in den OECD-Staaten, sollen sie zu Bittstellern dieser Daten werden und Auflagen erfüllen, die von OECD-Staaten entschieden und vorgeschrieben werden. Eine Grafik einer Studie von Ernst & Young von August 2015¹⁶ verdeutlicht, dass fast dem gesamten globalen Süden der Zugang zu den OECD-CBCR Daten verwehrt bleiben soll (Länder mit Zugang in Gelb):



Quelle: Ernst & Young 2015¹⁵

Im Großen und Ganzen wird das CBCR der OECD dafür sorgen, dass bessere Informationen über Risiken der Konzernsteuervermeidung in reichen Staaten – vorwiegend OECD-Mitglieder – verfügbar sein werden. Im Ergebnis wird die Ungleichheit in der Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen reichen und armen Ländern also sehr wahrscheinlich durch das CBCR der OECD noch verstärkt.¹⁷

Erst durch öffentliches CBCR wäre es möglich, allen Entwicklungsländern die Möglichkeit einzuräumen, ihren fairen Steueranteil zu erheben. Außerdem könnten erst dann sowohl Unternehmen als auch Steuerverwaltungen zu verantwortlichem Handeln im Steuerbereich verpflichtet werden. Denn LuxLeaks¹⁸ und ähnliche Praktiken in anderen EU-Staaten belegen, dass illegale Willkür-Steuerbesenken an Konzerne durch (die politische Leitung) einer Steuerverwaltung auch im Herzen der Europäischen Union vorkommen. Es genügt also weder in

¹⁶ [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-country-implementation-of-beps-actions-8-10-and-13-august-2015/\\$FILE/ey-country-implementation-of-beps-actions-8-10-and-13.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-country-implementation-of-beps-actions-8-10-and-13-august-2015/$FILE/ey-country-implementation-of-beps-actions-8-10-and-13.pdf); 15.6.2016.

¹⁷ Dieses Kapitel besteht in Teilen aus einer Übersetzung eines Blog von Alex Cobham, mit freundlicher Genehmigung: <http://uncounted.org/2015/09/14/oecd-country-by-country-reporting-only-for-the-strong/>; 15.6.2016.

¹⁸ <http://steuergerechtigkeit.blogspot.de/2015/11/illegale-staatliche-beihilfen-durch-tax.html>; 15.6.2016.

der EU noch in Entwicklungsländern, den Steuerverwaltungen bzw. der politischen Leitungsebene in diesem Punkt blind zu vertrauen. Dieses Vertrauen wurde allzu oft verspielt.

Im EU-Bankensektor gibt es schon ähnliche öffentliche Berichtspflichten, und im März 2016 legten französische NGOs eine Studie vor, die das Ausmaß der Gewinnverlagerungen anhand dieser Daten aufzeigte. Ein Ergebnis etwa war, dass die Tochterunternehmen auf den Kaiman-Inseln der vier untersuchten **französischen Banken €45 Mio. Gewinn erzielt haben - ohne einen einzigen Angestellten**¹⁹. Um solche Untersuchungen (und entsprechende Reformen) auch für andere Wirtschaftssektoren anzustrengen, müssten öffentliche länderspezifische Berichtspflichten für alle Wirtschaftssektoren eingeführt werden.

Die Öffentlichkeit kann Konzerne durch Reputationsrisiken dazu bringen, ihre Steuervermeidung im Lichte der Transparenz an ethischen Maßstäben auszurichten. Weil sie die Aufdeckung großer Vermeidungstaktiken befürchten, bieten schon jetzt findige Steuerberater in Deutschland Konzernen eine „Länderspezifische Berichtsimulation“ an, um Anpassungen rechtzeitig vornehmen zu können. Diese Anpassungen führen aller Wahrscheinlichkeit nach dazu, dass mehr Steuern bezahlt werden – sind also ein Ausdruck für vorausschauende, reputationsschützende Maßnahmen. Hinzu kommt, dass über die nächsten Jahre nur anhand dieser Daten verlässlich geprüft werden kann, ob die verabschiedeten Reformen gegen Steuervermeidung und Wettbewerbsverzerrung tatsächlich gefruchtet haben. Dass eine solche objektive Evaluation zurzeit aufgrund mangelnder Daten nicht möglich ist, gibt selbst die OECD in ihrem BEPS-Aktionsplan zu.²⁰

Nachdem das EU-Parlament schon im Juli 2015 mehrheitlich für öffentliches CBCR gestimmt hatte, legte die EU-Kommission im April 2016 einen Vorschlag für öffentliche Berichtspflichten vor.²¹ Der Vorschlag der EU-Kommission beschränkt die Reichweite der Berichtspflichten auf EU-Mitgliedsstaaten sowie bestimmte, auf einer schwarzen Liste geführte Steueroasen. Für die Konzernaktivitäten aller nicht-EU Staaten hingegen, also alle übrigen Steueroasen und Entwicklungsländer, dürfen Konzerne die Daten aller Länder zu einer einzigen Zahl zusammenfassen. Damit wird Gewinnverlagerungen in Steueroasen außerhalb der EU eine blickdichte Decke übergeworfen, ebenso wie über die Verluste von Entwicklungsländern. **Dies würde bedeuten, dass die Öffentlichkeit zur Aufdeckung von weiteren Steuerskandalen weiterhin auf die Aktivitäten von Whistleblowern angewiesen ist.** Dass jetzt noch die Strafverfolgung von Whistleblowern verschärft wurde, hat eine besondere Brisanz und verdeutlicht die Notwendigkeit öffentlicher Berichtspflichten.

Darüber hinaus muss auch das Register der wirtschaftlichen Eigentümer von (Briefkasten)Firmen öffentlich gemacht werden. Die 4. Geldwäscherichtlinie der EU schreibt zwar ein verpflichtendes Register der wirtschaftlich Berechtigten von Rechtspersonen EU-weit vor, gewährt jedoch in erster Linie Ermittlungsbehörden und Banken Zugang zu den Daten. Der Öffentlichkeit, etwa Journalisten und zivilgesellschaftliche Organisationen, muss laut Richtlinie lediglich bei nachgewiesenem „berechtigtem Interesse“ Einblick in das Register gewährt werden. Da Briefkastenfirmen beim illegitimen Finanzabfluss aus dem globalen Süden eine bedeutende Rolle zukommt, ist es auch für Entwicklungsländer von großer Bedeutung, dass diese Daten – ähnlich wie bei den länderbezogenen Berichtspflichten - öffentlich zugänglich sind.

In weiteres Problem ist, dass **Deutschland ausländische Dividenden von der inländischen Unternehmensbesteuerung ausnimmt** (mit Ausnahme von 5%). Somit begünstigt die deutsche Steuerpolitik einen ruinösen Steuersenkungswettlauf in vielen Entwicklungsländern, die um deutsche Investitionen werben. Würde

¹⁹ https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2016-03-16/new-report-reveals-prominent-role-tax-havens-banks?utm_source=oxf.am&utm_medium=Zhr9&utm_content=redirect; 15.6.2016.

²⁰ In Action 11 des BEPS-Vorhabens steht: "significant limitations of existing data sources mean that economic analysis of BEPS [is] severely constrained... More comprehensive BEPS data is needed". Siehe Seite 4, in: Organisation for Economic Co-Operation and Development 2015: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Action 11: Improving the Analysis of BEPS. Public Discussion Draft, Paris, in: www.oecd.org/ctp/tax-policy/discussion-draft-action-11-data-analysis.pdf; 19.6.2015.

²¹ <http://steuergerechtigkeit.blogspot.de/2016/04/pm-landerspezifische-konzernberichte-eu.html>; 15.6.2016.

Deutschland ähnlich wie etwa Brasilien, Dänemark oder Kanada ausländische Dividenden der inländischen Bemessungsgrundlage hinzurechnen, und nur nachweislich im Quellenstaat bezahlte Steuern auf die inländische Steuerschuld anrechnen, würde die deutsche Steuerpolitik keine Anreize mehr für destruktive Steuersenkungswettläufe in Entwicklungsländer exportieren.

Daneben ist im Kontext der Unternehmensbesteuerung besonders bedenklich, dass Deutschland gemäß offizieller Verhandlungsgrundlage für **Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs)** aus dem Jahr 2013²² in Verhandlungen durchsetzen möchte, dass im Quellenstaat, wo ein Tochterunternehmen aktiv ist, keine Steuern auf Zinsen und Dividenden erhoben werden.²³ Ganz offen betont die deutsche Bundesregierung, dass man die Quellensteuern so weit wie möglich herunterhandeln wolle. Das fördert den steuerfreien Abfluss von Gewinnen aus Entwicklungsländern und die Nachsteuergewinne in Deutschland ansässiger Unternehmen – nützt aber nicht dem deutschen Fiskus. Mit dieser Verhandlungsposition rückt sich die deutsche Bundesregierung ganz in die Nähe der Schweizer Steueroasenstrategie, die von Schweizer Hilfswerken grundsätzlich kritisiert wurde²⁴.

Eine Studie aus dem Jahr 2013 kommt zu dem Ergebnis, dass in deutschen DBAs mit Ländern mittleren und geringen Einkommens im Zeitverlauf eine zunehmend aggressive Senkung der Quellenbesteuerung durchgesetzt wurde. In der Studie heißt es:

„Schließlich ist auffällig, dass die Durchschnittssätze aller Quellensteuern in den deutschen DBA in den letzten Jahren deutlich gefallen sind [...]: zweistellige Sätze waren bis in die Neunziger Jahre hinein noch üblich, während sie später fast immer einstellig sind.“²⁵

Ein weiteres Problemfeld bei der Unternehmensbesteuerung betrifft die Betriebsstättendefinition in DBAs.

So berechtigt zum Beispiel in einem Entwicklungsland nicht jede Niederlassung eines deutschen Unternehmens automatisch zur Besteuerung der Gewinne der Niederlassung. Dafür muss die Niederlassung der Definition einer sogenannten Betriebsstätte genügen. Obwohl Deutschland durch die dadurch resultierende Niedrig- bzw. Nichtbesteuerung etwa von US-Konzernen im Inland milliardenschwere Steuereinnahmen entgehen¹⁴ beharrt die Bundesregierung seit Jahrzehnten auf einer engen Betriebsstättendefinition in den DBAs, weil diese es umgekehrt deutschen Firmen weltweit ermöglicht, steuerfreie Gewinne zu erzielen.

Über die vergangenen Jahrzehnte galt Deutschland bei OECD und Vereinten Nationen als eiserner Verfechter einer sehr engen Definition der Betriebsstätte. Um seine exportorientierten Wirtschaftszweige zu schützen, ist das deutsche Finanzministerium bereit, viele Staaten gegen sich aufzubringen. Damit betreibt Deutschland auch gegenüber Entwicklungsländern eine möglicherweise EU-Vertragsverletzende kurzsichtige Interessenpolitik, die Regierungen und Gesellschaften in Entwicklungsländern finanziell destabilisiert.

Neben einer Änderung der Berechnungsmethoden der deutschen Bemessungsgrundlage hin zu einer weltweiten Gewinnbesteuerung deutscher Konzerne mit Anrechnungsverfahren (s.o.) wäre in diesem Kontext entscheidend, dass Rahmen der aktuell im Europäischen Rat beratenen sogenannten Anti-Steuervermeidungsrichtlinie²⁶ (ST 9431 2016 INIT) starke Hinzurechnungsbesteuerungsregeln in Europa einge-

²²http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Bundesfinanzakademie/Aktuelles/2013_04_Steuersymposium.html; 14.6.2016.

²³ <http://steuergerechtigkeit.blogspot.de/2013/04/neue-verhandlungsgrundlage-fur.html>; 14.6.2016.

²⁴ www.alliancesud.ch/de/publikationen/downloads/dokument-24-2013.pdf; 14.6.2016.

²⁵ Siehe Seite 36, in: Henn, Markus/Mewes, Sarah/Meinzer, Markus 2013: Schattenfinanzzentrum Deutschland. Deutschlands Rolle bei globaler Geldwäsche, Kapitalflucht und Steuervermeidung, Aachen/Berlin/Bonn/Chesham, in: http://www2.weed-online.org/uploads/schattenfinanzzentrum_deutschland.pdf; 3.2.2014.

²⁶ Council Directive laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, proposed by the European Commission on 28.01.2016; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9431-2016-INIT/en/pdf>; 15.6.2016.

führt werden. Der am 17. Juni 2016 beratene Kompromissvorschlag jedoch offenbart, dass sich die Bundesregierung in diesem offenbar nicht durchsetzen konnte.²⁷ Durch strengere Hinzurechnungsbesteuerung könnte gewährleistet werden, dass transnationale Unternehmen nicht mehr so einfach wie bisher Gewinne unbesteuert aus Entwicklungsländern abfließen und in Steueroasen verschwinden lassen könnten. Durch starke Hinzurechnungsbesteuerungsregeln würden Gewinne in einem solchen Fall künftig im europäischen Mutterland des Konzerns besteuert werden. Das würde dem Fiskus in Entwicklungsländern als auch in Deutschland nützen.

4. Die Politische Verantwortung Deutschlands

In Anbetracht der vielfältigen, hier nur angerissenen und unvollständigen Wirkungen des deutschen Steuerrechts auf die Kapazitäten zur Steuererhebung in Entwicklungsländern, erscheint es dringend geboten, eine Studie zur Quantifizierung der Wirkung des deutschen Steuerrechts auf die Besteuerungsrechte und -praktiken in Entwicklungsländern anzustrengen; **so wie das schon in den Niederlanden, Schweiz, Irland und Belgien erfolgt ist.**

Dringender Handlungsbedarf besteht auch deshalb, weil ohne Berücksichtigung der Interessen der ärmsten und verwundbarsten Entwicklungsländer Deutschland gegen Artikel 208 des EU-Vertrags von Lissabon verstößt, wonach Deutschland verpflichtet ist, die Kohärenz aller Politikbereiche mit den Zielen der Armutsbekämpfung in Einklang zu bringen. Weil das Wirtschaftsmodell in der EU schwerwiegende Konsequenzen für die Existenzgrundlage der Menschen in Entwicklungsländern und für deren Fähigkeit, von ihrem Lebensumfeld zu profitieren, hat, verpflichtet Artikel 208 des EU-Vertrags alle Mitgliedsstaaten:

„Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.“ (Artikel 208, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union).⁸

Auch im Rahmen der jüngst verabschiedeten Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen ist von Deutschland Politikkohärenz im Hinblick etwa auf das Ziel der Verringerung illegaler Finanzströme gefordert. Dazu engagiert sich Deutschland bisher zielführend nicht zuletzt auf EU- und OECD-Ebene. Es ist höchste Zeit, diese Aufgabe in die deutsche Finanz- und Steuerpolitik als Querschnittsthema einzubetten.

Auch in Bezug auf das internationale Institutionengefüge kommt Deutschland eine wichtige Rolle zu. Seit vielen Jahren fordern die Entwicklungsländer, endlich am Verhandlungstisch auf Augenhöhe an der Ausgestaltung der internationalen Steuerregeln platznehmen zu dürfen, anstatt über die woanders gefällten Beschlüssen letztendlich nur noch beraten zu dürfen. Ein solches inklusives Gremium ist das UN-Steuerkomitee, dessen Aufwertung jedoch seit Jahren regelmäßig von OECD-Staaten, inklusive der deutschen Regierung, verhindert wird. So sprach etwa die Bolivianerin Pamela Luna Tudela am 9. Dezember 2014 im Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York für über fünf Milliarden Menschen bzw. 77% der Weltbevölkerung, für die über 130 Entwicklungsländer, die im Staatenverbund der sogenannten G77 zusammengeschlossen sind:

„Die Tatsache bleibt bestehen, dass es noch immer keine global inklusive, regelsetzende Institution für internationale Steuerkooperation auf zwischenstaatlicher Ebene gibt. Ebenso liegt nicht genug Augenmerk auf der Entwicklungsdimension dieser Themen. Die Gruppe [...] wiederholt ihren Aufruf, den Status des [UN-]Expertenkomitees in Steuersachen zu einem zwischenstaatlichen Gremium [...] abzuän-

²⁷ <https://www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/eu-governments-block-anti-tax-dodging-measures>; <http://www.actionaid.org/2016/06/uk-always-bad-guy-anti-tax-haven-rules>; 17.6.2016.

dern. Diese Transformation ist notwendig und wichtig, um allen Mitgliedsstaaten, einschließlich Entwicklungsländern, eine Mitsprache auf Augenhöhe in Bezug auf Steuersachen einzuräumen.“²⁸

Auch die jüngsten Vorstöße der OECD, sich mittels einer „Platform for Collaboration on Tax“ einen neuen „inkluisiven, partizipatorischen“ Anstrich zu geben werden das Problem im Kern nicht lösen. Die Global Alliance for Tax Justice, in der auch das Netzwerk Steuergerechtigkeit Mitglied ist, kommentierte diese Initiative im April wie folgt:

“This Platform doesn't change the reality that for the last 50 years, decision making on global tax standards has taken place behind closed doors in the the elite club of the OECD, while more than 100 developing countries continue to be excluded from the decision making process.“²⁹

Die Bundesregierung sollte sich mit Blick auf die auf der 3. UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung diskutierten Verbesserung der internationale Kooperation in Steuerfragen nachdrücklich dafür einsetzen, dass langfristig eine internationale Steuerorganisation unter dem Dach der UN eingerichtet wird. Als erster Schritt in diese Richtung sollte die Staatengemeinschaft die Aufwertung des bestehenden Expertengremiums zu einer regulären Kommission im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UN zur internationalen Kooperation in Steuerfragen umsetzen. Das Mandat der internationalen Steuerorganisation sollte zudem mit Verhandlungskompetenz über Steuerabkommen ausgestattet wird, um die Länder dabei zu unterstützen, ausreichende heimische Haushaltsmittel für die Umsetzung der 2030 Agenda und der SDGs zu mobilisieren. Dazu gehören insbesondere Verhandlungen über internationale Steuer- und Investitionsabkommen, Maßnahmen gegen Gewinnverkürzungen und Gewinnverlagerungen multinationaler Unternehmen, länderbezogene Offenlegungspflichten, der automatische Austausch von Steuerinformationen, die Förderung von progressiven Steuersystemen, der Abbau von Subventionen und anderen Steueranreizen sowie die Minimierung der negativen Wirkungen von Steuerpolitiken auf Drittstaaten.

Wie oben angedeutet spielt Deutschland auch bei öffentlichen länderspezifischen Länderberichtspflichten eine europa- und weltpolitisch entscheidende Rolle. Auch bei öffentlichen Transparenzregistern über wahre Firmeneigentümer trifft dies zurzeit zu. Sofern es die deutsche Bundesregierung es mit der Politikkohärenz ernst meint, ist es höchste Zeit in diesen beiden Punkten die Blockaden zu beenden und ernsthafte Veränderungen voranzubringen.

5. Lösungsansätze

Die folgenden Lösungsansätze ergeben sich aus den vorangegangenen Problembeschreibungen und sollen hier überblicksartig skizziert werden. Ausführliche Problembeschreibungen und Lösungen finden sich in den vorangegangenen Kapiteln:

- **Finanzvermögen von Steuerausländern** in Deutschland müssen an die Finanzbehörden aller Länder gemeldet werden, die bereit sind, die Daten entsprechend der Vertraulichkeitsregeln für Steuerdaten des jeweiligen Landes zu behandeln. Ergänzend sollten Zinserträge von Steuerausländern künftig der Abgeltungssteuer unterworfen werden, insofern kein Nachweis darüber erbracht wird, dass die Zinsen im Ausland effektiv besteuert werden.

²⁸ Eigene freie Übersetzung der Stellungnahme aus der FfD-Sitzung vom 9. Dezember 2014, wie auch im Wortlaut berichtet von Tove Maria Ryding und Wolfgang Oberland, in diversen E-Mails. Siehe <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/9Dec14-statement-g77.pdf>; 16.3.2015. Zum Hintergrund der G77 siehe auch: http://www.lepoint.fr/monde/le-sommet-du-g77-appelle-a-eradiquer-la-pauvrete-dans-le-monde-d-ici-a-2030-16-06-2014-1836495_24.php; 14.3.2015.

²⁹ <http://www.globaltaxjustice.org/global-tax-collaboration-platform-yet-another-distracting-measure/>; 16.6.2016.

- Die mangelnde Transparenz beim **automatischen Informationsaustausch** muss behoben werden. Das Prinzip der Reziprozität, also der gegenseitigen Meldung, sollte also nicht zwingende Voraussetzung für die Meldung der Daten an Entwicklungsländer sein. Dafür sollte sich Deutschland dringend am Pilotprojekt des Global Forum beteiligen, um Entwicklungsländern übergangsweise einseitigen Informationszugang zu gewähren.
- Zur Identifizierung, Offenlegung und Rückführung von Kleptokraten- bzw. Potentaten-Geldern müssen Korruptionsdelikte über die Bestechlichkeit und Bestechung hinaus als **Vortat zur Geldwäsche** gelten, damit Gelder aus ausländischen Korruptions-Straftaten wie Untreue, Vorteilsnahme oder Erpressung, nicht straffrei angenommen werden dürfen und eingefroren sowie zurückerstattet werden können. Deutschland sollte darüber hinaus die bestehende **StAR-Initiative³⁰ der Weltbank** und der Vereinten Nationen zur Rückführung kriminell erworbener Einkünfte sowie die UN-Antikorruptionskonvention (UNCAC) tatkräftig unterstützen. Ferner sollte der Bundestag einen Untersuchungsausschuss zu Despoten- und Kleptokratengeldern einrichten.
- Deutschland soll die Blockade gegen **öffentliche länderspezifische Berichtspflichten** sowie gegen **öffentliche Transparenzregister von Firmeneigentümern** aufgeben. Erst durch öffentliches CBCR wäre es möglich, allen Entwicklungsländern die Möglichkeit einzuräumen, ihren fairen Steueranteil zu erheben. Erst durch öffentliche Transparenzregister kann der weltweite Schaden, der von Briefkastenfirmen ausgeht, vorbeugend abgewendet werden.
- Deutschland soll **ausländische Dividenden von der inländischen Unternehmensbesteuerung** nicht mehr ausnehmen. So kann der ruinöse Steuersenkungswettlauf in vielen Entwicklungsländern eingedämmt werden.
- Die **Betriebsstättendefinition in den DBAs** muss erweitert werden um ausländische Konzerne hier besser besteuern zu können und umgekehrt Entwicklungsländern zu ermöglichen, die Gewinne deutscher Konzerne ihrerseits zu besteuern.
- Der deutsche Bundestag soll eine **ausführliche Studie** zur Quantifizierung der Wirkung des deutschen Steuerrechts auf die Besteuerungsrechte und -praktiken in Entwicklungsländern in Auftrag geben.
- Die Bundesregierung sollte sich mit Blick auf die auf der 3. UN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung diskutierten Verbesserung der internationale Kooperation in Steuerfragen nachdrücklich dafür einsetzen, dass langfristig eine **internationale Steuerorganisation unter dem Dach der UN** eingerichtet wird.

³⁰ <http://star.worldbank.org/star/>.