

# Steuer herumreißen- Lücken schließen:

Globalisierte Steuerpolitik gegen  
Ungleichgewichte der Globalisierung



Positionspapier

## November 2008

**CIDSE**   
together for global justice  
ensemble pour un monde de justice  
juntos en pro de la justicia global

Dieses Positionspapier wurde größtenteils verfasst von Jean Merckaert/CCFD, Hilde Wipfel/KOO und Jean Letitia Saldanha/CIDSE für die CIDSE Arbeitsgruppe Entwicklungsfinanzierung und legt die Position der CIDSE zu Steuern und Entwicklung dar.

Die CIDSE Arbeitsgruppe Entwicklungsfinanzierung möchte folgenden Personen für ihre Beiträge danken: John Christensen, Direktor des Tax Justice Network, Nicholas Shaxson, Journalist beim Tax Justice Network, Margit Schratzenstaller, Wissenschaftlerin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) sowie den anderen CIDSE Arbeitsgruppen für ihre Kommentare.

Kontakt: Jean Letitia Saldanha, [saldanha\[AT\]cidse.org](mailto:saldanha[AT]cidse.org).  
Rue Stévin 16, B-1000 Brüssel, Belgien, Tel : +32.(0)2.2307722 - Fax : +32.2.2307082  
[www.cidse.org](http://www.cidse.org)

Veröffentlicht im November 2008  
durch CIDSE, Rue Stévin 16, B-1000 Brüssel, Belgien

Dieses Positionspapier ist auch auf Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch erhältlich.  
Deutsche Übersetzung in zweiter überarbeiteter Auflage, November 2009.  
Übersetzung: Barbara Kochhan; Endredaktion: Georg Stoll (Misereor).  
Die Übersetzung wurde beauftragt und finanziert von Misereor.

CIDSE ist ein Netzwerk von 16 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nordamerika. Die Mitglieder haben eine gemeinsame Vision bezüglich Armutsbekämpfung und sozialer Gerechtigkeit und gemeinsame Strategien im Bereich Entwicklungszusammenarbeit, Bildungsarbeit und politischer Arbeit. Die politische Arbeit umfasst Handel und Ernährungssicherheit, Entwicklungsfinanzierung, Globale Regierungsführung und EU Entwicklungspolitik.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	1
ZUSAMMENFASSUNG.....	2
EINLEITUNG.....	6
1. GERECHTE VERTEILUNG VON WOHLSTAND UND MACHT: ZENTRALE PUNKTE DER KATHOLISCHEN SOZIALLEHRE .....	10
1.1 Menschenwürde und menschliche Entwicklung.....	10
1.2 Die universelle Bestimmung der Güter der Erde .....	10
1.3 Die vorrangige Option für die Armen .....	11
1.4 Leitsätze für Steuergerechtigkeit.....	11
2. STEUERPOLITIK IN EINER SICH VERÄNDERNDEN WELT: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN .....	12
2.1 Zunehmende Ungleichheit versus MDG-Verpflichtungen .....	13
2.1.1 Ungleichheit zwischen und innerhalb von Ländern.....	13
2.1.2 Ungleichheit zwischen Frau und Mann.....	14
2.1.3 Ungleichheit und Entwicklung – die Millenium-Entwicklungsziele .....	14
2.1.4 Sicherstellung der Mittel für die MDGs.....	16
2.1.5 Schlussfolgerung .....	17
2.2 Aufgezwungene Steuerverluste versus Autonomie für die Regierungen im Süden .	17
2.2.1 Konditionalitäten und die Rolle internationaler Finanzinstitutionen .....	18
2.2.2 Steuererleichterungen – für die Mächtigen .....	18
2.2.3 Die Folgen sinkender Einnahmen für die Entwicklung .....	20
2.2.4 Die scheinbar größere Autonomie der Entwicklungsländer .....	20
2.2.5 Schlussfolgerung .....	22
2.3 Profitmaximierung versus Unternehmensverantwortung.....	22
2.3.1 Missbrauch konzerninterner Verrechnungspreise .....	22
2.3.2 Einkommen aus Rohstoffen .....	23
2.3.3 Rechenschaftspflicht des Privatsektors .....	26
2.3.4 Schlussfolgerung .....	28
2.4 Steueroasen, Steuerhinterziehung und Korruption versus Transparenz und Regulierung .....	28
2.4.1 Das wesentliche Hindernis für Steuergerechtigkeit .....	28
2.4.2 Schattenfinanzplätze: ihre zentraler Rolle in der Weltwirtschaft.....	29
2.4.3 Regulierung und Transparenz .....	30
2.4.4 Schlussfolgerung .....	34

3.	Globale Herausforderungen und globale Antworten: Internationale Steuern und Steuerhoheit .....	35
3.1	Globale Regierungsführung am Scheideweg .....	35
3.1.1	Finanzielle Instabilität .....	35
3.1.2	Klimawandel .....	37
3.2	Antworten auf globale Herausforderungen .....	38
3.2.1	Globale Besteuerung .....	38
3.2.2	Devisentransaktionssteuer .....	38
3.2.3	Finanztransaktionssteuer .....	40
3.2.4	Politische Anerkennung für das Potential globaler Steuern.....	42
3.2.5	Die Geburt einer globalen Steuerhoheit? .....	42
3.3	Schlussfolgerung .....	44
4.	EMPFEHLUNGEN.....	45
	SCHLUSSFOLGERUNG .....	53
	MITGLIEDER DER CIDSE ARBEITSGRUPPE ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG ....	54

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Weltbank)
CPI	Korruptionswahrnehmungsindex (Transparency International)
CSR	Corporate Social Responsibility (soziale Unternehmensverantwortung)
CTDL	Currency Transaction Development Levy (Entwicklungsabgabe auf Devisengeschäfte)
CTT	Currency Transaction Tax (Devisentransaktionssteuer)
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuss der OECD)
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat (Vereinte Nationen)
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative (Transparenzinitiative für den Rohstoffsektor)
EPAs	Economic Partnership Agreements (Abkommen über Wirtschaftspartnerschaften der EU)
EU	Europäische Union
FATF	Financial Action Task Force
FTT	Financial Transaction Tax (Finanztransaktionssteuer)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries (Hochverschuldete arme Länder)
IBCs	International Business Corporations (Internationale Unternehmervverbände)
IFIs	Internationale Finanzinstitutionen
IFRS	International Financing Reporting Standards
ILO	International Labour Office (Internationale Arbeitsorganisation IAO)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSL	Katholische Soziallehre
LICs	Low Income Countries (Länder mit niedrigem Einkommen)
MDGs	Millennium-Entwicklungsziele
MWSt	Mehrwertsteuer
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ODA	Official Development Aid (Öffentliche Entwicklungshilfe)
OFCs	Offshore Financial Centres (Offshore-Finanzzentren)
OTC	Over-the-Counter (ausserbörsliche Finanztransaktionen)
PWYP	Publish What You Pay (Zivilgesellschaftliche Transparenz-Initiative für den Rohstoffsektor)
ROSCs	Reports on the Observance of Standards and Codes (IWF)
SPVs	Special Purpose Vehicles (Zweckgesellschaften)
StAR	Stolen Assets Recovery (Initiative von Weltbank und UN zur Wiederbeschaffung unterschlagener Vermögenswerte)
TJN	Tax Justice Network
TNCs	Transnationale Konzerne
UN	United Nations (Vereinte Nationen VN)
UNCAC	VN-Konvention gegen Korruption
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der VN über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention)
UNODC	Büro der VN für Drogen- und Verbrechenbekämpfung
UNU-WIDER	United Nations University – World Institute for Development Economics Research (Weltforschungsinstitut für Entwicklungsökonomie)
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

## ZUSAMMENFASSUNG

In den letzten zehn Jahren zeichnet sich ein zunehmender Nettofinanztransfer<sup>1</sup> aus armen in reiche Länder ab. Die positive Bilanz in Höhe von 46 Milliarden USD zugunsten der Entwicklungsländer (einschließlich der Schwellenländer) im Jahr 1995 schlug bis 2006 in eine negative Bilanz von 658 Milliarden USD um.<sup>2</sup> Sogar für die Länder südlich der Sahara ist die Bilanz seit kurzem negativ, obwohl die Region relativ gesehen einen Zuwachs an Entwicklungshilfe verzeichnet. Ursache dieses globalen Trends ist, dass weder die Leistungen aus der Entwicklungshilfe noch ausländische Direktinvestitionen oder Rücküberweisungen von Migranten einen Ausgleich bewirken für die massiven Schuldentrückzahlungen, die Ungleichgewichte in der Handelsbilanz, die Kapitalflucht und den Trend zur Anhäufung von Auslandsguthaben, insbesondere wie im Falle Chinas in Form von Devisenreserven<sup>3</sup>.

Im Gegensatz zu Verschuldung, Handel, Entwicklungshilfe und Investitionen ist das Thema Steuern von der internationalen Entwicklungsgemeinschaft bisher kaum beachtet worden. In diesem Positionspapier begründet CIDSE im Einzelnen, warum Themen wie Kapitalflucht, Steuerwettbewerb und unterschiedliche Steuersysteme auf der entwicklungspolitischen Agenda ganz nach oben gehören. Im Anschluss an die Argumentation werden praktische Handlungsempfehlungen vorgestellt.

### Die wesentlichen Argumente:

- Die Besteuerung erfüllt wichtige Funktionen, die der Entwicklung zuträglich sind. Alles in allem handelt es sich dabei um fünf Schlüsselfunktionen: öffentliche Einnahmen (fiskalische Funktion), Umverteilung, Regulierung, Preiskorrektur und politische Repräsentation<sup>4</sup>.
- Eine gerechte Verteilung von Wohlstand und Macht bildet den Kern der internationalen katholischen Soziallehre, Grundlage der Advocacy-Arbeit von CIDSE. Hergeleitet wird diese Forderung aus der Anerkennung der Würde eines jeden Menschen und dem daraus erwachsenden Gebot, gemeinsam eine Welt aufzubauen, in der alle ohne Ausnahme ein wahrhaft menschenwürdiges Leben führen können. Grundlage ist aber auch der Glaube an die universelle Bestimmung der irdischen Güter. Diesem Prinzip sind alle anderen Rechte – auch das Recht auf Eigentum und freien Handel – unterzuordnen. Zum Dritten basiert sie auf dem Prinzip der vorrangigen Option für die Armen. Demzufolge muss eine gesunde politische Ordnung sicherstellen, dass schutzlosen Individuen besondere Anteilnahme und Sorge zuteil wird und dass sie des besonderen Eingreifens staatlicher Autorität bedürfen. In der Praxis ist es somit Pflicht der Bürger, das Allgemeinwohl nicht nur durch tätige Nächstenliebe zu fördern, sondern auch durch das Zahlen von Steuern als eines Aktes praktizierter Solidarität.
- Beträchtliche Summen gehen dadurch verloren, dass es bisher versäumt wurde, Steuern als entwicklungspolitisch relevantes Thema zu begreifen. Nach Schätzungen des globalen Netzwerks für Steuergerechtigkeit – Tax Justice Network – aus dem Jahr 2005 haben allein wohlhabende Privatpersonen 11,5 Billionen USD in Offshore-Finanzzentren angelegt, wodurch dem Fiskus Einnahmen in Höhe von 255 Milliarden USD entgehen<sup>5</sup>. Diese Zahlen umfassen legale und illegale Formen der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, lassen jedoch die missbräuchliche Steuergestaltung durch Unternehmen unberücksichtigt, welche diese Größenordnung vermutlich noch einmal deutlich übersteigt.

---

<sup>1</sup> Nettotransfer bezieht sich auf Nettokapitalzufluss abzüglich der Rückübertragung von Nettozinsen und anderen Ertragszahlungen aus Investitionen.

<sup>2</sup> UN DESA (2007) *World Economic Situation and Prospects, 2007*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2007files/wesp2007.pdf>.

<sup>3</sup> Kauft China zum Aufbau von Fremdwährungs-Reserven US-Dollar, gelten die Finanzströme für China als negativ und für die USA als positiv. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

<sup>4</sup> Im Englischen die 5 „Rs“: Revenue, Redistribution, Regulation, Re-pricing, Representation. *Die Übersetzerin*

<sup>5</sup> [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

- Die Globalisierung hat zu einer Schwächung nationalstaatlicher Steuersysteme beigetragen. Frauen sind davon in besonderem Maße betroffen. Sie stellen nämlich unter den Armen dieser Welt die Mehrheit und hängen damit in besonderer Weise von öffentlichen Leistungen ab, die oft infolge sinkender Steuereinnahmen gekürzt werden. Die weltweiten Anstrengungen zur Armutsbekämpfung (mit ihrem bisher deutlichsten Niederschlag in den Millennium-Entwicklungszielen) sind untrennbar mit dem Kampf gegen die Ungleichheit verbunden. Im Rahmen einer Zusammenarbeit auf internationaler Ebene muss unbedingt sichergestellt werden, dass – nationalstaatliche oder grenzüberschreitende – Steuersysteme der aus globaler Sicht zunehmenden Ungleichheit entgegenwirken.
- In Anbetracht der geschwächten multilateralen Wirtschaftsinstitutionen erleben wir ein neues Zeitalter der Ungewissheit. Das gibt starken Schwellenländern einen größeren Spielraum für ihre Autonomiebestrebungen. Länder in einer schwächeren Verhandlungsposition dagegen stehen bei unfairen bilateralen Abkommen nach wie vor auf der Verliererseite und müssen als Folge die Freisetzung von Kräften hinnehmen, die zu einer rückläufigen Entwicklung ihres nationalen Steuersystems führen. Das schwache System globaler Regierungsführung schafft es nicht, diese Situation in den Griff zu bekommen. Für ein entschiedenes Vorgehen auf globaler Ebene gegen die Steuererosion sind legitimierte und starke internationale Institutionen nötig.
- Die derzeitigen nationalstaatlich organisierten Steuersysteme sehen sich wegen der Mobilität des Kapitals und der Aktivitäten transnationaler Konzerne (TNCs) immer größeren Einschränkungen gegenüber. Steuerwettbewerb, nachlassende Regulierung und eine Verschiebung von der Kapital- und Vermögensbesteuerung hin zu einer Besteuerung von Arbeit und Konsum sind die Folge. Zur Bewältigung des Problems sind Vorstöße auf vielen Ebenen vonnöten. Dazu gehören eine bessere Zusammenarbeit zur Förderung der Transparenz und Regulierung des Kapitals, die Einführung verbindlicher Normen für nachhaltiges und transparentes Ressourcenmanagement, die Forderung an Unternehmen, bei ihren Aktivitäten einen verbindlichen Menschenrechtskatalog einzuhalten und darüber Rechenschaft abzulegen, sowie die Einbeziehung von Steuerpflichten in Konzepte sozialer Unternehmensverantwortung.
- Die fortschreitende Öffnung der Finanzmärkte, grenzüberschreitende Investitionen und die Suche nach den günstigsten technischen Arbeitsbedingungen haben einen Boom der Schattenfinanzplätze ausgelöst, die auch als Steueroasen bekannt sind. Steueroasen schaden der Entwicklung. Zunächst einmal gehen so Einnahmen verloren, die rechtmäßig der öffentlichen Hand zugestanden hätten. Außerdem bieten sie einen Zufluchtsort für das unterschlagene Vermögen von Diktatoren, Autokraten, korrupten Regierungsangestellten und anderen, die das System von Recht und Ordnung aushöhlen. In der aktuellen Finanzkrise ist ein weiteres gefährliches Merkmal der Steueroasen deutlich geworden: Erst durch die von ihnen praktizierte Geheimhaltung und die angebotenen komplizierten Finanzarrangements ließen sich die exzessiven Risiken verschleiern, die Unternehmen auf sich genommen haben. Das hat Unsicherheit in die Finanzmärkte gebracht. Im Zuge der Finanzkrise wurden diese zwielichtigen Akteure ins Rampenlicht gezerrt. Die Politiker sollten diese besondere Situation nutzen, um den schädlichen Praktiken der Steueroasen ein Ende zu setzen.
- Die Rohstoff- und Lebensmittelkrisen, die Folgen des Klimawandels und die aktuelle Finanzkrise stellen insbesondere für Risikogruppen eine dramatische Bedrohung dar. Im Bemühen um eine Abmilderung der Folgen sind auch internationale Steuern ins Gespräch gebracht worden, die einen Lenkungseffekt haben und zusätzliche Finanzmittel erschließen könnten. Auch wenn das Thema internationale Steuern keineswegs neu ist, kommt es jetzt darauf an, sich die gegenwärtige Diskussion für ihre tatsächliche praktische Umsetzung zunutze zu machen.

## **Empfehlungen**

### **1. Progressive und gender-sensible nationale Steuersysteme sollten im Mittelpunkt der Konzepte für die Finanzierung der demokratischen Entwicklung eines Landes stehen und mit regionaler Koordination Hand in Hand gehen.**

Steuersysteme müssen auf den jeweiligen nationalen Kontext zugeschnitten sein und die Bedürfnisse der Öffentlichkeit berücksichtigen. Sie sollten ein ausgewogenes Gleichgewicht anstreben zwischen der Besteuerung von Privatpersonen und Unternehmen, direkten und indirekten Steuern, Besteuerung von Arbeit und Vermögen, Steuerbefreiungen, Subventionen und einer weitest möglichen Einbeziehung aller in das Steuersystem.

### **2. Geldgeber müssen den Aufbau und die Stärkung progressiver nationaler Steuersysteme fördern.**

Auf lange Sicht sollten die Entwicklungsländer weniger von Mitteln der Entwicklungshilfe abhängen, sondern stattdessen eigene Einnahmequellen erschließen und verwalten. Das würde in allererster Linie bedeuten, dass Regierungen den politischen Spielraum zur Gestaltung ihrer Steuerpolitik haben – angepasst an ihre spezifische Situation und die Bedürfnisse ihrer Bürger. Für Geldgeber, die heutzutage auf Budgethilfe für die Entwicklungsländer setzen, bedeutet dies, den Entwicklungsländern vermehrt Hilfen für den Aufbau einer transparenten Finanzverwaltung und rechenschaftspflichtiger Institutionen zukommen zu lassen sowie einen partizipatorischen Prozess für die Gestaltung des öffentlichen Haushaltes – auch unter Berücksichtigung von Gender Budgeting – zu fördern.

### **3. Der internationale Kampf gegen Steuerhinterziehung und -wettbewerb muss einen Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit bilden.**

Bemühungen um den Aufbau und Erhalt eines progressiven Steuersystems werden massiv erschwert, solange nicht die internationale Staatengemeinschaft auf ein funktionierendes Finanz- und Wirtschaftsumfeld hinwirkt und endlich die undichten Löcher stopft, die Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und Korruption erst ermöglichen. Die Eindämmung des Steuerwettbewerbs, der Steuerhinterziehung und der schädlichen Praktiken der Offshore-Finanzzentren (OFCs) erfordert Entschlossenheit zur internationalen Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen:

- i. Stärkung der VN im Bereich der steuerlichen Zusammenarbeit,
- ii. Verhaltenskodex für Regierungen über ein konzertiertes Vorgehen gegen internationale Steuerhinterziehung und –umgehung,
- iii. Engere Zusammenarbeit in Rechts- und Steuerangelegenheiten,
- iv. Eindämmung des Steuerwettbewerbs,
- v. Allgemeine Anerkennung der Strafbarkeit von Steuerhinterziehung und Beihilfe zur Steuerhinterziehung,
- vi. Betonung der Verantwortung des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Überwachung und Kontrolle der Finanzzentren und der internationalen Finanzarchitektur,
- vii. Unterstützung für gefährdete Volkswirtschaften, die von ihrem Status als Steueroase Abstand nehmen wollen.

### **4. Die Einkommenstransparenz transnationaler Konzerne muss durch eine Reihe von Maßnahmen verbessert werden.**

Die Zivilgesellschaft macht schon seit einiger Zeit mobil und fordert mehr Transparenz im Hinblick auf Konzerntrträge. Viele Mitgliedsorganisationen von CIDSE unterstützen die internationale „Publish What You Pay“-Kampagne und rufen erdöl- bzw. erdgasfördernde sowie Bergbau betreibende Unternehmen zur Offenlegung ihrer finanziellen Situation auf.<sup>6</sup> Es gibt eine Reihe von Initiativen wie etwa die Transparenzinitiative für den Rohstoffsektor (EITI), den Antrag im Europäischen Parlament, dass die extraktive Industrie länderbezogene Angaben in ihren Finanzberichten machen soll, sowie ähnliche Vorstöße des US-Senats. Jedoch sollten sich solche Initiativen auf alle Wirtschaftsbereiche erstrecken. CIDSE empfiehlt:

---

<sup>6</sup> <http://www.publishwhatyoupay.org/about>

- Eine länderbezogene Finanzberichterstattung (country-by-country reporting) sollte für alle Wirtschaftszweige verbindlich sein. Wäre die länderbezogene Berichterstattung Teil der International Financing Reporting Standards (IFRS), würde sie für fast alle multinationalen Großkonzerne der Welt gelten.
- Die schwarze Liste der OECD sollte auch die Hauptnutznießer von Steueroasen ins Visier nehmen, u. a. Banken und transnationale Konzerne. Es sollten Sanktionen gegen Unternehmen ergriffen werden, die in unkooperativen Steuerparadiesen Tochterunternehmen unterhalten und sich weigern, Einzelheiten und Hintergründe über ihre Verbindungen in diese steuerlichen Hoheitsgebiete offenzulegen. Solche Sanktionen könnten den Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe, von staatlichen Exportkrediten und sogar von der Börse umfassen.
- Ein internationales Handelsregister sollte eingerichtet werden – oder zumindest regionale Register besonders auf Ebene der Europäischen Union – um den Überblick über Unternehmungsgründungen und Körperschaften zu behalten, insbesondere Zweck- und Treuhändergesellschaften, unter Angabe der Aktionäre und/oder wirtschaftlichen Eigentümer. Das würde die Arbeit der Finanzverwaltungen und Justiz erheblich vereinfachen und dazu beitragen, der Gründung von Briefkastenfirmen einen Riegel vorzuschieben.

**5. Die Einführung globaler Steuern ist als praktikable Maßnahme für eine bessere Umverteilung und als Antwort auf die zunehmend globalen Herausforderungen zu beschließen.**

Unter den derzeitigen Umständen hat die Erhebung internationaler Steuern das Potenzial, auf globaler Ebene steuerliche Schlüsselfunktionen wie die Sicherung von Einnahmen, Umverteilung und Preiskorrekturen zu gewährleisten. Die Einführung internationaler Steuern könnte auch die dringend notwendige Stärkung demokratischer, in gewissem Maße repräsentativer Institutionen auf globaler Ebene vorantreiben. CIDSE setzt sich insbesondere für eine Devisentransaktionssteuer (CTT) oder eine allgemeinere Finanztransaktionssteuer (FTT) ein.

## EINLEITUNG

### Besteuerung als Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit

Jahrzehntlang hat sich die Debatte über die Entwicklungsfinanzierung ausschließlich auf die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) konzentriert. Dabei macht die ODA für viele Entwicklungsländer nur einen kleinen Teil der Gleichung aus, auf der die Finanzierung ihrer Entwicklung beruht. Seit 2000 liegen die jährlichen Ausgaben der OECD-Länder für Entwicklungszusammenarbeit bei durchschnittlich 75 Milliarden USD.

In den letzten zehn Jahren zeichnet sich zudem ein ständig wachsender Nettofinanztransfer<sup>7</sup> aus armen in reiche Länder ab. Die positive Bilanz in Höhe von 46 Milliarden USD zugunsten der Entwicklungsländer (einschließlich der Schwellenländer) im Jahr 1995 schlug bis 2006 in eine negative Bilanz von 658 Milliarden USD um.<sup>8</sup> Sogar für die Länder südlich der Sahara ist die Bilanz seit kurzem negativ, obwohl die Region relativ gesehen einen Zuwachs an Entwicklungshilfe verzeichnet. Ursache dieses globalen Trends ist, dass weder die Leistungen aus der Entwicklungshilfe noch ausländische Direktinvestitionen oder Rücküberweisungen von Migranten einen Ausgleich bieten für die massiven Schuldentrückzahlungen, die Ungleichgewichte in der Handelsbilanz, die Kapitalflucht und den Trend zur Anhäufung von Auslandsguthaben, insbesondere wie im Falle Chinas in Form von Devisenreserven<sup>9</sup>. Der Aufbau von Fremdwährungsreserven hat jedoch zwei Seiten. Er bietet Entwicklungsländern zwar einerseits eine wirksame, wenngleich sehr kostspielige Methode, ihre Anfälligkeit gegenüber externen Einflüssen und Finanzkrisen sowie ihre Abhängigkeit vom IWF zu verringern. Andererseits leistet er zugleich globalen Ungleichgewichten Vorschub.

Von diesen Faktoren waren die Auslandsverschuldung und der Handel bereits Gegenstand ausführlicher internationaler Debatten, was man daran ersehen kann, dass sie 2002 im Konsens von Monterrey als Haupthandlungsfelder Erwähnung gefunden haben. CIDSE und andere haben sich aktiv an der Debatte über die Verschuldung und ihre mangelnde Tragfähigkeit aus der Perspektive menschlicher Entwicklung beteiligt.<sup>10</sup> Studien in Malawi, Mosambik, Tansania und Uganda vor der Verkündung des großen multilateralen Schuldenerlasspaketes beim G8-Gipfel in Gleneagles 2005 führten zu einer Schätzung, wonach etwa ein Viertel der inländischen Einnahmen dieser Länder in den Schuldendienst ging, Geld, das ansonsten für die Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele zur Verfügung gestanden hätte<sup>11</sup>. Auch im Bereich des Welthandels sind die Risiken im Zusammenhang mit der Handelsliberalisierung von NGOs heftig kritisiert worden, insbesondere im Hinblick auf Landwirtschaft und Dienstleistungen.<sup>12</sup> So konstatierte selbst ein Arbeitspapier des IWF von 2005, dass es Ländern mit niedrigem Einkommen nicht gelungen ist, die durch die Handelsreform weggebrochenen Einnahmen aus inländischen Quellen zu ersetzen<sup>13</sup>.

Im Unterschied zu Verschuldung, Handel, Entwicklungshilfe und Investitionen ist das Thema vorschriftswidriger Kapitalflucht hingegen von der internationalen Entwicklungsgemeinschaft bisher kaum beachtet worden. Das ist um so überraschender, als es um erhebliche Beträge geht. Genaue

---

<sup>7</sup> Nettotransfer bezieht sich auf Nettokapitalzufluss abzüglich der Rückübertragung von Nettozinsen und anderen Ertragszahlungen aus Investitionen.

<sup>8</sup> UN DESA (2007) *World Economic Situation and Prospects, 2007*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2007files/wesp2007.pdf>.

<sup>9</sup> Kauft China zum Aufbau von Fremdwährungs-Reserven US-Dollar, gelten die Finanzströme für China als negativ und für die USA als positiv. <http://www.jubileeresearch.org/news/SNFinFloGKN1a.pdf>.

<sup>10</sup> Siehe etwa: CIDSE (2007): *A Human Development Approach to Preventing New Cycles of Debt*, Brüssel.

<sup>11</sup> Kapoor M., Kapoor S. (2005): *Financing Development Towards the MDGs. What Needs to be Done?*, Heinrich Böll Stiftung Nordamerika.

<sup>12</sup> Siehe etwa: CIDSE (2005): *Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005*, Brüssel.

<sup>13</sup> Baunsgaard, Thomas und Keen, Michael (2005): *Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization*, IWF-Arbeitspapier, Washington D. C.

Schätzungen liegen kaum vor: Die Welt der Schattenfinanz ist diffus und umgibt sich mit einer allgegenwärtigen Kultur der Geheimhaltung. Verschiedene Schätzungen versuchen, sich der Größenordnung des Problems anzunähern.<sup>14</sup> Daraus ein globales Bild abzuleiten, ist jedoch schwierig, weil die Schätzungen losgelöste Einzelaspekte betrachten und sich teilweise überlappen. Einige wichtige Schätzungen sind nachstehend aufgeführt:

- In seinem Buch *Capitalism's Achilles Heel* schätzt Raymond Baker, dass sich die vorschriftswidrigen Geldflüsse über Ländergrenzen hinweg auf 1,1 bis 1,6 Billionen USD belaufen und davon annähernd die Hälfte aus Entwicklungs- und Schwellenländern stammt. Baker zufolge rühren von diesen erklecklichen 550 bis 800 Milliarden USD 3 % aus Korruption, 30 bis 33 % aus Straftaten und ca. 65 % aus Steuerhinterziehung internationaler Unternehmen. Mit anderen Worten, die Steuerhinterziehung kostet die Entwicklungsländer einen Kapitalabfluss zwischen 300 und 520 Milliarden USD. Das ist das Zehnfache der „echten Entwicklungshilfe“.<sup>15</sup>

Im September 2007 beriefen sich das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der VN (UNODC) und die Weltbank auf Bakers Zahlen, auch wenn sie bisher noch keine selbst recherchierten Daten veröffentlicht haben. So heißt es bei ihnen: „Schätzungen zufolge liegt der grenzüberschreitende Fluss globaler Erlöse aus kriminellen Aktivitäten, Korruption und Steuerhinterziehung zwischen 1 und 1,6 Billionen USD pro Jahr.“<sup>16</sup>

Baker hat diese Zahlen folgendermaßen aufgeschlüsselt:

<b>Grenzüberschreitender Fluss von „schmutzigem Geld“ weltweit, in Milliarden USD pro Jahr</b>	<b>Untere Schätzung</b>	<b>Obere Schätzung</b>
aus kriminellen Aktivitäten	331	549
aus Korruption	30	50
aus kommerziellen Aktivitäten, davon:	700	1.000
<i>Betrügerische Fakturierung</i>	200	250
<i>Falsch angegebene konzerninterne Verrechnungspreise</i>	300	500
<i>Scheingeschäfte</i>	200	250
<b>SUMME</b>	1.061	1.599

- Laut Schätzungen des Tax Justice Network aus dem Jahr 2005 haben allein wohlhabende Privatpersonen 11,5 Billionen USD in Steueroasen angelegt, wodurch dem Fiskus Einnahmen in Höhe von 255 Milliarden USD entgehen<sup>17</sup>. Diese Zahlen umfassen legale und illegale Formen der Steuervermeidung und -umgehung, lassen aber den Steuermisbrauch durch Unternehmen außer Acht, der diese Größenordnung, wie oben gesehen, vermutlich noch deutlich übersteigt.
- Der britische Wissenschaftler Alex Cobham schätzt den jährlichen Steuerverlust für Entwicklungsländer auf 385 Milliarden USD<sup>18</sup>. Davon gehen 285 Milliarden USD auf das Konto des informellen Sektors (er schätzt, dass die Formalisierung des informellen Sektors die Einnahmen der öffentlichen Hand um 113 Milliarden USD steigern würde), auf 50 Milliarden USD belaufen sich die Steuerausfälle aufgrund von Vermögenswerten, die in Schattenfinanzplätzen angelegt sind, und 50 Milliarden USD hängen mit der Angabe falscher Transferpreise bei firmeninternen Verrechnungsvorgängen zusammen.

<sup>14</sup> Für einige von TJN zusammengestellte Schätzungen, siehe: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

<sup>15</sup> Zum Konzept der „echten Entwicklungshilfe“ vgl. Kasten 1, S. 21.

<sup>16</sup> *Stolen Assets Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, September 2007 (eigene Übersetzung).

<sup>17</sup> [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=103](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103).

<sup>18</sup> *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, Queen Elizabeth House Working Paper Series No. 129, Oxford, 2005.

- Im Mai 2008 veröffentlichte die Organisation Christian Aid einen Bericht, demzufolge allein die Strategien betrügerischer Preisbildung und Rechnungsstellung nach vorsichtigen Schätzungen in Entwicklungsländern einen Verlust von 160 Milliarden USD im Jahr verursachen.<sup>19</sup>

Man kann also nur der Erkenntnis der Weltbank zustimmen, dass „der Diebstahl öffentlicher Vermögenswerte aus den Entwicklungsländern ein ernsthaftes Problem riesigen Ausmaßes“ ist.<sup>20</sup> Was dagegen auffällt, sind die kaum vorhandenen Bemühungen der internationalen Entwicklungsinstitutionen, diesen massiven Diebstahl an den ärmsten Ländern rund um den Globus zu bekämpfen.

### **Steuern als das bessere Instrument zur Entwicklungsfinanzierung**

Einmal ganz abgesehen vom Ausmaß der Plünderung öffentlichen Vermögens in den Entwicklungsländern, das zweifellos durch wissenschaftliche Untersuchungen genauer bestimmt werden muss, hat sich die internationale Staatengemeinschaft auch mit der Art und Struktur der Ressourcen für die Entwicklungsfinanzierung auseinanderzusetzen. Die zentrale Stellung von Entwicklungshilfe erweist sich dabei als problematisch. Zum einen aufgrund der soziologischen Erkenntnis, dass es kein Geschenk gibt, das nicht auch dem Schenkenden im Gegenzug einen Vorteil einbringt.<sup>21</sup> Das Geben begründet eine Überlegenheit des Gebers über den Beschenkten, der als Empfänger in ein Abhängigkeitsverhältnis gerät. Auch die Geschichte lehrt, dass es eine irriige Vorstellung ist, zu meinen, die Entwicklungsfinanzierung diene ausschließlich der Bedürfnisbefriedigung der Empfänger.

Zum anderen zeigt aber auch die langfristige Betrachtung, dass die Fähigkeit eines Staates, seine Pflichten gegenüber den Bürgern zu erfüllen, nicht nur von seinem historischen Werdegang, sondern auch von der Art seiner Ressourcen bestimmt wird. In vielen Ländern des Südens ist die Regierung noch ein relativ frisches Erbe der Kolonialmacht. Demokratische Prozesse wurden in der Folge durch verschiedene Formen der Einflussnahme im Kalten Krieg geschwächt. Die Herrschaftsstrategien von Ländern wie den USA in Lateinamerika oder Frankreich in Afrika hielten vielerorts korrupte und despotische Regime an der Macht.

Die historische Forschung des britischen Wissenschaftlers Mick Moore<sup>22</sup> beleuchtet das enge Verhältnis zwischen dem, was er „politische Entwicklung“, d. h. Demokratisierung, nennt, und den Einnahmen der öffentlichen Hand. Er fand heraus, dass Staaten mit einer hochentwickelten Verwaltung zur Erhebung von Steuern gewöhnlich ihrer Bevölkerung gegenüber mehr Rechenschaft abgeben und sie mit grundlegenden Dienstleistungen, Sicherheit und Justizwesen versorgen. Je mehr eine Regierung dagegen von dem abhängt, was er „unverdientes Einkommen“ nennt, also Mittel, die ohne großen administrativen Aufwand fließen, wie etwa Einkünfte aus Erdöl oder anderen natürlichen Ressourcen, desto weniger dient sie tendenziell ihren Bürgern. Solche garantierten Einnahmen begünstigen eher die Entwicklung autoritärer Regime. Der Staat wird dann ein attraktives Ziel für in- und ausländische Renditejäger wie etwa sogenannte Warlords, Nachbarländer oder transnationale Bergbaukonzerne.

---

<sup>19</sup> *Death and taxes, the true toll of tax dodging*, Mai 2008.

<sup>20</sup> Mit diesem Satz beginnt das „Executive Summary“ der Präsentationsbroschüre „Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan“ (2007) von Weltbank und UNODC.

<sup>21</sup> Für die klassische Befassung mit diesem Thema in der Frühzeit der Soziologie vgl. Mauss, Marcel: *Essai sur le don*, in: *Année Sociologique* 1923-1924.

<sup>22</sup> Siehe insbesondere Moore, Mick (1997): *Death without taxes: aid dependency, democracy and the fourth world*, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University, Februar 1997 and Moore, Mick (1999) *Taxation and political development*, IDS, Juni 1999. Siehe auch: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf> - <http://taxjustice.blogspot.com/2008/01/how-to-build-state.html> - [http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp).

Genauso kann ein hohes Maß an Abhängigkeit von externer Hilfe Regierungen dazu bringen, eher ihren ausländischen Geldgebern als ihrer eigenen Wählerschaft Rechenschaft abzulegen. Paradoxerweise kann die Entwicklungshilfe somit einer demokratischen Entwicklung im Wege stehen. Die Geschichte der Auslandsverschuldung der Länder im Süden kann diese Beobachtung nur bestätigen. Viele Völker im Süden haben unmittelbar das Gefühl, von den internationalen Gläubigern ihrer Souveränität beraubt zu sein. Die oft kritisierten Konditionalitäten der Weltbank und des IWFs im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit und Schuldenerlassen haben tatsächlich in den letzten Jahrzehnten viele Regierungen in Asien, Lateinamerika und Afrika daran gehindert, ihre Politik an den Erwartungen ihrer Bürger auszurichten.

Als internationales Netzwerk katholischer Entwicklungsorganisationen, die sich für eine gleichmäßigere Verteilung von Wohlstand innerhalb eines jeden Landes und zwischen den Ländern einsetzen, geht CIDSE davon aus, dass Steuern ein zentrales Thema für die Entwicklungsfinanzierung sein sollten.

Zu Beginn wird in diesem Positionspapier diskutiert, wie die katholische Soziallehre und die vorrangige Option für die Armen eine starke Grundlage für die Advocacy-Arbeit zugunsten von Steuergerechtigkeit bilden. In Kapitel zwei geht es darum, dass die raschen weltweiten Veränderungen mit ihren erheblichen Herausforderungen für die bestehenden Steuersysteme auch Chancen bieten für einen erneuerten Konsensus über Steuergerechtigkeit. Am Ende des Positionspapiers stehen Empfehlungen, die als Impulse auf dem Weg hin zu mehr internationaler Steuergerechtigkeit dienen können.

# 1. GERECHTE VERTEILUNG VON WOHLSTAND UND MACHT: ZENTRALE PUNKTE DER KATHOLISCHEN SOZIALLEHRE

## 1.1 Menschenwürde und menschliche Entwicklung

Die Würde eines jeden Mannes und einer jeden Frau bildet den Kern der katholischen Soziallehre. Letztendliches Ziel ist es, „eine Welt zu bauen, wo jeder Mensch, ohne Unterschied der Rasse, der Religion, der Abstammung, ein volles menschliches Leben führen kann, frei von Versklavung seitens der Menschen oder einer noch nicht hinreichend gebändigten Natur; eine Welt, wo die Freiheit nicht ein leeres Wort ist“ (Populorum Progressio<sup>23</sup>, 47). Freiheit von Versklavung bedeutet auch, dass die Bedürfnisse des Menschen nicht unerfüllt bleiben dürfen. Deshalb sollten die Armen realistische Chancen auf ein menschenwürdiges Leben bekommen.

Für die katholische Soziallehre sind Menschenwürde und Freiheit ein Pflichtgebot sowohl für Individuen als auch für Gemeinwesen. „Es scheint, dass diese Solidarität unter den Völkern der Erde immer mehr Wirklichkeit wird. Sie muss es allen Völkern erlauben, ihr Geschick selbst in die Hand zu nehmen. Die Vergangenheit war zu oft von den Gewalttaten der Völker gegeneinander gekennzeichnet“ (Populorum Progressio, 65). Wie oben dargestellt, kann die übermäßige Abhängigkeit von externen Ressourcen für ein Land eine Form der Versklavung darstellen. Umgekehrt begünstigt die Mobilisierung von inländischen Ressourcen, insbesondere in Form von Steuern, die nationale Autonomie.

## 1.2 Die universelle Bestimmung der Güter der Erde

Schon in der Enzyklika Rerum Novarum (1891) sprach sich Papst Leo XIII. zwar für das Recht auf Privatbesitz aus, wies aber zugleich darauf hin, dass die *Nutzung* von Gütern, obwohl von Freiheit geprägt, der universellen Bestimmung dieser Güter als Teil der Schöpfung untergeordnet sei. Seither hat die Kirche nicht nachgelassen, sowohl auf die Legitimität als auch auf die Grenzen von Privatbesitz hinzuweisen. „Gott hat die Erde mit allem, was sie enthält, zum Nutzen aller Menschen und Völker bestimmt; darum müssen diese geschaffenen Güter in einem billigen Verhältnis allen zustatten kommen; dabei hat die Gerechtigkeit die Führung, Hand in Hand geht mit ihr die Liebe“ (Zweites Vatikanisches Konzil, Pastoralconstitution Gaudium et Spes, Nr. 69).

Auch die Enzyklika Populorum Progressio von Papst Paul VI. lässt keinen Zweifel offen: „Alle anderen Rechte, ganz gleich welche, auch das des Eigentums und des freien Tausches, sind diesem Grundgesetz untergeordnet.“ (Populorum Progressio, Nr. 22) Aus seinen Zitaten aus dem 1. Johannesbrief (3,17): „Wer die Güter dieser Welt hat und seinen Bruder Not leiden sieht und sein Herz gegen ihn verschließt, wie kann die Liebe Gottes in ihm bleiben?“ und des Heiligen Ambrosius: „Es ist nicht dein Gut, mit dem du dich gegen den Armen großzügig erweist. Du gibst ihm nur zurück, was ihm gehört, denn du hast dir herausgenommen, was zu gemeinsamer Nutzung gegeben ist. Die Erde ist für alle da, nicht nur für die Reichen“ (De Nabuthe c. 12 n. 53) zog Paul VI. die Schlussfolgerung: „Niemand ist befugt, seinen Überfluss ausschließlich sich selbst vorzubehalten, wo andern das Notwendigste fehlt. „Das Eigentumsrecht darf (...) niemals zum Schaden des Gemeinwohls genutzt werden.““ (Populorum Progressio, Nr. 23). Er appelliert sodann an „die Verantwortlichkeit der staatlichen Gewalt, (...) eine Lösung zu suchen“, um einen Ausgleich zwischen dem privaten Eigentumsrecht und der notwendigen Umverteilung zu schaffen. In jüngerer Zeit hat Papst Johannes Paul II. in seiner Sozialenzyklika „Centesimus Annus“ (1991) zum hundertsten Jahrestag von „Rerum Novarum“ diese Tradition erneut mit einem Zitat aus „Gaudium et Spes“ (Nr. 71) bekräftigt: „Aber auch das Privateigentum selbst hat eine ihm wesentliche soziale Seite; sie hat ihre Grundlage in der Widmung der Erdengüter an alle“ (zitiert in Centesimus Annus, Nr. 30).

---

<sup>23</sup> Deutsche Textstellen der Enzyklika zitiert aus: Nachkonziliare Dokumentation, Band 4, Akten Seiner Heiligkeit Papst Paul VI., Rundschreiben: Über die Entwicklung der Völker, Lateinisch - deutsch, revidierte Übersetzung, Paulinus-Verlag Trier 1967.

Die katholische Soziallehre stellt damit das vorherrschende Denken der Ökonomie grundlegend in Frage, demzufolge das Privateigentum als unumschränktes Recht und Steuern als Kosten anzusehen sind.

### **1.3 Die vorrangige Option für die Armen**

Jesus hat gelehrt: „Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan“ (Matthäus 25,40). Im Zeitalter der Globalisierung wird damit das Schicksal der Ärmsten der Armen weltweit zu einem Indikator für unsere Menschlichkeit. Entwicklung und soziale Gerechtigkeit sollen dem Glauben zufolge letztlich uns allen dienen: „Die Hebung der Armen ist eine große Gelegenheit für das sittliche, kulturelle und wirtschaftliche Wachstum der gesamten Menschheit“ (Centesimus Annus, Nr. 28).

Aus diesem Grundsatz abgeleitet, wiederholt Johannes Paul II., was er „ein Grundprinzip jeder gesunden politischen Ordnung [nennt]: Je schutzloser Menschen in einer Gesellschaft sind, um so mehr hängen sie von der Anteilnahme und Sorge der anderen und insbesondere vom Eingreifen der staatlichen Autorität ab“ (Centesimus Annus, Nr. 10).

Im selben Abschnitt seiner Enzyklika zitiert und kommentiert Johannes Paul II. seinen Vorgänger Leo XIII.: „Der Staat kann sich nicht darauf beschränken, ‚nur für einen Teil der Staatsangehörigen‘ – nämlich die wohlhabenden und vom Schicksal begünstigten – ‚zu sorgen, den andern aber‘, der zweifellos die große Mehrheit der Gesellschaft darstellt, ‚zu vernachlässigen‘. (...) ‚Doch muss der Staat beim Rechtsschutz zugunsten der Privaten eine ganz besondere Fürsorge für die niedere, besitzlose Masse sich angelegen sein lassen. Die Wohlhabenden sind nämlich nicht in dem Maße auf den öffentlichen Schutz angewiesen, sie haben selbst die Hilfe eher zur Hand; dagegen hängen die Besitzlosen, ohne eigenen Boden unter den Füßen, fast ganz von der Fürsorge des Staates ab (...)‘.“ (Centesimus Annus, Nr. 10, mit Zitaten aus *Rerum Novarum*, Nr. 27 und 29).

Dieses Prinzip bietet eine gute Grundlage für ein starkes Steuersystem, das darauf angelegt ist, grundlegende Dienstleistungen für die Armen und eine Umverteilung des Wohlstandes zwischen den Menschen sicherzustellen.

### **1.4 Leitsätze für Steuergerechtigkeit**

Es ist die Pflicht der Bürger, das Gemeinwohl nicht nur durch tätige Nächstenliebe zu fördern, sondern auch – als Zeichen ihrer Solidarität – durch das Bezahlen von Steuern. Die Worte von Papst Paul VI. mögen in den Ohren vieler Privatpersonen und Unternehmen, die versuchen, sich vor ihren Steuerpflichten zu drücken, herausfordernd klingen: „Jeder muss sein Gewissen erforschen, das ihn auf diese neuen Forderungen für unsere Zeit hinweist. Ist er bereit, auf seine Kosten die Werke und Aufgaben zugunsten der Ärmsten zu unterstützen? Mehr Steuern zu zahlen, damit die öffentlichen Stellen ihre Entwicklungshilfe intensivieren können?“ (*Populorum Progressio*, 47). Es gilt, ein vernünftiges und gerechtes Steuersystem zu schaffen unter Berücksichtigung der „eigenen Fähigkeiten“ und der Bedürfnisse, die zu erfüllen sind. (*Gaudium et Spes*, 30<sup>24</sup>).

Der Staat sollte finanzielle Mittel mobilisieren und zusehen, dass sie mit Bedacht und unter demokratischer Aufsicht ausgegeben werden, um damit verschiedene Zwecke zu erfüllen:

---

<sup>24</sup> *Gaudium et Spes*, 30: „Die Pflicht der Gerechtigkeit und der Liebe wird immer mehr gerade dadurch erfüllt, dass jeder gemäß seinen eigenen Fähigkeiten und den Bedürfnissen der Mitmenschen zum Gemeinwohl beiträgt und auch die öffentlichen oder privaten Institutionen, die der Hebung der menschlichen Lebensverhältnisse dienen, fördert und unterstützt.“ – [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_ge.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_ge.html).

- Sicherung der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen für alle, um die menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen und alle Menschen in die Lage zu versetzen, ihre Potenziale auszuschöpfen (in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien einer raschen Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele).
- Förderung der Umverteilung, um Ungleichheit und globalen Ungleichgewichten entgegenzutreten und Diskriminierung zu beenden. Besondere Aufmerksamkeit ist den Armen, insbesondere den Frauen, den am Rande der Gesellschaft Stehenden und Gruppen mit besonderem Förderbedarf zu widmen. Zur Wahrung der Gerechtigkeit erwächst daraus die Forderung nach einem progressiven Steuersystem sowie einer Steuerbefreiung unterhalb der Armutsgrenze.
- Regulierung der Märkte, wo die Kräfte des Marktes versagen.
- Bewahrung der gemeinsamen Güter, insbesondere des menschlichen Lebensumfeldes und der natürlichen Umwelt.
- Ausnutzung des Potenzials der internationalen Zusammenarbeit und Solidarität zum Nutzen der Menschheit.

Die katholische Soziallehre hebt die entscheidende Rolle von Steuern hervor, die jedem politischen Gemeinwesen das Erreichen dieser Ziele erst ermöglichen.<sup>25</sup>

Der Aufruf, den Papst Paul VI. vor über 40 Jahren an die Regierungsverantwortlichen richtete, ist deshalb auch heute noch aktuell, in einer Zeit, da viele Staaten den Reichen immer zahlreichere Möglichkeiten der Steuererleichterung bieten: „Staatsmänner, ihr habt die Pflicht, eure Völker zu einer wirksameren weltweiten Solidarität zu mobilisieren, sie davon zu überzeugen, dass Abstriche an verschwenderischen Ausgaben notwendig sind zugunsten der Entwicklungshilfe und zur Sicherung des Friedens!“ (Populorum Progressio, 84).

Im Zuge der fortschreitenden Internationalisierung sind viele Nationalstaaten in ihrer Verpflichtung, die Verantwortung für die Finanzierung globaler öffentlicher Güter zu übernehmen, überfordert. In einer Zeit, da Armut und Ausbeutung eine schier unüberschaubare Zahl an Menschen treffen und somit das Ausmaß einer „wahren und eigentlichen *weltweiten sozialen Frage*“<sup>26</sup> annehmen, betont die Kirche die Notwendigkeit struktureller Antworten wie einer organisierten internationalen Solidarität, der Bereitstellung globaler Mittel und der internationalen Regulierung. Das steht in einem engen Zusammenhang mit den derzeit geführten Diskussionen und Initiativen für ein globales Besteuerungswesen.

## **2. STEUERPOLITIK IN EINER SICH VERÄNDERNDEN WELT: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN**

Gemeinhin heißt es, dass die Erhebung von Steuern verschiedene elementare Funktionen erfüllt, die eng mit denen im Zusammenhang stehen, die sich aus dem Geist der katholischen Soziallehre ergeben. Es geht um fünf wesentliche Aspekte:

- Fiskalische Funktion: Steuern dienen der Erzielung öffentlicher Einnahmen für die Finanzierung der staatlichen Politik.
- Umverteilung: Steuern können Armut und Ungleichheit verringern, indem sie einerseits zum Nutzen der Ärmsten eingesetzt werden und andererseits eine progressive Struktur aufweisen (das heißt, je höher das Einkommen desto höher der Steuersatz).
- Regulierung: Steuerpolitik kann ein wesentliches Element der Wirtschaftspolitik sein.

<sup>25</sup> Z.B. Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (2004): *Kompendium der Soziallehre der Kirche*, Nr. 355.

<sup>26</sup> A.a.O., Nr. 208 (Hervorhebung im Original).

- Preiskorrekturen: Steuern erlauben es, alle sozialen und ökologischen Kosten der Produktion (z. B. Umweltzerstörung) und des Konsums (z. B. Gesundheitsbelastung durch bestimmte Waren) im Marktpreis von Waren und Dienstleistungen abzubilden.
- Repräsentation: Steuerzahlende Bürger geben ihren Volksvertretern quasi ein Mandat, öffentliche Gelder auf verantwortungsvolle Weise auszugeben und ihnen darüber Rechenschaft abzulegen. So wird die Repräsentation verstärkt.

Nationalstaatliche Besteuerungssysteme stehen vor unterschiedlichen globalen Herausforderungen, die diese elementaren Funktionen bedrohen. Einige dieser Herausforderungen werden nachstehend betrachtet, wobei zugleich Möglichkeiten zur Bewältigung der Probleme untersucht werden:

- 1) Zunehmende Ungleichheit versus MDG-Verpflichtungen;
- 2) Aufgezwungene Steuerverluste versus Autonomie für die Regierungen im Süden;
- 3) Profitmaximierung versus Unternehmensverantwortung;
- 4) Steueroasen, Steuerhinterziehung und Korruption versus Transparenz und Regulierung.

## **2.1 Zunehmende Ungleichheit versus MDG-Verpflichtungen**

In Zeiten, in denen die Ungleichheit sowohl innerhalb von Ländern als auch zwischen den Ländern dramatische Ausmaße annimmt, sind die sozialen und wirtschaftlichen Rechte Gegenstand zunehmender sozialer Mobilisierung und internationaler Bemühungen.

### **2.1.1 Ungleichheit zwischen und innerhalb von Ländern**

Das Problem der ungleichen Verteilung von Wohlstand ist so alt wie die Menschheit. Zum Beispiel gibt es ziemlich gesicherte Erkenntnisse, dass die ungerechte Besteuerung Mitursache für den Niedergang des Römischen Reiches war. Damit begründete Salvian, im 5. Jahrhundert Priester in Marseille, dass die Bevölkerung keinen Anreiz mehr hatte, für das Reich zu kämpfen. Auch die Französische Revolution ging im Wesentlichen auf den wachsenden Unmut des Bürgertums zurück, das hohe Steuern zugunsten des steuerbefreiten Adelsstandes zu zahlen hatte. Die Abschaffung der Adelsprivilegien in der Nacht zum 4. August 1789 fußte zu einem Großteil auf der Ablehnung von Steuerprivilegien. Später prägte der französische Geograf Alfred Sauvy den Ausdruck „Dritte Welt“ in Anlehnung an den „dritten Stand“ während der Französischen Revolution, d. h. die machtlose Mehrheit.

Im 20. Jahrhundert hat sich die Ungleichheit zwischen den Ländern dramatisch zugespitzt. Der Reichtum dieser Welt kommt einigen wenigen zugute und ist stark auf den Norden konzentriert: Die reichsten 2 % der Menschen besitzen laut einer kürzlich erschienenen Studie von UNU-WIDER über die globale Verteilung von Reichtum mehr als die Hälfte des Vermögens aller privaten Haushalte weltweit<sup>27</sup>, während der ärmsten Hälfte der erwachsenen Weltbevölkerung kaum 1 % des weltweiten Vermögens gehört. Ein US-Bürger besitzt im Durchschnitt 100mal mehr als ein Indonesier. Nahezu alle reichsten Menschen der Welt leben in Nordamerika, Europa und den wohlhabenden Staaten im asiatisch-pazifischen Raum, während sich das untere Drittel in den afrikanischen Ländern, Indien und den asiatischen Ländern mit niedrigem Einkommen konzentriert. Mit Ausnahme Chinas, das im Vergleich zum Rest der Welt aufgeholt hat, vergrößert sich die Kluft der Ungleichheit zwischen den Ländern ständig<sup>28</sup>.

Extreme Ungleichheit gibt es nicht nur zwischen einzelnen Ländern, sondern – mit Abstufungen – auch innerhalb eines Landes. Der MDG Report der Vereinten Nationen von 2007 konstatierte, dass in den Entwicklungsländern zwischen 1990 und 2004 der Anteil des ärmsten Bevölkerungsfünftels am nationalen Konsum von 4,6 auf 3,9 % zurückgegangen ist. Zu den einzelnen Regionen hält der Report fest, dass die Ungleichheit in Lateinamerika und der Karibik sowie in Afrika südlich der Sahara am

<sup>27</sup> Davies J., Sandstorm S. und Wolff E. (2008): *The World Distribution of Household Wealth*, UNU WIDER.

<sup>28</sup> Chotikapanich D., Prasada Rao D.S., Griffiths W.E., Valencia V. (2007): *Global Inequality: Recent Evidence and Trends*, UNU WIDER Research Paper Nr. 2007/01.

höchsten ist: Hier beträgt der Anteil des untersten Bevölkerungsfünftels am nationalen Konsum oder Einkommen nur 3 Prozent.<sup>29</sup> In der Vermögensverteilung sind die Unterschiede noch ausgeprägter als beim Einkommen. Während nach der Studie des UNU-WIDER in den USA das oberste Zehntel der Bevölkerung 70 % des Vermögens besitzt gegenüber weniger als 3 % des Vermögens, das der ärmsten Bevölkerungshälfte gehört, ist der Wohlstand in China gleichmäßiger verteilt: Dort besitzt das reichste Bevölkerungszehntel 41 % des Vermögens im Vergleich zu 14 %, die der ärmsten Hälfte gehören. Die Ungleichheit ist auch innerhalb der Länder weiter auf dem Vormarsch wie etwa in Ostasien, wo das unterste Fünftel der Bevölkerung im Verhältnis immer weniger konsumiert: aus 7,3 % im Jahr 1990 sind bis 2004 4,5 % geworden.

Die Globalisierung wirkt sich auch auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterschiedlich aus. Nach empirischen Befunden<sup>30</sup> hängt die Frage, ob die *Armen auf dem Land* von der Öffnung der Märkte in den Entwicklungsländern eher Vor- oder Nachteile haben, davon ab, ob sie Nettoverkäufer oder Nettokäufer von Handelsgütern sind, wobei letzteres auf die Mehrheit von ihnen in armen Ländern zutrifft. Davon abgesehen sind es die Armen auf dem Land, die unmittelbar unter den Folgen des Raubbaus an Umweltressourcen wie etwa der massiven Abholzung und Wasserverknappung leiden, die häufig als Nebenfolgen von Handelsliberalisierung und Exportorientierung auftreten.

### **2.1.2 Ungleichheit zwischen Frau und Mann**

*Frauen* sind von der Globalisierung überproportional betroffen, weil sie die Mehrheit der Armen stellen. Frauen sind in hohem Maße von öffentlichen Dienstleistungen abhängig, die im Zuge der Globalisierung gekürzt werden. Daher leiden sie am meisten unter dem Abbau sozialer Dienstleistungen. Außerdem gibt es viele Frauen, die Subsistenzlandwirtschaft betreiben oder Kleinbäuerinnen sind. Sie sind zuständig für die Versorgung des Haushaltes mit Brennstoffen und Wasser und leiden besonders unter den negativen Folgen der Umweltzerstörung.

Analysen von Besitz/Eigentum unter geschlechterspezifischen Gesichtspunkten lassen den Rückschluss zu, dass der Aufbau und Erhalt von Vermögen für Frauen schwieriger ist als für Männer. Dennoch kann die Verteilung von Wohlstand zwischen Männern und Frauen entscheidende Auswirkungen auf die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung haben. Eigene Vermögenswerte können helfen, die Verletzlichkeit von Frauen zu verringern, ihre wirtschaftliche Lage und Produktivität zu verbessern sowie Fortschritte im Bereich von Chancengleichheit und Empowerment zu machen.<sup>31</sup> Daneben hat die Verteilung von Vermögen zwischen Männern und Frauen Auswirkungen auf die Ausgabenstruktur eines Haushalts für Lebensmittel, Gesundheit, Bildung und Haushaltsdienstleistungen und beeinflusst somit die Zukunftsperspektiven der Kinder.

### **2.1.3 Ungleichheit und Entwicklung – die Millennium-Entwicklungsziele**

*Uns bleibt genug Zeit, die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen – weltweit und in den allermeisten oder sogar in allen Ländern – aber nur, wenn wir Schluss machen mit dem ‚Business as usual‘. Das wird nicht über Nacht gelingen. Für den Erfolg braucht es nachhaltige Aktivitäten über den ganzen Zehnjahreszeitraum ab jetzt und bis zum Ende der Frist. Es kostet Zeit, die Lehrer, Krankenschwestern und Ingenieure auszubilden, die Straßen, Schulen und Krankenhäuser zu bauen, die kleinen und großen Unternehmen aufzubauen, die die benötigten Arbeitsplätze und das notwendige Einkommen schaffen können. Deshalb müssen wir jetzt anfangen. Und wir müssen die globalen Mittel der Entwicklungshilfe in den nächsten Jahren auf mehr als das Doppelte aufstocken. So und nur so kann es uns gelingen, die Millenniumsziele zu erreichen.*

Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan im Juli 2005

<sup>29</sup> Vereinte Nationen (2007): *The Millennium Development Goals Report 2007*, New York.

<sup>30</sup> Siehe: Nissanke M., Thorbecke E. (2007): *Linking Globalization to Poverty*, UNU-WIDER Policy Brief Nr. 2.

<sup>31</sup> Deere C.D., Doss C.R. (2006): *Gender and the Distribution of Wealth in Developing Countries*, UNU WIDER Research Paper Nr. 2006/115.

Ungleichheit führt in die Armutsfalle und betrifft ganze Generationen von Familien, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, wie Forschungsergebnisse der Weltbank bestätigen. Der Weltbankbericht „*Equity and Development*“<sup>32</sup> warnt auch vor den Risiken ungleicher Machtverhältnisse, die zu einer Verfestigung der Ungleichheit im Hinblick auf Macht, Status und Wohlstand führen – mit allen schädlichen Folgen für Investitionen und Wachstum, die dem Bericht zufolge Voraussetzung für die Armutsbekämpfung sind. In einem solchen Umfeld kommen die Vorteile der Liberalisierung ausschließlich den Reichen und Mächtigen zugute, wie die Beispiele Mexiko und Russland zeigen.

Die zunehmende Ungleichheit stellt eine echte Herausforderung für die Umverteilungsfunktion des Steuerwesens dar. Auf nationaler Ebene lässt sich der Trend beobachten, dass Steuern immer weniger progressiv sind, und auf internationaler Ebene gibt es bisher keine internationalen Steuern, mit denen sich ein globales Umverteilungssystem organisieren ließe.

Gleichzeitig zeichnet sich ein historischer Trend zur Anerkennung und Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte ab. In der Vergangenheit hat die internationale Staatengemeinschaft brillante Erklärungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ausgearbeitet. Deren 60. Jahrestag wurde wenige Tage nach der Internationalen Konferenz zur Überprüfung der Umsetzung der in der Monterrey-Erklärung (2002) eingegangenen Verpflichtungen zur Entwicklungsfinanzierung – auch Doha-Folgekonferenz genannt – im Dezember 2008 gefeiert. Dazu gehört auch das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1968, das in der achten Sitzung des VN-Menschenrechtsrats im Juni 2008 endgültig angenommen wurde. Leider werden die darin geschützten Rechte durch die Übereinkommen allein noch nicht zu einer allgegenwärtigen Realität. Seit dem VN-Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 und noch mehr seit dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 hat sich die internationale Staatengemeinschaft einem pragmatischeren Ansatz verschrieben: der Formulierung quantitativer Vorgaben zur weltweiten Armutsbekämpfung, die freilich ebensowenig einklagbar sind wie der mit ihnen verbundene Zeitrahmen zur Umsetzung.

Sicherlich sind die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) als Ergebnis dieses Prozesses mit ihrem Ziel einer (grob formuliert) Halbierung der weltweiten Armut zwischen 1990 und 2015 nicht hundertprozentig zufriedenstellend.<sup>33</sup> Doch ihre größte Errungenschaft ist die feste Zeitspanne, die für eine signifikante Verringerung von Armut und Hunger auf nationaler und internationaler Ebene festgesetzt wird. Auf diese Millenniumsziele und – in einer etwas diffuseren Formulierung – die „*international vereinbarten Entwicklungsziele*“ haben sich Mitgliedsstaaten der VN sowie sämtliche internationalen Institutionen inzwischen wiederholt berufen. Die für die MDGs gesetzte Frist hat damit einen fast verbindlichen Charakter angenommen. Wenn auch nicht von einer Rechtsverbindlichkeit die Rede sein kann, so doch zumindest von einer moralischen Pflicht. Damit bergen sie ein enormes Potenzial für Veränderungen.

Mittel- bis langfristig könnte sich das sogar noch stärker auswirken. Man kann nämlich nicht ernsthaft davon ausgehen, dass sich die internationale Staatengemeinschaft zufrieden zurücklehnt, wenn es ihr (hoffentlich) bis 2015 gelungen ist, die Armut im Vergleich zu 1990 zu halbieren, und dass sie dann die andere Hälfte der Armen in der Welt ihrem Schicksal überlässt. Das Grundprinzip hinter den MDGs – nämlich ergebnisorientierte Verpflichtungen der internationalen Staatengemeinschaft zur Armutsbekämpfung – ist vermutlich stärker als die MDGs selber und wird wohl auch über 2015 hinaus Wirkung zeitigen.

---

<sup>32</sup> Weltbank (2005): *Equity and Development*, World Development Report 2006.

<sup>33</sup> CIDSE (2005): *More than a Numbers Game, Ensuring the Millennium Development Goals address Structural Injustice*, Brüssel.

#### 2.1.4 Sicherstellung der Mittel für die MDGs

Indem sie messbare Zielvorgaben in einem vorgegebenen zeitlichen Rahmen ins Visier nehmen, werfen die MDGs auch die elementare Frage auf, mit welchen Mitteln diese Ziele denn erreicht werden sollen. In dieser Hinsicht sind kaum Fortschritte gemacht worden, wie sich dem „Millennium Development Report“ 2007<sup>34</sup> der VN entnehmen lässt (siehe Kasten 1 unten)

#### **Kasten 1: ODA reicht nicht für angestrebte Entwicklungsziele**

Seit 2000 betragen die jährlichen Ausgaben der OECD-Länder für Entwicklungshilfe durchschnittlich 75 Milliarden USD. Ein Großteil dieser Hilfe ist jedoch künstlich aufgebläht. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass nur ein Teil dieses Betrages (den zahlreiche NROs *echte Entwicklungshilfe* nennen) tatsächlich in den Entwicklungsländern für ihre Entwicklungsprioritäten zum Einsatz kommt. In der EU beispielsweise beliefen sich im Jahr 2007 entwicklungshilfefremde Posten wie Schuldenerlass oder Kosten für ausländische Studierende und Flüchtlinge auf 8 Milliarden EUR oder 17 % der gesamten europäischen ODA. Darüber hinaus sind viele der Gelder, die tatsächlich der Entwicklung zugute kommen, in so viele kleine Posten aufgesplittet, dass sie keinen signifikanten Einfluss haben. Aus einem 2008 veröffentlichten Bericht des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) geht hervor, dass in 24 Empfängerländern von Entwicklungshilfe im Zeitraum 2005-2006 fünfzehn oder mehr Geberländer zusammen genommen nicht einmal 10 % der Gesamthilfe leisteten.

Nur geringe Fortschritte wurden auf dem Weg zu den bescheidenen Millennium-Entwicklungszielen gemacht. Fehlender politischer Wille zur Übernahme der zugesagten Finanzierungspflichten ist freilich nichts Neues. Vor fast 40 Jahren beschlossen die meisten reichen Länder, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die ODA zur Verfügung zu stellen. 2002 wurde im Monterrey-Konsens und im G8-Afrika-Aktionsplan erneut bekräftigt, dass kein Land durch die unzureichende Bereitstellung von Mitteln das Erreichen der MDGs verfehlen sollte. Doch mit Ausnahme einer Handvoll skandinavischer Länder, die traditionell mehr als 1 % ihres Volkseinkommens für die internationale Solidarität ausgeben, sind die Geberländer hinter ihren Versprechungen deutlich zurückgeblieben.

Im Vergleich zu 2002, als die ODA bei 58 Milliarden USD lag, ist die Hilfe 2005 (107,1 Milliarden USD) und 2006 (104,4 Milliarden USD) zwar gestiegen. Die Steigerungen erklären sich allerdings zu einem erheblichen Teil aus den Schuldenerlassen des Pariser Clubs für den Irak und Nigeria. Mit dem Ende des massiven Schuldenerlasses im Jahr 2007 sank die Summe der ODA der OECD-Länder wieder um 8,4 % auf 103,7 Milliarden USD (Quelle: OECD-DAC, April 2008).

Während auf der einen Seite diese Fehlbeträge stehen, widmen sich die Geldgeber andererseits mit zunehmendem Eifer dem Thema „Wirksamkeit der Hilfe“. Der effiziente Mitteleinsatz ist natürlich auch eine Priorität für CIDSE, aber die Geldgeber beschäftigen sich derzeit möglicherweise so engagiert mit der Qualität der Hilfe, um den Umfang der Entwicklungshilfe nicht erhöhen zu müssen. Sie sind auch extrem kreativ, wenn es gilt, neue Ausgabenkategorien für die Berechnung der ODA zu erschließen. Die Definition der ODA ist bereits um Schuldennachlässe, die Finanzierung der Ausbildung ausländischer Studentinnen und Studenten und gewisse Kosten bei der Flüchtlingsunterbringung erweitert worden. Andere Kategorien, die de facto auf die ODA angerechnet werden oder deren künftige Anrechnung zumindest diskutiert wird, umfassen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels (siehe das Abschlussdokument des G8-Gipfels 2008) und Friedenssicherung (siehe etwa Haas, M. de und Beerthuisen, M.: *Financing of Peacekeeping Operations - A benchmark study*, Den Haag, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael 2008). Manche Länder treten auch dafür ein, den nationalen Entwicklungsbeitrag in einem alternativen und wesentlich umfassenderen Ansatz zu erfassen und dabei die Entwicklungshilfe privater Organisationen, die Rücküberweisungen von Migranten und Spenden privater Stiftungen mit zu berücksichtigen.

<sup>34</sup> Vereinte Nationen (2007), *The Millennium Development Goals Report 2007*, New York.

Nur eine von acht Regionalgruppen weltweit ist beim Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele im Zeitplan. In Afrika südlich der Sahara, wo die absehbaren Defizite am größten sind, sieht es hingegen so aus, als würde keines der MDGs bis 2015 erreicht. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass positive Entwicklungen durch den dramatischen weltweiten Anstieg der Öl- und Lebensmittelpreise, die globale Finanzkrise und die drohende Rezession in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern mit ihren absehbaren negativen Folgen für den Rest der Welt zunichte gemacht werden.

Die Mittel zur Finanzierung der MDGs waren das Hauptmotiv für die Ausrichtung der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey, Mexiko. Auch beim VN-Millennium+5-Gipfel im September 2005 war die Sicherung der notwendigen Mittel zur Finanzierung der MDGs eines der Hauptthemen. In diesem Zusammenhang wurde heftig über innovative Mechanismen für die Entwicklungsfinanzierung wie etwa internationale Steuern debattiert. Zur Halbzeit der Millenniums-Entwicklungsziele im Juli 2007 erinnerte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon die Geberländer an ihre Pflichten und rief sie dazu auf, sich Fristen für die Erhöhung ihrer Beiträge zu setzen. Die Doha-Folgekonferenz 2008 bot erneut Gelegenheit, jedem Akteur seine Verantwortung ins Gedächtnis zu rufen.

Dabei wurde auch die Debatte um die Erhebung von Steuern intensiver geführt als zuvor. Die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen, wie sie für das Erreichen der MDGs notwendig sind, ist eine zentrale Aufgabe des Steuerwesens. Bisher allerdings ist – überwiegend aus politischen Gründen – die Frage der Steuern in der Diskussion über die Entwicklungsfinanzierung kaum berücksichtigt worden. So gab der VN-Generalsekretär zwar bereits 2001 den Zedillo-Bericht in Auftrag, um Empfehlungen für Finanzstrategien zum Erreichen der MDGs zu erarbeiten. Er spielte bei der Ausarbeitung der Tagesordnung für die erste internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 eine wichtige Rolle. Dieser Bericht setzte auch einen deutlichen Schwerpunkt auf das Thema Steuern. Doch vor allem wegen des Widerstands der OECD-Länder fand nur die inländische Besteuerung als Unterpunkt eines der sechs Haupthandlungsfelder des Monterrey-Konsens Erwähnung, nämlich im Zusammenhang mit der „Mobilisierung einheimischer Finanzmittel“. Internationale Steuern sind weiterhin ein Tabu im Sprachgebrauch der VN, weil sich die USA und andere der Idee gegenüber bisher verschlossen haben. Für das Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 wurde aber immerhin die Erwähnung „innovativer Finanzierungsquellen“ oder freiwilliger „Beiträge“ für akzeptabel befunden. Da das Thema Steuern für jede Strategie zur Entwicklungsfinanzierung von zentraler Bedeutung ist, wird es zwangsläufig wieder auf der Tagesordnung landen. Je eher desto besser.

### **2.1.5 Schlussfolgerung**

Nach Überzeugung von CIDSE muss die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen zur Umsetzung der wichtigsten Menschenrechte und – als erster Schritt – der in den MDGs enthaltenen Grundverpflichtungen durch berechenbare und solide Quellen der öffentlichen Finanzierung gesichert werden. An erster Stelle sollte dabei die Erhebung von Steuern stehen. Gleichzeitig sollte die internationale Staatengemeinschaft den Kampf gegen die Armut nicht vom Kampf gegen die Ungleichheit abkoppeln, denn Armut ist letzten Endes relativ. CIDSE empfiehlt, dass nationale Steuersysteme die Armen stärker begünstigen sollten, und fordert die Schaffung eines internationalen Steuersystems zur Bekämpfung der fortschreitenden weltweiten Ungleichheiten.

## **2.2 Aufgezwungene Steuerverluste versus Autonomie für die Regierungen im Süden**

Die Gestaltung der Steuerpolitik ist für die meisten Entwicklungsländer nicht einfach ein innenpolitisches Thema. Einmal ganz abgesehen vom Einfluss der jeweiligen Kolonialgeschichte auf die Entwicklung der Steuersysteme in den Ländern, gibt es auch in jüngerer Vergangenheit externe Faktoren mit Einfluss auf die aktuelle Steuerpolitik vieler Entwicklungsländer, besonders in Afrika. So

hatten in den zurückliegenden Jahrzehnten die mit Entwicklungshilfe verbundenen Konditionalitäten und die Handelsliberalisierung weitreichende Konsequenzen für das Steuersystem in vielen dieser Länder.

### **2.2.1 Konditionalitäten und die Rolle internationaler Finanzinstitutionen**

In der Schuldenkrise der frühen 1980er Jahren verordnete der IWF im Rahmen seiner Strukturanpassungsprogramme verschuldeten Ländern Steuerreformen, mit denen um jeden Preis sichergestellt werden sollte, dass die Länder ihre Schulden zurückzahlen können. Ob die angestrebten Steuern eine progressive Wirkung hatten, blieb dabei unberücksichtigt. Im Gegenteil deutet sogar vieles darauf hin, dass der IWF die systematische Erhebung der regressiv wirkenden Mehrwertsteuer vorangetrieben hat – ungeachtet ihres negativen Umverteilungscharakters.<sup>35</sup> Damit haben Strukturanpassungsprogramme nicht nur die Umverteilungsmechanismen geschwächt, sondern auch die Fähigkeit des Staates, regulierend auf die Wirtschaft einzuwirken, mithin zwei Schlüsselfunktionen des Steuerwesens. Parallel dazu bewirkten die Programme von IWF und Weltbank eine Liberalisierung von Handel und Finanzströmen und haben somit in vielen Ländern Einnahmen wegbrechen lassen, die sich normalerweise aus Zöllen, einer wesentlichen Einnahmequelle insbesondere von Entwicklungsländern, erwirtschaften lassen.<sup>36</sup> In Kamerun zum Beispiel machten Zölle 1992 56 % des Steueraufkommens aus gegenüber 35 % im Jahr 2000. Das Zollhandelsabkommen GATT und in der Folge die WTO-Übereinkommen haben diesen Trend noch verstärkt. Die Abhängigkeit von Handelssteuern ist in fragilen Staaten in einer Nachkriegssituation sogar noch ausgeprägter, so bilden sie z. B. in Sierra Leone 60 % der gesamten Regierungseinnahmen.<sup>37</sup> Schlimmer noch, eine solche Politik wurde Entwicklungsländern auch in Form von Konditionalitäten für Kredite, Schuldenerlasse oder Entwicklungshilfe aufgezwungen, wobei ihr eigener politischer Entscheidungsspielraum beschnitten und somit die demokratische Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung ausgehöhlt wurde. Das trifft speziell auf die Weltbank zu, die mit ihrem „*Doing Business Report*“ und ihrem „*Country Policy and Institutional Assessment*“ (CPIA)-Index die Attraktivität der verschiedenen Entwicklungsländer für ausländische Direktinvestitionen u.a. in Abhängigkeit von ihrer Steuerpolitik bewertet. Auf diese Publikationen stützen multilaterale Entwicklungsbanken und auch einige bilaterale Geber ihre Finanzierungsentscheidungen.

Länder, die sich dazu durchgerungen haben, die von außen angeregten (oder aufgezwungenen) politischen Ratschläge nicht sklavisch umzusetzen, waren im Verhältnis dazu weniger stark betroffen. Es ist weithin anerkannt, dass insbesondere einige asiatische Länder aus der Globalisierung mehr Vorteile gezogen haben, weil sie Tempo und Ausmaß der Liberalisierung von Handel und Finanzströmen in erheblichem Maße selber bestimmt haben.<sup>38</sup>

### **2.2.2 Steuererleichterungen – für die Mächtigen**

Die Globalisierung von Handel und Finanzströmen erlaubt es transnationalen Konzernen und reichen Privatpersonen, dort zu investieren, wo sie am wenigsten Steuern zahlen. Das ist gleichzeitig ein starker Anreiz für einen Steuerwettbewerb zwischen den einzelnen Hoheitsgebieten. In dem ruinösen Steuerwettbewerb, der weder Industrie- noch Entwicklungsländer verschont, werden Steuersätze und Steuerlasten auf Kapital fortwährend gesenkt, so dass sich die Besteuerung am Ende auf weniger mobile Faktoren wie Arbeit und Konsum verschieben muss. Unterm Strich resultiert das in einem

---

<sup>35</sup> Damme, Lauren, Misrahi, Tiffany und Orel, Stephanie (2008): *Taxation Policy in Developing Countries What is the IMF's Involvement?*, Konsultationspapier für das Bretton Woods-Projekt, April 2008.

<sup>36</sup> *International Finance, Tax Competition and Offshore Financial Centers* - [http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-67839-201-1-DO_TOPIC.html).

<sup>37</sup> Therkildsen, Ole (2008): *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, Oktober 2008.

<sup>38</sup> Wang J. (2005): *Financial Liberalization in East Asia: Lessons from Financial Crises and the Chinese Experience of Controlled Liberalization*.

extremen Anstieg der Ungleichheit – sowohl zwischen einzelnen Ländern als auch innerhalb eines Landes.

Entwicklungsländer versuchen, durch Steuerbefreiungen oder Steuererleichterungen ausländische Investitionen anzulocken, richten Freihandelszonen ein und lassen zu, dass Erlöse ohne weiteres aus dem Land abgezogen werden. Unter diesen Umständen bleibt kaum etwas von dem Gewinn im Land, einmal ganz abgesehen von der Benachteiligung einheimischer Unternehmen vor Ort. Dieser weltweite Trend lässt sich an Zahlen ablesen: So wurden in Europa die Unternehmenssteuern von ca. 50 % in den 1970ern auf 32,5 % im Jahr 1999 und 29,8 % im Jahr 2003 gesenkt. Seit 1994 hat die Republik Südafrika ihre Unternehmenssteuersätze von 48 % auf 30 % gesenkt. Der kleine benachbarte Inselstaat Mauritius hingegen lockt mit einem Unternehmenssteuersatz von unter 1 %.<sup>39</sup> Die ILO schätzt, dass es heutzutage 2.700 Freihandelszonen in über 100 Ländern gibt, während es 1975 erst 70 in 25 Ländern waren.<sup>40</sup>

Gleichzeitig werden ausländischen Investoren zahlreiche Steuerausnahmen angeboten, insbesondere durch die Vervielfältigung der Freihandelszonen. In einem Bericht vom August 2008 merkte der IWF zutreffend an: „Steueranreize werden heute in Afrika südlich der Sahara viel häufiger genutzt als noch in den 1980er Jahren. Mehr als zwei Drittel der Länder in der Region locken Investoren mit Steuervergünstigungen. Auch die Zahl der Länder mit Freihandelszonen und den damit verbundenen Steuererleichterungen ist dramatisch angestiegen. Hinzu kommt, dass Länder der Region mit niedrigem Einkommen solche Anreize viel stärker nutzen als Länder mit mittlerem Einkommen. Dennoch sind die ausländischen Direktinvestitionen in Afrika südlich der Sahara abgesehen vom Rohstoffsektor in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum gestiegen. Solche Anreize verringern nicht nur die Steuerbasis, sondern machen die Steuerverwaltung auch extrem kompliziert und sind eine der Hauptursachen für Einkommensverluste und entgangene Einnahmen aus der steuerpflichtigen Wirtschaft.“<sup>41</sup>

Diese Analyse bestätigt, was verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft in Afrika und Lateinamerika beklagen – z. B. mit den Worten der christlichen Organisation *Juventud Obrera Cristiana* in Nicaragua: „In Nicaragua, Mittelamerika und 80 anderen Ländern der Welt haben die Freihandelszonen immer dieselben Auswirkungen: Es bilden sich steuerbefreite Wirtschaftsenklaven, in denen die Unternehmen zu niedrigen Sozial-, Arbeits- und Infrastrukturkosten sowie ohne Umwelt- und Sozialauflagen ihren Geschäften nachgehen können.“<sup>42</sup>

Auch die Geber von Entwicklungshilfe sind von jeher große Nutznießer von Steuerbefreiungen. Die Weltbank und der IWF zum Beispiel verlangen eine Mehrwertsteuerbefreiung für Importe und eine Befreiung von der Einkommenssteuer für ihre ausländischen und einheimischen Mitarbeiter sowie für die Expatriates ihrer Auftragnehmer. Für ihre ausländischen Auftragnehmer fordern die Organisationen der VN die Befreiung von der Ertragssteuer, während sich USAID dieses Privileg einzig für die Auftragnehmer vor Ort ausbittet. Wie der dänische Forscher Ole Therkildsen es ausdrückt, sind die Entwicklungsländer „häufig gezwungen, eine Unmenge an Ausnahmen zu verwalten, die (...) die ohnehin schwachen Steuerbehörden unnötig belasten und der Korruption Vorschub leisten. Schlimmer noch wird damit eine Kultur der Steuerbefreiungen gefördert und ein falsches Signal gesetzt, dass man nur mächtig genug sein muss, um der Besteuerung zu entgehen.“<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Solche Steuersätze sind typisch für Steueroasen, die versuchen, ausländisches Kapital anzuziehen. Sie gelten deshalb nicht für inländische Unternehmen, schließen realwirtschaftliche Aktivitäten ausdrücklich aus und gehen in der Regel Hand in Hand mit striktem Bankgeheimnis und laxer Regulierung. Wenn es überhaupt sinnvoll ist, im Zusammenhang mit Steuern von Wettbewerb zu sprechen, findet er jedenfalls in der hochgradig intransparenten und diskriminierenden Schattenfinanzwirtschaft der Steueroasen nicht statt; s. Kap. 2.4.

<sup>40</sup> Singa Boyenge, Jean-Pierre (2006): *Base de données du BIT sur les zones franches d'exportation*, ILO.

<sup>41</sup> Sanjeev, Gupta und Shamsuddin, Tareq (2008): *Mobilizing Revenue: strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs*, IMF Finance & Development Quarterly, September 2008 - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/gupta.htm> (eigene Übersetzung).

<sup>42</sup> JOC Nicaragua, Dezember 2004.

<sup>43</sup> *Taxation and state-building with a (more) human face*, DIIS Policy Brief, Oktober 2008.

### **2.2.3 Die Folgen sinkender Einnahmen für die Entwicklung**

Dieses Wegbrechen von Steuereinnahmen aufgrund externer Faktoren hat bereits dramatische Folgen. Es hat den Spielraum der öffentlichen Hand für Investitionen in grundlegende soziale Dienstleistungen verringert bzw. die Abhängigkeit von externer Finanzierung erhöht. Ausländische Produzenten und transnationale Konzerne profitieren von günstigen Bedingungen, während Produzenten vor Ort und Kleinunternehmer in vielen Ländern stark unter der Situation leiden, besonders in Afrika und Lateinamerika. Die Besteuerung des Faktors Arbeit und indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer sowie Gebühren machen einen immer größeren Teil des Steueraufkommens aus. Zwar fehlt es an geschlechterspezifischen Analysen der Steuer- und öffentlichen Ausgabenstruktur, doch liegt es auf der Hand, dass die Armen und insbesondere Frauen am Ende die Hauptlast tragen, während die Globalisierungsgewinner nur einen minimalen Beitrag leisten – innerhalb eines Landes und im Verhältnis zwischen einzelnen Ländern.<sup>44</sup>

### **2.2.4 Die scheinbar größere Autonomie der Entwicklungsländer**

Selbst wenn im Rahmen der Aid-Effectiveness-Agenda immer wieder mehr Eigenverantwortung der Staaten für ihre entwicklungspolitischen Strategien gefordert wird, führt das voraussichtlich nicht dazu, dass die Entwicklungsländer in ihren politischen Entscheidungsprozessen autonom werden. Bei den Konferenzen zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe in Rom (2003), Paris (2005) und Accra (2008) war keine echte Bereitschaft der Geberländer erkennbar, vom wirtschaftspolitischen Diktat in den Empfängerländern Abstand zu nehmen. So gesehen könnte man – angesichts der negativen Auswirkungen der extern beeinflussten Steuerpolitik – die aktuelle Schwächung der internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen als eine Wende zum Positiven für die Entwicklungsländer auffassen. Tatsächlich aber ist die Sachlage doch etwas komplizierter.

Seit die sogenannte „Doha-Entwicklungsrunde“ in der Sackgasse steckt, durchlebt die Welthandelsorganisation eine schwere Krise. Von der Schwächung dieses mit vielen Fehlern behafteten multilateralen Forums profitieren jedoch nicht zwangsläufig die armen Länder. Tendenziell sind nämlich die Machtverhältnisse in bilateralen Verhandlungen im Vergleich zu multilateralen Gesprächen viel brutaler. Seit dem Stillstand der Doha-Entwicklungsrunde treffen die Länder des Nordens bilaterale Handelsvereinbarungen, von denen sich die meisten als schädlich für die Länder im Süden erwiesen haben – besonders für die schwächsten unter ihnen. Die Abkommen über Wirtschaftspartnerschaften (Economic Partnership Agreements), die die Europäische Union versucht, vor allem afrikanischen Ländern aufzudrängen, würden deren Steuereinnahmen aus dem Handel drastisch reduzieren. Im Zuge der Wirtschaftspartnerschaft würde etwa ein Land wie Togo eine rund 30%ige Verringerung seines Steueraufkommens hinnehmen müssen. Schätzungen zufolge wären die afrikanischen Länder zum Ausgleich dieser Verluste auf eine Verdoppelung der europäischen Entwicklungshilfe angewiesen, wozu es wohl kaum kommen wird und was wiederum die Abhängigkeit der afrikanischen Staaten von ausländischen Geldgebern erhöhen würde.

Auch die internationalen Finanzinstitute stecken derzeit in der Krise (siehe Kasten 2 unten). Trotzdem sind sie nach wie vor für viele arme Länder besonders auf dem afrikanischen Kontinent unvermeidlich ein Hauptsprechpartner.

---

<sup>44</sup> Smith, T. (2000): *Women and tax in South Africa*, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE und Idasa.

## Kasten 2: Krise der internationalen Finanzinstitutionen

Die Weltbank und der IWF bestehen seit ihrer Gründung 1944 in Bretton Woods (USA), ohne eine wesentliche Reform erfahren zu haben. Das an sich begründet schon ein ernsthaftes Legitimitätsdefizit dieser Institutionen.

Aber sie sehen sich auch einer Mandatskrise gegenüber. So wie der IWF die Schuldenkrise gemanagt hat, die Asienkrise im Jahr 1997-98 und die Krise in Argentinien 2001, wollen viele asiatische oder lateinamerikanische Staaten überhaupt nichts mehr mit dem Fonds zu tun haben. Der IWF war auch nicht in der Lage, der Subprime-Krise in den USA und der weltweiten Instabilität der Finanzarchitektur mit ihren globalen Folgen wirksam und früh genug zu begegnen. Es mehren sich daher auf internationaler Ebene die Rufe nach einer Generalüberholung des IWF.

Auch im Falle der Weltbank wurden die gravierenden Schwächen ihrer politischen Empfehlungen als so inakzeptabel empfunden, dass die südamerikanischen Länder beschlossen, ihre eigene „Bank des Südens“ zu gründen. In Afrika schauen viele Länder, die Geld brauchen, heutzutage Richtung China. Auch einige Geberländer im Norden wie etwa Norwegen, Großbritannien und die Niederlande oder auch das italienische Parlament haben begonnen, die von der Weltbank auferlegten Konditionalitäten in Frage zu stellen.

Für die Bretton Woods-Institutionen hatte diese Situation aber auch finanzielle Konsequenzen. Der IWF hatte fast alle seine Kunden verloren und war deshalb 2007 zum Personalabbau gezwungen. Im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise ist das Tätigkeitsfeld allerdings wieder gewachsen. Die Situation der Weltbank scheint weniger bedrohlich. Doch allein die Tatsache, dass Norwegen 2007 25 % seiner geplanten Finanzbeiträge für die Weltbank gestrichen hat, macht deutlich, dass die Geber ihre Zuschüsse für die Weltbank verringern könnten, wenn es nicht zu einem Politikwechsel kommt.

Nichtsdestotrotz behaupten der IWF und die Weltbank ihre zentrale Rolle innerhalb der Gebergemeinschaft. Die meisten offiziellen Gläubiger innerhalb der OECD verlassen sich für ihre kreditpolitischen Strategien auf die Schuldennachhaltigkeitsanalyse des IWF. Durch die andauernden Gespräche im Kreis der G8 oder G20 zur Idee einer Charta verantwortungsvoller (oder nachhaltiger) Kreditvergabe wird der Stellenwert dieser Analysen voraussichtlich sogar noch steigen. In ähnlicher Weise ist abzusehen, dass die seit Rom 2003, Paris 2005 und zuletzt im September 2008 in Accra geführte Aid-Effectiveness-Debatte die zentrale Rolle der Weltbank und des IWFs in der Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit noch stärken wird. Es zeichnet sich nämlich in der Tat ein gewisses Risiko ab, dass die Abstimmung unter den Geldgebern (*coordination*) und die Partnerausrichtung (*alignment*), die als Schlagworte die Debatte prägen, eher die Position der internationalen Finanzinstitutionen festigen, als dass sie die nationalen Entwicklungsstrategien der Empfängerländer in den Vordergrund rücken. Das bereits erwähnte Rating der Weltbank in Form des CPIA mit seinen Überlegungen für die Bewertung steuerpolitischer Ansätze wird in diesem Prozess voraussichtlich eine besonders herausragende Rolle spielen. In der Debatte über die Erneuerung der globalen Finanzarchitektur könnte der IWF eine bedeutende Funktion übernehmen und beträchtlichen Machtzuwachs erfahren, während eine substantielle interne Reform über die Mitsprache und Beteiligung von Entwicklungsländern und eine verbesserte Rechenschaftspflicht weiter auf sich warten lässt.

Tatsächlich hat sich die umfassende Schwächung der internationalen Wirtschaftsorganisationen für die verschiedenen Entwicklungsländer unterschiedlich ausgewirkt. Manche haben anstelle der westlichen Geberländer andere Finanzquellen im Ausland gefunden. Vor allem China, Brasilien und Indien bieten den rohstoffreichen afrikanischen Ländern Alternativen. In vielen Fällen ist diese verringerte Abhängigkeit von den internationalen Finanzinstitutionen sicher eine gute Sache, weil so mehr politischer Handlungsspielraum entsteht. Doch sie kann sich auch negativ auswirken, wenn Länder von autoritären und zutiefst korrupten Machteliten regiert werden. Zudem bleibt die Abhängigkeit – auch wenn es in diesem Fall vielleicht China ist – grundsätzlich weiter bestehen, zumal die neuen Kredite meist nicht konzessionär und häufig mit Gegenleistungen z.B. bei der Rohstoffausbeutung verbunden sind.

Andere Länder haben hohe Währungsreserven gebildet (z.B. China) oder neue regionale Institutionen gegründet wie in Asien und Lateinamerika (z.B. die „Banco del Sur“), um ihre Abhängigkeit von der Weltbank und dem IWF zu verringern. Dagegen sind manche Länder noch immer stark auf die internationalen Finanzinstitutionen angewiesen, darunter die Mehrzahl der rohstoffarmen, hoch verschuldeten armen Länder (HIPC). Global betrachtet mag der Einfluss der internationalen

Finanzinstitutionen rückläufig sein, aber für eine kleine Gruppe von Ländern ist ihr Einfluss ungebrochen. Zudem gibt es starke Bestrebungen der Mehrheitseigner von Weltbank und IWF, diesen Institutionen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Finanzkrise neue Aufgaben zuzuweisen.

### 2.2.5 *Schlussfolgerung*

Wenn die Steuerpolitik in hohem Maße externen Faktoren unterliegt, wirkt sich das in zweifacher Hinsicht negativ aus. Inhaltlich wird meist die Progressivität außer Acht gelassen, wovon die Wohlhabenden profitieren, und es geht weniger um eine Umverteilung. Im Hinblick auf das Verfahren selbst wird verhindert, dass die Gestaltung der Steuerpolitik die ihr eigene zentrale Rolle spielt, nämlich die Rechenschaftspflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern zu fördern. In diesem Zusammenhang spielt die Gewährung unzähliger Steuerbefreiungen für transnationale Konzerne oder auch für Geber von Entwicklungshilfe eine besonders abschreckende Rolle. Nach Überzeugung von CIDSE ist Staatenbildung ein zentraler Aspekt der Entwicklung und es sollte anerkannt werden, dass eine gerechte, transparente und effiziente Besteuerung für die Staatenbildung eine Schlüsselrolle spielt.

Die Schwächung der multilateralen Wirtschaftsinstitutionen hat zu großer Ungewissheit geführt. Vermutlich ist das Ergebnis in manchen Fällen ein Mehr an Autonomie, doch die schwächsten Länder werden wahrscheinlich eher aufgrund unfairer bilateraler Vereinbarungen verlieren. Darüber hinaus sind ernsthafte Zweifel angebracht, ob die schwache globale Regierungsführung energisch genug auf den weltweiten Trend zunehmend regressiver nationaler Steuersysteme reagieren kann. In dieser Situation dürften die staatlichen Behörden im Süden und im Norden durchaus gemeinsame Interessen an einem entschiedeneren Vorgehen auf globaler Ebene gegen die Steuererosion haben.

## 2.3 **Profitmaximierung versus Unternehmensverantwortung**

### 2.3.1 *Missbrauch konzerninterner Verrechnungspreise*

Neben den Steuerprivilegien im Zuge des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs profitieren transnationale Konzerne vom ansehnlichen Handel zwischen ihren zahlreichen Tochterunternehmen und Niederlassungen (etwa 60 % des Welthandels<sup>45</sup>), indem sie komplizierte Strategien für die Fehlbewertung von gehandelten Waren, Dienstleistungen und sogenannten Intangibles wie Lizenzen oder Markenrechten entwickeln, um so Steuern zu vermeiden (transfer mispricing). Im Prinzip sind nach den OECD-Leitsätzen Waren etc., die zwischen zwei Niederlassungen derselben Muttergesellschaft gehandelt werden, nach marktüblichen Preisen zu berechnen – gemäß dem *Grundsatz des Fremdvergleichs (arm's length principle)*. Werden sie nicht zu marktüblichen Preisen angegeben, gilt dies als missbräuchliche Berechnung von Transferpreisen und verstößt gegen das Gesetz. Weil die meisten transnationalen Konzerne aus OECD-Ländern stammen, sollten sie diese gesetzlichen Vorschriften auch für ihre Geschäfte in Niedrigeinkommensländern befolgen. Damit aber Steuerbehörden überprüfen können, ob die Transferpreise zwischen einzelnen Niederlassungen nach dem Fremdvergleichsprinzip berechnet wurden, müssen sie die marktüblichen Preise kennen. Diese sind besonders für immaterielle Wirtschaftsgüter schwierig zu ermitteln (gewerbliche Schutz- und Markenrechte, Logos, Marketing, Versicherungen, Werbung, Finanzexpertise usw.) ebenso wie für unfertige Waren oder wenn sich das Geschäft in einem bestimmten Wirtschaftszweig stark auf einige wenige Unternehmen konzentriert. Darüber hinaus haben Länder mit niedrigem Einkommen nur einen begrenzten Inlandsmarkt, auf dem möglicherweise kein anderes Unternehmen diese Güter anbietet, so

---

<sup>45</sup> Nach Murphy, Richard (2008): *Country-by-Country Reporting*, Tax Justice Briefing, März 2008, schätzt die OECD das Volumen des zwischenstaatlichen Handels, der innerhalb transnationaler Konzerne (also ohne externe Handelspartner) abgewickelt wird, auf 60 Prozent des gesamten Welthandels. Das Originalzitat stammt aus einem Artikel im OECD Observer von April 2002 ([http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/670/Transfer\\_pricing:\\_Keeping\\_it\\_at\\_arms\\_length.html](http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html)).

dass keine Vergleichswerte vorliegen und die Behörden nicht wissen können, wie hoch der „marktübliche“ Preis wäre.

Infolgedessen hat sich im Rechnungswesen eine komplett neue Branche zur Bestimmung von Transferpreisen und zu deren Rechtfertigung gegenüber den Steuerbehörden herausgebildet. Transnationale Konzerne nutzen komplizierte Fehlbewertungsverfahren, die von internen Fachabteilungen oder externen Anbietern wie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und internationalen Anwaltskanzleien erarbeitet werden, um ihre Gewinne aus Hochsteuer- in Niedrigsteuerländer oder -gebiete zu verschieben. Nach den derzeit geltenden internationalen Vorschriften für die Erstattung des jährlichen Lageberichts und des Jahresabschlusses von transnationalen Konzernen ist die Angabe genauer Informationen, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Ländern der Geschäftstätigkeit, nicht erforderlich – weder in Hinblick darauf, wo und unter welchen Namen ein Konzern überall tätig ist, noch in Hinblick auf seine dort erzielten Umsätze, Gewinne und gezahlten Steuern im jeweiligen Geschäftsjahr. Im Zusammenspiel mit diesem Mangel an Transparenz sind missbräuchliche Preisbildungen und manipulierte Kapitalstrukturen wesentliche Vorgehensweisen zur Steuervermeidung. Auch wenn nur spärliche Informationen aus dieser Schattenfinanzwirtschaft vorhanden sind, hat eine Untersuchung der englischen Tageszeitung *The Guardian* ans Licht gebracht, wie namhafte, im Bananenhandel tätige Konzerne ein komplexes System entwickelt haben, um den Großteil ihrer Gewinne in Steueroasen wie die Bermudas, Kaimaninseln, Jersey und die Britischen Jungferninseln zu verschieben.<sup>46</sup> Auf diese Weise bleibt dann wenig übrig für die Steuerbehörden in den Ländern, in denen die Ware konsumiert wird, wie den USA und Europa, oder in denen sie produziert wird, etwa in Mittelamerika. In Guatemala enthüllte eine Partnerorganisation von CIDSE, das *Centro Internacional de Investigación sobre Derechos Humanos*, 2006 den Missbrauch der Steuerbefreiungsgesetze durch Konzerne wie Kellogg's, Colgate-Palmolive und das Bergbauunternehmen Montana. Die Verluste für Guatemala wurden auf mindestens 400 Millionen USD im Jahr oder 10 % des Staatshaushaltes geschätzt<sup>47</sup>. Weltweit entgehen dem Fiskus in den Entwicklungsländern jährlich nach Schätzungen aus dem Jahre 2000 durch falsch angegebene Transferpreise 50 Milliarden USD – nahezu ebenso viel, wie zu jener Zeit weltweit an öffentlicher Entwicklungshilfe floss.<sup>48</sup>

### 2.3.2 *Einkommen aus Rohstoffen*

Die Frage, welcher Gewinnanteil von ausländischen Investitionen in den Zielländern verbleibt, ist im Bereich der Rohstoffindustrie besonders brisant. Bei den Rohstoffpreisen konnte in den letzten Jahren ein regelrechter Boom verzeichnet werden, wenn auch mit starken Schwankungen. Die Beratungsfirma Global Insight wies darauf hin, dass Nigerias Staatsvermögen 2007 um 291 % angestiegen ist und das von Angola im selben Jahr um 84 %.<sup>49</sup> Angeheizt wurde die Lage noch durch die zunehmend wichtige Rolle sogenannter aufstrebender Länder wie China und Indien sowie die Spekulationen der Hedgefonds. Die Nachfrage nach Rohstoffen und der Wettbewerb um Zugang zu ihnen ist konstant gestiegen. Da viele Entwicklungsländer über Rohstoffe verfügen, kann eine stärkere Nachfrage potentiell ihre nationale Einkommenssituation verbessern und in der Folge zu höheren Sozialausgaben führen. Doch dazu kommt es kaum. Die Umstände im In- und Ausland verhindern, dass die Landesbevölkerung und vor allem die am meisten betroffenen Gemeinwesen vor Ort von einer gesellschaftlich und ökologisch nachhaltigen Verwendung der nationalen Ressourcen profitieren.

---

<sup>46</sup> Griffiths, Ian und Laurence, Felicity (2007): *Bananas to UK via the Channel Islands? It pays for tax reasons*, *The Guardian*, 6. November 2007 - <http://www.guardian.co.uk/business/2007/nov/06/12>.

<sup>47</sup> *Guatemalans Denounce Tax Evasion*, Prensa Latina, Pressemitteilung vom 19. Juni 2006.

<sup>48</sup> Oxfam (2000): *Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxfam Briefing Papers, Oxford. Die Organisation Christian Aid ordnet in ihrem im Mai 2008 veröffentlichten Bericht „*Death and Taxes: the true toll of tax dodging*“ die Steuerausfälle in Entwicklungsländern dem dortigen Finanzierungsbedarf für öffentliche Grundleistungen zu und kommt zu dem Schluss, dass „allein die illegale Steuerumgehung im Rahmen von Handelsgeschäften zwischen 2000 und 2015 für den Tod von etwa 5,6 Millionen Kleinkindern in den Entwicklungsländern verantwortlich ist. Das sind jeden Tag fast 1.000.“

<sup>49</sup> Global Insight (2008): *Sovereign Wealth Fund Tracker*, London.

Zum Schaden vieler Rohstoffländer hat der rasante Anstieg der Rohstoffpreise zu einem an Raub grenzenden Verhalten geführt. Das kann man daran sehen, wie Verträge für den Rohstoffabbau ausgehandelt werden, bei denen gewöhnlich das Herkunftsland der Rohstoffe nur einen Bruchteil des erhofften Einkommens erhält<sup>50</sup> und auch das zumeist nur auf Kosten von Gemeinwesen vor Ort, die umgesiedelt werden, um Platz für die Abbauarbeiten zu machen.<sup>51</sup>

Durch Erpressung und Bestechung können Regierungsbeamte in Entwicklungsländern mit signifikanten Rohstoffvorkommen leicht ein privates Vermögen anhäufen. Der US-Senat berichtete 1999, dass Omar Bongo, seit 1967 Präsident von Gabun, systematisch 8,5 % der öffentlichen Gelder auf sein Privatkonto bei der Citibank in New York verschoben hat.<sup>52</sup> Eine verantwortungsvolle und transparente Verwaltung kann dabei nur auf der Strecke bleiben. Die Verträge über den Zugang zu Rohstoffen und ihre Nutzung werden häufig so verfasst und unterschrieben, dass sich lokale „Eliten“ und ihre Verhandlungspartner bei den transnationalen Konzernen ihre Vorteile sichern, während Umweltaspekte und das Interesse der Bevölkerung außen vor bleiben.<sup>53</sup>

In manchen Fällen haben aber auch nationale Regierungen mit den besten Absichten und im Bemühen um das Gemeinwohl einfach nicht die Fähigkeiten und die Verhandlungsstärke, um mit ausländischen Firmen faire Deals abzuschließen und die Einhaltung der Vertragsbedingungen zu überwachen.<sup>54</sup> Manche Regierungen haben nicht die vollständige Kontrolle über ihr gesamtes Staatsgebiet, so dass lokale Machthaber (oft genug Warlords) kostbare Rohstoffe zum Schaden der dort lebenden Gemeinwesen und künftiger Generationen illegal verschachern. Dann wiederum gibt es Länder wie die Demokratische Republik Kongo, wo lokale bewaffnete Auseinandersetzungen und Bürgerkriege durch den illegalen Handel überhaupt erst in Gang gehalten werden und sich das durch die Rohstoffe gegebene Entwicklungspotenzial in einen schrecklichen Fluch verwandelt.<sup>55</sup>

Andererseits erhalten die Regierungen im Süden nur unzureichende internationale Unterstützung für eine effektivere Verwaltung und Überwachung des Rohstoffabbaus durch ausländische Unternehmen (vorwiegend große transnationale Konzerne). So bleibt die 2002 ins Leben gerufene Transparenzinitiative des Rohstoffsektors (Extractive Industries' Transparency Initiative, EITI), selbst wenn sie ein Schritt in die richtige Richtung ist, doch nur ein freiwilliger Vorstoß. Sie erfordert keine hinreichend detaillierte Offenlegung von Daten durch die Regierungen und Unternehmen. Bankgeheimnis, Steueroasen, internationale Vorschriften für die Rechnungslegung – sie alle begünstigen die intransparenten Gewinne der transnationalen Konzerne und korrupten lokalen „Eliten“. Geht es um die Versorgung ihrer Volkswirtschaften mit Rohstoffen und Energie, dann hat für die Regierungen der Industrieländer (und in zunehmendem Maße der Schwellenländer) die Sicherung eines preisgünstigen und ununterbrochenen Zugangs offensichtlich klare Priorität vor mehr Fairness und Transparenz bei der Nutzung von Rohstoffen in Entwicklungsländern.<sup>56</sup>

Seit den 1980er Jahren haben internationale staatliche und private Darlehensgeber mit Entwicklungsländern zunehmend rohstoffgesicherte Kreditverträge abgeschlossen, um den langfristigen Zugang zu diesen Ressourcen zu sichern. Das hat sich als äußerst wirkungsvolles Instrument zur Ausbeutung rohstoffreicher Länder erwiesen. Teilweise liegt das daran, dass die politische Führung eines Landes nur sehr kurzsichtig handelt. In vielen Fällen jedoch brauchen die

---

<sup>50</sup> Christian Aid (2007): *A Rich Seam: who benefits from rising commodity prices*, London.

<sup>51</sup> CIDSE (2008): *Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice. Submission to UN Special Representative on Business and Human Rights*, Brüssel.

<sup>52</sup> Zitiert in CCFD (2007): *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Arbeitsdokument, 2007 - [http://www.ccfid.asso.fr/e\\_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf](http://www.ccfid.asso.fr/e_upload/pdf/biens-mal-acquis.pdf).

<sup>53</sup> Siehe etwa: Global Witness (2006): *Digging in Corruption, Fraud, Abuse and Exploitation in Katanga's Copper and Cobalt Mines*, Washington DC.

<sup>54</sup> SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007): *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

<sup>55</sup> Global Witness (2006): *The Sinews of War: Eliminating the Trade in Conflict Resources*.

<sup>56</sup> Global Witness (2002): *All the Presidents' Men: The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatised War*.

Regierungen der Entwicklungsländer diese Darlehen einfach, weil sie in einer akuten Finanzklemme stecken und Geld für den öffentlichen Haushalt und die Rückzahlung ihrer massiven, seit Anfang der 1980er Jahre angesammelten Auslandsschulden brauchen. Es gibt Länder, wo sich die Ölfirmen tatsächlich mit den Darlehensgebern – seien das nun private Banken oder staatliche Einrichtungen – zusammengetan haben, um ein Darlehen durch den preiswerten Zugang zu Ölressourcen für einen Zeitraum von 5 bis 15 Jahren zu sichern. Das trifft zum Beispiel auf das französische Unternehmen Elf (heute Total) zu, das in Kongo-Brazzaville mit französischen Banken wie *BNP Paribas*, *Société Générale* und *Crédit Agricole* kooperiert. 1998 etwa vergab *Crédit Agricole* Kredite in Höhe von 60 Millionen USD an den Autokraten Denis Sassou Nguesso und ließ sich dafür die Bereitstellung von Öl zum Preis von 7 USD pro Barrel zusichern. Kongo-Brazzaville, wo 70 % der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebt, hat inzwischen eine Auslandsverschuldung in Höhe des Dreifachen seines BIP, obwohl das Land der viertgrößte Ölproduzent in Subsahara-Afrika ist<sup>57</sup>.

Diese Situation einseitiger Rohstoffausbeutung findet ihren Niederschlag auch in sehr niedrigen Steuersätzen und Konzessionsabgaben sowie Sondervereinbarungen in Form von Steuererleichterungen und -ausnahmen für ausländische Firmen, die in den Entwicklungsländern im Rohstoffsektor tätig sind. Sogar die offiziellen Steuersätze bleiben oft unbezahlt aufgrund von Korruption und undurchschaubaren Praktiken wie gefälschten Rechnungen oder den bereits erwähnten manipulierten Verrechnungspreisen für Waren, die über Steuerparadiese weitergehandelt werden.

Es handelt sich insgesamt um ein sehr vielgestaltiges Problem, das sich nur schwer quantifizieren lässt, obwohl verschiedene Schätzungen darauf hindeuten, dass es riesige Ausmaße hat. So veröffentlichte etwa im Juli 2008 das Global Financial Integrity Program (GFI) mit Sitz in Washington einen Bericht<sup>58</sup> mit der Schätzung, dass aus der Demokratischen Republik Kongo zwischen 1980 und 2006 etwa 15,5 Milliarden USD durch Kapitalflucht abgezogen wurden. In der begleitenden Pressemitteilung hieß es: „Die ‚allgegenwärtige Korruption‘ und falsche Rechnungsstellung bei Handelswaren und Dienstleistungen führten in der Wirtschaft der Demokratischen Republik Kongo (DRK) zu einem jährlichen Verlust von beinahe 600 Millionen USD. Der Autor des Berichts, der bekannte Wirtschaftswissenschaftler Dev Kar, merkt an: ‚Mit dem Geld hätte die DRK ihre kompletten Auslandsschulden in Höhe von 11,2 Milliarden USD zurückzahlen können.‘“ Im Bericht selber steht zu lesen: „Höhere Steuereinnahmen aus dem Bergbausektor – auch durch eine Bekämpfung der Korruption – sind vorrangig zur Verbesserung der staatlichen Ertragslage. In den 1980er Jahren trug der Bergbausektor 25 % zum gesamten Steueraufkommen, 75 % zu den Gesamtexporten und 25 % zum BIP bei. 2005 betragen die Steuereinnahmen aus dem Bereich des Bergbaus nach Angaben der kongolesischen Regierung 27 Millionen USD (2,4 % der gesamten Steuereinnahmen).“<sup>59</sup>

Ein weiterer Bericht von Juli 2008, verfasst von der University of Massachusetts Amherst, geht davon aus, dass in Afrika südlich der Sahara, „die tatsächliche Kapitalflucht über einen Zeitraum von 35 Jahren für alle 40 Staaten bei etwa 420 Milliarden USD lag (USD zum Wert von 2004). Unter Berücksichtigung der entgangenen Zinseinnahmen betrug die akkumulierte Kapitalflucht Ende 2004 ca. 607 Milliarden USD. (...) Das im Ausland deponierte Privatvermögen des Subkontinents gehört einer sehr kleinen, relativ wohlhabenden Schicht, während die Regierungen die Last der öffentlichen Auslandsverschuldung der Gesamtheit der Bevölkerung aufbürden.“<sup>60</sup> Ein Großteil des Fluchtkapitals stammt aus rohstoffreichen afrikanischen Ländern wie Nigeria, Angola, Kamerun und den beiden Kongos<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Eurodad u. a. (2007): *Skeletons in the Cupboard. Illegitimate Debt Claims of the G7*, Joint NGO Report, Februar 2007.

<sup>58</sup> Kar, Dev; Mammadov, Ramil; Goodermote, Rachel und Upadhyay, Janak (2008): *Capital Flight from the Democratic Republic of Congo*, Global Financial Integrity at the Center for International Policy, Juli 2008 - <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/capital%20flight%20from%20drc.pdf>.

<sup>59</sup> Eigene Übersetzung.

<sup>60</sup> [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_151-200/WP166.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf) (eigene Übersetzung).

<sup>61</sup> Siehe Tabelle auf S. 41 des o. g. Berichts.

In den seltenen Fällen, in denen eine Regierung versucht, Verträge neu zu verhandeln und Steuern und Konzessionsabgaben zu erhöhen, droht gewöhnlich heftiger Widerstand. Das war beispielsweise der Fall in Bolivien, als der neu gewählte Präsident Evo Morales eine Neuverhandlung der Verträge zur Ausbeutung der Erdgasvorkommen ankündigte, die bis dato nur einer sehr geringfügigen Besteuerung unterlag.

Doch es gibt auch Regierungen mit innovativen Ansätzen für das Rohstoffmanagement, die ganz im Gegensatz zur üblichen Unternehmenslogik stehen. Dazu zählt etwa Ecuador, wo die derzeitige Regierung beschlossen hat, von der Förderung eines Teils der Erdölvorkommen abzusehen, um sie für künftige Generationen zu erhalten. Auch die Regierung von Osttimor hat ähnliche Maßnahmen ergriffen.

### 2.3.3 *Rechenschaftspflicht des Privatsektors*

Vor dem Hinergrund dieser Entwicklung hin zu immer mächtigeren und reicheren Unternehmen erhält der Gedanke zunehmend Gewicht, dass die transnationalen Konzerne mit ihrem erheblichen Einfluss auch Verantwortung für die gesellschaftlichen und ökologischen Konsequenzen ihres Tuns übernehmen sollten. Dieser Denkansatz bietet die konkrete Chance, die korrekte Erfüllung steuerlicher Pflichten (*tax compliance*) als Teil der Unternehmensverantwortung zu verstehen und Mechanismen zur Steuerhinterziehung vehement zu bekämpfen.<sup>62</sup> Dafür gibt es bereits einige konkrete Anknüpfungspunkte:

- In den letzten zehn Jahren wurden zahlreiche Verhaltensnormen auf freiwilliger Basis für Unternehmen und Industrie sowie Initiativen zur Unternehmensverantwortung (CSR) entwickelt. Tendenziell werden solche freiwilligen Kodizes von Branchen angewendet, die entweder stark im Licht der Öffentlichkeit stehen oder besonders empfindlich auf Verbrauchermeinungen und -verhalten reagieren.
- Die einstimmig vom VN-Unterausschuss zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte angenommenen Normen zur Verantwortung von transnationalen und anderen Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf Menschenrechte sind nach wie vor das umfassendste und detaillierteste Dokument mit Empfehlungen für Unternehmen. Sie sollen sicherstellen, dass die unternehmerischen Aktivitäten keinen Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten. Der VN-Menschenrechtsrat hat diese Normen jedoch noch nicht angenommen, sondern einen Experten aus Harvard, Prof. Dr. John Ruggie, beauftragt, vor der weiteren Beratung über das Thema einen Bericht vorzulegen.<sup>63</sup> Allerdings ging es bei der Diskussion über die Rechenschaftspflicht von Unternehmen bislang selten um die Verantwortlichkeit von Unternehmen hinsichtlich ihrer Steuerpflichten. Das hat sowohl politische als auch fachliche Gründe. Politisch gesehen gelten Steuern fälschlicherweise meist als Kosten, obwohl sie mit der Produktion der von den Unternehmen vermarkteten Waren und Dienstleistungen unmittelbar nichts zu tun haben. Sie fallen erst im Nachhinein als Beitrag für das Gemeinwesen an, der aus den Gewinnen zu leisten ist, für deren Zustandekommen dieses Gemeinwesen notwendige Grundlagen zur Verfügung stellt (Infrastruktur, Bildung, soziale Absicherung, öffentliche Sicherheit etc.). Aus fachlicher Sicht bleibt es nach wie vor schwierig, missbräuchliche Angaben bei konzerninternen Verrechnungspreisen und andere betrügerische Praktiken aufzudecken, weil sie in hochkomplizierten Konstrukten versteckt werden.
- Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen enthalten neben Grundsätzen zur Offenlegung von Informationen, zu Beschäftigung, Verbraucher- und Umweltschutz auch einen Abschnitt über Steuerzahlungen. Allerdings sind die Leitsätze begrenzt auf Unternehmen mit Sitz in den OECD-Ländern, wenn sie auch deren Investitionen in Drittländern einschliessen.

---

<sup>62</sup> CIDSE (2008): *Recommendations to reduce the risk of human rights violations and improve access to justice. Submission to UN Special Representative on Business and Human Rights*, Brüssel.

<sup>63</sup> Menschenrechtsrat (2008): *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises John Ruggie*.

Gravierender ist jedoch, dass sie keine rechtliche Verbindlichkeit haben und nur über einen schwachen Überwachungs- und Konfliktlösungsmechanismus verfügen.<sup>64</sup>

- Sogenanntes ethisches oder verantwortungsvolles Investment hat sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Fast jede westliche Bank bietet ihren Kunden mittlerweile wenigstens ein Finanzprodukt für ethisches Investment an. Die ethischen Erwägungen variieren von Produkt zu Produkt, doch in aller Regel geht es um den negativen Ausschluss bestimmter Branchen oder Sektoren (z. B. für Investoren, die ihr Geld nicht in der Rüstungsindustrie bzw. der Tabak- oder Alkoholindustrie anlegen wollen) und/oder die positive Auswahl einzelner Unternehmen anhand von Ratings (*best-in-class*-Ansatz). Einige Ratingagenturen haben dafür spezielle Bewertungskriterien für Sozial- und Umweltaspekte entwickelt. Beim *Forum for European Responsible Investment* 2008 wurde darüber diskutiert, im Rahmen dieser Ratings auch Kriterien der Steuergerechtigkeit zu berücksichtigen. Vielversprechende Vorschläge wurden gemacht, wie man verantwortungsvollen Investoren helfen kann, ihr Geld nicht in Unternehmen zu investieren, die sich weigern, umfassend über ihre Verbindungen zu Schattenfinanzplätzen zu informieren.
- Was die rohstoffreichen Länder angeht, entstanden infolge der Kampagnen der Zivilgesellschaft verschiedene Initiativen, darunter das „FSC“-Label des *Forest Stewardship Councils* für Holzprodukte und der Kimberly-Prozess zur Zertifizierung von Diamanten. Die internationale Initiative *Publish What You Pay* (PWYP) setzt sich u. a. bei Regulierungsbehörden und mit Rechnungslegungsvorschriften befassten Gremien in den Industrieländern dafür ein, von rohstofffördernden Unternehmen detaillierte Angaben über Geldflüsse zwischen Unternehmen und Regierungen in rohstoffreichen Ländern zu verlangen. So soll die Transparenz verbessert und den Bürgern in diesen Ländern die Möglichkeit gegeben werden, dass sie „ihre Regierung zur Rechenschaft ziehen“ können.<sup>65</sup> Seit der Gründung im Jahre 2002 liefert PWYP erfolgreich Argumente für eine verbesserte Offenlegung der Finanzströme in der Rohstoffindustrie. Im November 2007 trat das EU-Parlament dafür ein, im Rahmen der internationalen Rechnungslegungsstandards nach den IASB-Vorgaben (*International Accounting Standards Board*) eine länderbezogene Rechnungslegung verbindlich vorzuschreiben, und rief die Europäische Kommission zur Unterstützung dieses Vorschlags auf.<sup>66</sup> Gegenwärtig sehen die Vorschriften und Normen lediglich regionale oder globale Angaben der Konzerne vor, so dass es zumeist unmöglich ist, den veröffentlichten Daten zu entnehmen, wie die Situation in einem bestimmten Land aussieht. Ein solcher verbindlicher Ansatz wäre im Bemühen um Transparenz ein gewaltiger Schritt vorwärts. Allerdings befürworten derzeit die Ölkonzerne und westlichen Regierungen eher die schwerfälligere Multistakeholder-Initiative EITI, deren größter Nachteil, wie oben bereits erwähnt, die Freiwilligkeit ist.
- Auch gesetzliche Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche könnten als schlagkräftige Instrumente genutzt werden, um Finanzdienstleister vor Gerichten und Steuerbehörden zur Verantwortung zu ziehen. Die 3. EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche wurde 2005 in Anlehnung an die Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) angenommen und erweiterte die verantwortlichen Berufsgruppen und die Verantwortung von Finanzdienstleistern, wenn es gilt, den Justizbehörden beim Aufspüren von Schwarzgeld zu helfen. Praktisch sind jetzt nicht mehr nur Banken, sondern auch Kasinos, Galeristen, Immobilienmakler, Rechnungsprüfer und Rechtsanwälte verpflichtet, die Anti-Geldwäschebehörden bei Verdacht auf Schwarzgeld zu verständigen. Diese Verpflichtung umfasst nunmehr ein breites Spektrum an Vergehen und Verbrechen, darunter in vielen europäischen Ländern die Steuerhinterziehung. Alle Mitgliedsstaaten waren aufgerufen, die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen zur Umsetzung dieser 3. Richtlinie bis Ende 2007 treffen.

---

<sup>64</sup> [http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en\\_2649\\_34889\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3343,en_2649_34889_2397532_1_1_1_1,00.html).

<sup>65</sup> Siehe deutsche Veröffentlichung: [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/dt\\_publish\\_what\\_you\\_pay.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/dt_publish_what_you_pay.pdf)

<sup>66</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0526+0+DOC+XML+V0//DE>

### 2.3.4 Schlussfolgerung

Die derzeitigen nationalstaatlichen Steuersysteme stoßen angesichts der Mobilität des Kapitals und der Aktivitäten transnationaler Konzerne immer mehr an ihre Grenzen. Das führt zu einem internationalen Steuerwettbewerb, einer *Abwärtsspirale* in Hinblick auf Steuern, Regulierung und Verdunkelung, sowie zu einer Erosion der nationalen Steuerbasis mit allen sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Eine der gravierendsten Folgen ist eine Verschiebung der Steuerlast vom Faktor Kapital zu den Faktoren Arbeit und Konsum. Darunter leidet die Progressivität nationaler Steuersysteme, während Ungleichheit und Armut entsprechend verstärkt werden.<sup>67</sup> Gleichzeitig sind einige Konzerne, die enorm von der Globalisierung profitiert haben, inzwischen mächtiger als so manche Regierung. Dennoch sind sie keinerlei demokratischer Rechenschaftspflicht unterworfen; rechenschaftspflichtig sind sie nur gegenüber ihren Aktionären. CIDSE unterstützt die Forderung, dass transnationale Konzerne hinsichtlich ihrer Sozial- und Umweltpflichten rechenschaftspflichtig sein sollten. Das beinhaltet auch ganz vorrangig die Pflicht, Steuern zu zahlen. Diese Thematik kann nur bedingt auf nationaler Ebene oder auf freiwilliger Basis angegangen werden. Nach CIDSEs Überzeugung erfordern diese Probleme eine gemeinsame Anstrengung in einem internationalen Rahmen.

## 2.4 Steueroasen, Steuerhinterziehung und Korruption versus Transparenz und Regulierung

Neben den oben erläuterten Herausforderungen des Steuerwettbewerbs geraten auch andere Trends immer mehr in den Blickpunkt. Durch die zunehmende Bedeutung und Öffnung von Finanzmärkten und grenzüberschreitenden Investitionen sowie durch den Einsatz technischer Hilfsmittel sind die Schattenfinanzplätze oder Steueroasen zu einem wesentlichen Hindernis für jede Art von Steuergerechtigkeit geworden.

### 2.4.1 Das wesentliche Hindernis für Steuergerechtigkeit

Steueroasen, im Englischen auch *secrecy jurisdictions*<sup>68</sup> verfolgen das Ziel, mithilfe ihrer hoheitlichen Vollmacht zur Gesetzgebung Bürgern und Unternehmen aus anderen Staaten Hilfestellung zur Umgehung dort geltender Gesetze zu bieten – seien es Finanzvorschriften, steuerrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen. Sie sind eine Herausforderung für eine jede der fünf Schlüsselfunktionen von Steuern:

1. Schattenfinanzplätze schwächen die fiskalische Funktion durch Verluste aufgrund von Steuerhinterziehung und -umgehung sowie durch ein stetiges Abbröckeln der Steuersätze im Rahmen des verschärften Abwärtswettlaufs. Dadurch untergraben sie die Steuermoral in anderen Ländern.
2. Schattenfinanzplätze sind kontraproduktiv für eine Politik, die auf Umverteilung von Wohlstand abzielt. Der Wohlstand konzentriert sich so weiter in den Händen der Reichsten. Der Steuerwettbewerb tobt dort am heftigsten, wo es um mobile Besteuerungsgrundlagen geht – das

---

<sup>67</sup> Weitere Einzelheiten unter: [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=102](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=102) (in englischer Sprache).

<sup>68</sup> Weder im Deutschen noch international gibt es eine einheitliche Sprachregelung. Umgangssprachlich ist der Begriff „Steueroase“ (*tax haven, paradis fiscal*) geläufig, der jedoch außer acht lässt, dass die Charakteristika dieser Finanzplätze auch zur Geldwäsche und zum Ausweichen vor nationalen Regulierungsvorschriften verwendet werden. Deshalb kommt in diesem Text als deutsche Entsprechung des englischen *secrecy jurisdiction* i.d.R. der Begriff „Schattenfinanzplatz“ zur Anwendung. Der in der Literatur häufig verwendete Begriff „Offshore-Finanzzentrum“ hat den Nachteil, dass er meist mit kleinen Inselstaaten assoziiert wird und große Finanzplätze wie die City of London oder den US-Bundesstaat Delaware nicht berücksichtigt. In den offiziellen Dokumenten der G20 und G8 ist in jüngerer Zeit meist von nicht-kooperativen Hoheitsgebieten (*non-cooperative jurisdictions*) die Rede, was jedoch in erster Linie diplomatischen Rücksichtnahmen geschuldet ist. Für die Diskussion der fraglichen Konzepte siehe auch: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/08/27/finding-the-secrecy-world/>.

heißt insbesondere das Vermögen reicher Privatpersonen und die Profite transnationaler Konzerne und Banken. Unterdessen steigt der Anteil am Steueraufkommen, den die Armen – vor allem in Form indirekter Steuern – zahlen müssen.

3. Schattenfinanzplätze schwächen in erheblichem Maße die Wirkungskraft von Regulierungen und anderen rechtlichen Rahmenvorschriften in Drittländern, wie die Rolle der Hedgefonds – oftmals in Schattenfinanzplätzen angesiedelt – in der aktuellen Finanzkrise deutlich gezeigt hat.
4. Im Großen und Ganzen haben Schattenfinanzplätze keinen großen Einfluss auf nationale Strategien zur Preiskorrektur. In manchen Fällen trifft aber sogar das zu. Andorra beispielsweise fördert den grenzüberschreitenden Handel mit zollfreien Waren wie Alkohol und Tabak. Allerdings sind Steueroasen ein entscheidendes Hindernis für die Einführung globaler Steuern zum Zwecke der Preiskorrektur, wie etwa Steuern auf Finanztransaktionen.
5. Schattenfinanzplätze schwächen nicht nur das Steuersystem als wichtiges Mittel zur Steigerung der politischen Repräsentation – sie stellen auch eine direkte Bedrohung für die Demokratie dar. Denn sie fördern und decken Korruption und bieten die Möglichkeit, Geld aus ungesetzlichen Aktivitäten wie der Unterstützung korrupter Regime und aus organisierter Kriminalität zu waschen und zu parken (siehe Kasten 3).

#### **2.4.2 Schattenfinanzplätze: ihre zentraler Rolle in der Weltwirtschaft**

Laut IWF-Definition zeichnen sich „Offshore-Finanzzentren“<sup>69</sup> (OFCs) durch eine relativ hohe Anzahl an Finanzinstituten aus, die in erster Linie Geschäfte mit Personen mit Auslandswohnsitz machen. Ihre – für den inländischen Bedarf überdimensionierten – Finanzsysteme beschäftigen sich großteils mit ausländischem Vermögen und Verbindlichkeiten. Finanzaktivitäten werden kaum oder gar nicht besteuert. Finanzgeschäfte sind nur gering oder mäßig reguliert und es gibt ein hohes Maß an Anonymität oder Geheimhaltung für Bankangelegenheiten mit geringer Transparenz. Diese Merkmale machen Finanzplätze zu Schattenfinanzplätzen oder „Steueroasen“.

Steueroasen sind zugleich „Finanzoasen“, da sie nur sehr lockere Vorschriften für Finanzgeschäfte haben: So sind sie beispielsweise nicht an die Standards des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bezüglich der Eigenkapitalquote gebunden. Deshalb operieren bis zu zwei Drittel aller Hedgefonds unter ihrem Schutzschirm. Hier können die Fonds zur Steigerung von Spekulationsgewinnen hohe Fremdkapitalhebel ansetzen, die in regulierten Finanzplätzen wegen der damit verbundenen Risiken verboten sind. Aus einer internationalen Perspektive sind Schattenfinanzplätze zudem „Rechtsoasen“, denn sie verweigern fast systematisch die Zusammenarbeit mit ausländischen Steuer- und Justizbehörden.

Wer Steuern hinterzieht, nutzt dieselben Mechanismen und Schlupflöcher der globalen Finanzarchitektur wie kriminelle Organisationen und korrupte Akteure. Die Palette solcher Mechanismen umfasst Trusts, Briefkastenfirmen, Bankgeheimnis, Steueroasen, Offshore-Firmengründungen, internationale Kapitalgesellschaften, Stiftungen, Korrespondenzbanken, Strohleute als Geschäftsführer, vorgetäuschte elektronische Überweisungen und zahlreiche andere Tricksereien, die im Zwielfeld fehlender Finanzmarkttransparenz zur Anwendung gelangen. Legale Institutionen mit gesellschaftlichem Sonderstatus und Privilegien werden für Zwecke ausgenutzt, für die sie nie gedacht waren.

Schattenfinanzplätze spielen inzwischen eine zentrale Rolle in der Weltwirtschaft. In den 1970ern machte der IWF 25 solcher Finanzzentren aus. Heute dagegen sind es mehr als 60. Die City of London und der US-Staat Delaware werden von vielen (wie beispielsweise vom IWF und Brasilien) als Steueroasen eingestuft. 4000 Banken haben ihren Sitz in Steueroasen. Etwa die Hälfte aller Finanzgeschäfte eines Tages laufen über Steueroasen ab. Die Kaimaninseln etwa sind weltweit der fünfgrößte Finanzplatz und der größte Auslandsinvestor in China.

---

<sup>69</sup> IWF- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>.

### ***Kasten 3: Schattenfinanzplätze als Zufluchtsort für unterschlagenes öffentliches Vermögen***

Oftmals locken die Praktiken der Schattenfinanzplätze auch illegale Finanzströme an und unterstützen die Korruption. Von Diktatoren beiseite geschafftes öffentliches Vermögen ist oft auf Bankkonten in Ländern angelegt, die das Bankgeheimnis und die Anonymität hochhalten. Paradoxerweise genießen die meisten dieser Länder eine positive Reputation hinsichtlich ihrer eigenen Korruptionsanfälligkeit, da die einschlägigen Indizes insbesondere von Transparency International die Beihilfe zur Korruption unberücksichtigt lassen. So waren 2005 etwa 600 Millionen USD des früheren philippischen Diktators Ferdinand Marcos auf Schweizer Konten angelegt ebenso wie 700 Millionen USD des früheren nigerianischen Diktators Sani Abacha und weitere Vermögenswerte der früheren Diktatoren Mobuto Sese Seko aus Zaire, Jean-Claude Duvalier aus Haiti und Charles Taylor aus Liberia. Seit 2006 ist ein geringer Teil dieser Gelder als Ergebnis internationaler Verhandlungsprozesse im Rahmen der StAR-Initiative (Stolen Assets Recoverz) zurückerstattet worden, sofern die gesetzlichen Bedingungen erfüllt waren.

Wie die Schweiz haben auch einige andere Länder begonnen, Maßnahmen zu ergreifen und mit der internationalen Staatengemeinschaft in begrenztem Umfang zusammenzuarbeiten. Dennoch ist das Problem immer noch dringlich, einerseits, weil in vielen Ländern, wo das gestohlene Gut deponiert ist, der politische Wille fehlt und andererseits wegen der Undurchschaubarkeit der Schattenfinanzplätze.

*Tabelle: Diktatoren und ihre Beute*

<b>Land/DIKTATOR/Zeitraum</b>	<b>Geschätztes veruntreutes Vermögen (in USD)</b>	<b>Aus dem Ausland wiederbeschaffte Beträge (in USD)</b>
Philippinen / MARCOS / 1965-86	5 - 10 Mrd.	658 Mio. (Schweiz / 2003)
Mali / TRAORE / 1968-91	1 - 2 Mrd.	2,4 Mio. (Schweiz / 1997)
Nigeria / ABACHA / 1993-98	2 - 6 Mrd.	160 Mio. (Jersey / 2004) 594 Mio. (Schweiz / 2002-05)
Angola / DOS SANTOS / 1979-	mehrere Mrd.	21 Mio. (Schweiz / 2005)
Peru / FUJIMORI / 1990-2000	0,6 - 1,5 Mrd.	80,7 Mio. (Schweiz / 2002-04) 20 Mio. (USA / 2006)
Haiti / DUVALIER / 1971-86	0,5 - 2 Mrd.	
DRK - Zaire / MOBUTO / 1965-1997	5 - 6 Mrd.	
Kasachstan / NASARBAJEV / 1991-	1 Mrd.	
Kenia / MOI / 1978-2002	3 Mrd.	
Indonesien / SUHARTO / 1976-98	15 - 35 Mrd.	
Iran / M.PAHLEWI / 1941-79	35 Mrd.	

Quelle: CCFD: Biens mal Acquis... profitent trop souvent. La Fortune des dictateurs et les complaisances occidentales. April 2007

### ***2.4.3 Regulierung und Transparenz***

Was in dem schier endlosen Kampf gegen die Steueroasen hoffnungsfroh stimmt, ist die derzeitige auffällig übereinstimmende Interessenslage verschiedener Gruppen, die die Schattenfinanzwirtschaft abschaffen wollen. Egal aus welchem Grund es dazu käme, Transparenz und Regulierung auf dem globalen Finanzmarkt zu verbessern, hätte dies weitreichende Vorteile. Fortschritte in diesem Sinn können gegenwärtig aus drei unterschiedlichen Richtungen erwartet werden:

#### ***1. Finanzkrise***

In vielerlei Hinsicht ist davon auszugehen, dass die andauernde Finanzkrise, der oft nachgesagt wird, dass sie schlimmer sei als die Krise von 1929, auf einen Mangel an Regulierung zurückgeht. Da Steueroasen die Wirkungskraft der Gesetzgebung anderer Hoheitsgebieten vorsätzlich unterminieren, besteht wenig Hoffnung, dass neue Regelwerke irgendwelchen Nutzen bringen, sofern sie nicht auch in den Schattenfinanzplätzen gelten. Auch wenn diese nicht die Hauptursache der Subprime-Krise sind, haben sie die Bedingungen geschaffen, die eine Krise dieser Größenordnung, Dauer und Tragweite erst möglich gemacht haben. Zum einen ist der vielerorts entstandene Eindruck falsch, dass ursprünglich ein Großteil der Probleme im „Onshore-Bereich“ entstanden sei. So waren zum Beispiel viele in den USA „angesiedelte“ Risiken tatsächlich im US-Staat Delaware beheimatet. Dieser Staat ist aber de facto eine Steueroase innerhalb der Vereinigten Staaten, wie es in einem brasilianischen

Gesetz aus dem Monat Juni 2008 zu Recht heißt<sup>70</sup>: dieser Status führt von einem jahrelangen Regulierungswettbewerb zwischen US-amerikanischen Staaten her, der dazu geführt hat, dass heute in Delaware wegen der dortigen laxen Regulierung besonders viele Großkonzerne registriert sind.<sup>71</sup>

Außerdem war die Undurchschaubarkeit der Schattenfinanzplätze der treibende Faktor für das Misstrauen gegenüber Hedgefonds, von denen die meisten von Steueroasen aus operieren und ihre Aktienpakete überstürzt verkaufen mussten – mit dem Ergebnis sinkender Kurse –, um den vielen Forderungen nach einer vorzeitigen Auszahlung der Einlagen nachkommen zu können. Aber Schattenfinanzplätze haben auch aus noch fundamentalen Gründen eine zentrale Rolle bei der Verschärfung der Finanzkrise gespielt: Sie haben die Intransparenz zur Verfügung gestellt und die komplexen Finanzkonstrukte begünstigt, die es ermöglicht haben, die von den Banken und Unternehmen in Kauf genommenen exzessiven Risiken zu verschleiern. So haben sie ein hohes Maß an Ungewissheit auf den Finanzmärkten verursacht. Das britische Unterhaus etwa hat sich eine ganze Nacht lang mit der Frage beschäftigt, ob angesichts seines nebulösen Status auch der Ableger der Hypothekenbank Northern Rock auf Jersey, nämlich Granite, verstaatlicht werden sollte.<sup>72</sup> Solche Ungewissheit verursacht Misstrauen, das seinerseits die Geschäftstätigkeit zwischen den Banken beschädigt.

Mehrere Länder haben die Notwendigkeit hervorgehoben, infolge der Krise das Thema Schattenfinanzplätze anzugehen. Während der französischen EU-Ratspräsidentschaft wandte sich der französische Premierminister François Fillon am 14. Oktober 2008 mit einem Aufruf zur Beseitigung („disparition“) von Steueroasen an das Europa-Parlament. Auch einige Staatschefs und Finanzminister, u. a. aus Deutschland und Frankreich, sowie der Direktor des IWF haben gefordert, das Thema bei Gipfeltreffen zur Reform der globalen Finanzarchitektur auf die Tagesordnung zu setzen.

## 2. Wachsendes Unbehagen über Steuerhinterziehung

Initiativen für eine stärkere Regulierung und Transparenz zwecks Bekämpfung der Steuerhinterziehung haben ebenso wie der erbitterte Widerstand von Interessensvertretern aus der Finanzwelt und anderen Bereichen eine lange Tradition (siehe Kasten 4).

### **Kasten 4: Internationale Bemühungen zur Bekämpfung von Kapitalflucht**

Gegen Ende des zweiten Weltkrieges erarbeiteten der Brite John Maynard Keynes und der US-Amerikaner Harry Dexter White, die Architekten des Bretton Woods-Systems, einen Vorschlag zur Eindämmung der Kapitalflucht aus dem Nachkriegs-Europa, um den Kontinent vor einer daraus resultierenden Destabilisierung zu schützen. Als wichtigstes Instrument regten sie finanzielle Transparenz auf internationaler Ebene an. Die Aufnahmeländer von Fluchtkapital (allen voran die USA) sollten Informationen automatisch mit den europäischen (und anderen) Ländern abgleichen, die unter Kapitalflucht leiden, so dass die abgebenden Länder sehen könnten, welche Vermögenswerte ihre Bürger ins Ausland verbracht haben. So könnten schwache Länder das ausländische Einkommen ihrer Bürger angemessen besteuern, womit einer der Hauptanreize für die Kapitalflucht beseitigt wäre. Die US-Finanzwelt betrieb massive Lobbyarbeit gegen die geforderte Transparenz, und die Vorschläge von Keynes und White fanden in der endgültigen Satzung des IWF nur einen stark verwässerten Niederschlag. Die internationale zwischenstaatliche Zusammenarbeit war am Ende nicht mehr *gefordert*, sondern lediglich *erlaubt*. Das ist bis heute eine der großen Schwächen des internationalen Finanzwesens. Ende der 1990er Jahre versuchte die OECD, mit einem Bündnis von Industrieländern gemeinsam mehr Transparenz im weltweiten Bankwesen zu erreichen und den *schädlichen Steuerwettbewerb* zu bekämpfen. Nach einigen anfänglichen Erfolgen wie der öffentlichkeitswirksamen Anprangerung von 40 unkooperativen Steueroasen flauten die Bemühungen 2001 ab – teilweise aufgrund der Zurückhaltung der USA nach dem Wahlsieg von George W. Bush im Jahr 2000.

<sup>70</sup> <http://www.meujournal.com.br/para/Jornal/Materias/integra.aspx?id=51434>.

<sup>71</sup> Nähere Einzelheiten zur laxen Regulierung in Delaware, siehe unter: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2008/04/18/the-delaware-llc-its-got-to-go/>.

<sup>72</sup> Das Beispiel präsentieren John Christensen und Richard Murphy in: *Tax havens and the financial crisis*. Vollständiger Artikel veröffentlicht im Oktober 2008 unter: [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net).

Allerdings zeigt sich seit etwa 2007 eine gewisse Tendenz in eine andere Richtung, die Anlass zur Hoffnung gibt, dass jetzt doch der politische Wille wächst, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen. Einige Ereignisse haben das forciert: In Europa wühlte im Februar 2008 die Steueraffäre Liechtenstein mit dem Multimillionär und ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Post, Klaus Zumwinkel, als prominentestem Steuerhinterzieher die Gemüter auf. In Amerika gab es große Aufregung um einen Steuerskandal, bei dem die Schweizer UBS-Bank wohlhabenden Kunden in den USA geholfen hat, unter Nutzung des schweizerischen Bankgeheimnisses amerikanisches Recht zu brechen. Außerdem trugen Untersuchungen des *US Permanent Subcommittee on Investigations* zu Steuermissbrauch zur allgemeinen Empörung in den USA bei.<sup>73</sup>

Ganz allgemein wachsen in vielen Ländern die Bedenken wegen des Ausmaßes an staatlichen Einnahmeverlusten<sup>74</sup> und des Wohlstandsgefälles innerhalb einzelner Länder und zwischen den Ländern. Dabei ist nicht unbemerkt geblieben, dass in diesem Zusammenhang Steuern ein maßgebliches Thema sind. Neue Forschungsvorhaben und Advocacy-Kampagnen sind entstanden, die die Bedeutung von Steuern für die Förderung guter Regierungsführung und den Aufbau effizienter und rechenschaftspflichtiger Institutionen in Entwicklungsländern herausstellen. Auch damit wird denen der Rücken gestärkt, die Steuerhinterziehung in den Griff bekommen wollen. Ein Gesetzentwurf in den Vereinigten Staaten gegen Steuerhinterziehung („*Stop Tax Haven Abuse Act*“), den Barack Obama noch als Senator des Staates Illinois mit unterstützt hat, ist symptomatisch für diesen einsetzenden Sinneswandel. Im Oktober 2008 nahmen 17 OECD-Länder auf Einladung der deutschen und französischen Finanzminister in Paris sogar eine noch entschiedeneren Haltung ein, als sie sich tief besorgt zeigten angesichts des schleppenden Fortschritts bei den Bemühungen um Transparenz und den Austausch von Steuerinformationen. Der politische Druck, der auf diesem Treffen ebenso wie auf einem Nachfolgetreffen am 23. Juni 2009 in Berlin in Hinblick auf rasche Verbesserungen ausgeübt wurde, hat maßgeblich die Positionen der G20-Staaten auf ihrem Gipfeltreffen Anfang September 2009 in London beeinflusst.<sup>75</sup> In der jüngsten Vergangenheit haben sich auch einige Länder im Süden wie Brasilien und Südafrika vehement gegen Steuerhinterziehung ausgesprochen, was die Hoffnung nährt, dass es vielleicht zu einer globalen Aktion gegen Steueroasen kommen wird. Mehr noch, das Aufkommen von Gruppen in der Zivilgesellschaft und *Think Tanks* wie *Global Financial Integrity* und *Tax Justice Network* zeigen, dass inzwischen auch die Zivilgesellschaft begonnen hat, sich des Themas anzunehmen.

### 3. Geldwäsche und Korruption

Geldwäsche bedeutet den Tatbestand der Einschleusung illegal erzielter Erlöse etwa aus dem Drogenhandel, aus Korruption, Geldfälscherei, Waffen- oder Menschenhandel in den legalen Finanz- oder Wirtschaftskreislauf. Durch ihre Praxis der Geheimhaltung bieten und der Verweigerung von Zusammenarbeit mit Justizbehörden spielen Steueroasen bei der internationalen Geldwäsche eine zentrale Rolle. 1989 schuf die G7 die Financial Action Task Force (FATF)<sup>76</sup> zur Bekämpfung der Geldwäsche. Diese sollte an der Spitze von Initiativen zur Stärkung der internen Regulierung im Hinblick auf die Geldwäsche stehen und den Informationsaustausch mit Schattenfinanzplätzen verbessern.

---

<sup>73</sup> Permanent Subcommittee on Investigations des Committee of Homeland Security and Governmental Affairs (2008): *Tax Haven Banks and US Tax Compliance*, Senat der Vereinigten Staaten, Washington DC.

<sup>74</sup> Nach Angaben des US-Senats zwischen 100 und 150 Milliarden USD für den US-Bundeshaushalt; zwischen 40 und 50 Milliarden € für Frankreich nach Schätzungen der Europäischen Kommission und des Syndicat Nationale Unifié des Impôts (SNUI).

<sup>75</sup> Details zu dieser Initiative im Monatsbericht August 2009 des Bundesministeriums für Finanzen ([http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_84526/DE/BMF\\_\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2009/08/analysen-und-berichte/b05-initiative-gegen-steuerhinterziehung/node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_84526/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/08/analysen-und-berichte/b05-initiative-gegen-steuerhinterziehung/node.html?__nnn=true)).

<sup>76</sup> Die [Financial Action Task Force](#) (FATF) zur Bekämpfung der Geldwäsche ist ein überstaatliches Gremium, das 1989 von der G7 gegründet wurde. Zweck der FATF ist die Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Die FATF hat vierzig Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche ausgearbeitet, darunter die Aufhebung des Bankgeheimnisses, die Erfassung von Konzernstrukturen und die Umsetzung des „*Know your Customer*“ (KYC)-Prinzips mit seinen Pflichten zur Identifizierung und Verifikation der Kunden. Die Liste wurde auf Druck der USA um neun weitere Empfehlungen ergänzt, um das Aufspüren von illegalem Geld im Rahmen ihres Feldzugs gegen den Terrorismus zu erleichtern. Doch obwohl die Initiative kaum Fortschritte in Schattenfinanzplätzen brachte, wurde im Jahr 2006 der letzte noch verbliebene Kandidat von der schwarzen Liste nicht kooperierender Staaten der FATF gestrichen. Außerdem hatte die FATF nie die Befugnis, Sanktionen zu verhängen. Wie die Aktivität der OECD steht auch die FATF unter der Kritik, dazu gedient zu haben, das *Unerlaubte zu legitimieren*.<sup>77</sup> Dabei verweisen Kritiker auf den Umstand, dass die FATF Liechtenstein de facto eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt hat – und das inmitten eines massiven Steuerskandals um reiche deutsche Anleger und viele andere, die das Bankgeheimnis in Liechtenstein nutzen, um Steuern zu hinterziehen. Andererseits sollte man nicht unerwähnt lassen, dass die von der FATF aufgestellten Regeln erhebliche Änderungen in der Geldwäschegesetzgebung vieler Länder, besonders in der EU, bewirkt haben. So könnte in der Europäischen Union die bereits erwähnte 3. Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche zu einem wirkungsvollen Instrument zur Bekämpfung vorschriftswidriger Finanzströme werden – eventuell unter Einbeziehung von Geld, das aus Steuerhinterziehung stammt.

Es ist auch gut möglich, dass die vermehrte Diskussion über Korruptionsbekämpfung zu internationalen Maßnahmen gegen Steueroasen und rechtsfreie Räume führt. Die Korruption ist nämlich heutzutage als eines der vordringlichsten Themen der internationalen Entwicklungspolitik anerkannt. Organisationen wie *Transparency International* haben mit dazu beigetragen, Korruption zu einem zentralen Gegenstand bei internationaler Standardsetzung zu machen. Die OECD hat 1997 eine Konvention gegen Korruption verabschiedet, deren Umsetzung durch einen wirksamen Mechanismus wechselseitiger Überprüfung (peer pressure) überwacht wird. Die 2003 im mexikanischen Merida angenommene Antikorruptionskonvention der VN (UNCAC) markierte einen weiteren entscheidenden Fortschritt, indem sie die Rückgabe unterschlagener Vermögenswerte zu einem wesentlichen Prinzip des Völkerrechts machte, mit einem besonderen Augenmerk auf Politisch Exponierte Personen (PEPs). Um der Umsetzung dieses Prinzips zum Erfolg zu verhelfen, starteten das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und die Weltbank im September 2007 eine Initiative zur Wiederbeschaffung unterschlagener Vermögenswerte, die „*Stolen Assets Recovery*“ (StAR) Initiative.

Die aufkommende Diskussion über die Korruptionsbekämpfung wird möglicherweise dazu führen, dass die internationale Staatengemeinschaft auch energischer gegen Finanzplätze vorgeht, in denen unterschlagene Vermögenswerte dem Zugriff entzogen werden. Die StAR-Initiative stellte Folgendes fest: „Wesentliche Methoden bei der Wäsche von Korruptionserträgen sind der elektronische Zahlungsverkehr, der Einsatz von Briefkastenfirmen in Steueroasen und Bareinzahlungen bzw. Einzahlungen in Form von Inhaberpapieren.“<sup>78</sup> StAR fordert deshalb jedes Industrie- und Entwicklungsland zur Einhaltung aller FATF-Empfehlungen auf. Die OECD und G8-Länder werden angehalten, „Druck auf diejenigen Schwellenländer auszuüben, die als Zufluchtsort für unterschlagene Vermögenswerte dienen, damit sie die UNCAC ratifizieren und umsetzen.“ Man kann sich darüber wundern, warum hier mit dem Finger auf die „Schwellenländer“ gezeigt wird, wenn doch die meisten Schattenfinanzplätze in OECD-Ländern liegen bzw. mit ihnen verbunden sind. Doch bleibt immerhin die Tatsache, dass die Wahrnehmung von Korruption seit einiger Zeit im Wandel begriffen ist. Das Hauptaugenmerk richtet sich nicht mehr nur auf die Entwicklungsländer, wo die Korruption die schwerwiegendsten Folgen entfaltet, sondern auch auf die Finanzstrukturen, die beim Verstecken des schmutzigen Geldes helfen.

---

<sup>77</sup> Siehe Christensen, John und Spencer, David (2008): *Stop this timidity in ending tax haven abuse*, Financial Times, 4. März 2008 - <http://www.ft.com/cms/s/0/63cdb642-ea03-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html>.

<sup>78</sup> Weltbank und UNODC (2007): *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Washington DC, September 2007 (eigene Übersetzung).

Das *Tax Justice Network* (TJN), *Global Financial Integrity* und andere haben aufgezeigt, wie irreführend es ist, das Korruptionsproblem immer nur *innerhalb* von einzelnen Staaten zu betrachten und dabei zwei Dinge außer Acht zu lassen: die globale Dimension der Problematik einerseits und das volle Ausmaß der „Angebotsstrukturen“ des Korruptionsphänomens andererseits.<sup>79</sup> Deshalb treten solche Organisationen für eine Ergänzung des Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von *Transparency International* ein, der sich darauf beschränkt, Länder danach einzustufen, wie korrupt sie wahrgenommen werden.

Afrikanische Staaten finden sich ganz unten auf der „Korruptionswahrnehmungs“-Liste von *Transparency International* und gelten deshalb als „*besonders korrupt*“. Steueroasen wie die Schweiz, Großbritannien, Singapur, Luxemburg, Österreich und andere hingegen tauchen unter den „*saubersten*“ Ländern auf (und in *Transparency International*s ergänzendem *Bribe Payers Index*, der aktive Bestechung misst, nimmt die Schweiz sogar den Spitzenplatz ein). Dabei sind gerade diese Länder Ziel illegaler und mit Korruption in Verbindung stehender Finanzströme aus afrikanischen (und anderen) Ländern. Würde dieses globale Bild mit berücksichtigt, würde sich die Rangfolge dramatisch verändern.<sup>80</sup>

Das *Tax Justice Network* regt darüberhinaus an, den Begriff der Angebotsstrukturen im Zusammenhang mit Korruption radikal zu erweitern, so dass neben dem relativ eng begrenzten Aspekt der Bestechung auch die weit darüber hinausgehenden Flüsse vorschriftswidrig transferierten Geldes einschließlich der Steuerhinterziehung erfasst werden. Denn diese Finanzflüsse benutzen laut TJN „für das grenzüberschreitende Verschieben genau dieselben Mechanismen und Trickereien (...), die alle durch ein ganzes Netz aus etablierten Bankern, Anwälten und Buchprüfern unterstützt werden.“<sup>81</sup> Zu diesem theoretischen Argument kommen noch praktische Erwägungen. Zum einen ginge es dann um eine ganz andere Größenordnung. Die Ausdehnung von Korruptionsbekämpfungsmechanismen wie der *StAR*-Initiative auf die Erlöse der Steuerhinterziehung könnte mächtige Wirkungen erzielen, vor allem, da es dabei um ein anderes Volumen geht. Das insofern sinnvoll, als Steuerhinterziehung letzten Endes nur eine andere Form des Diebstahls öffentlicher Einnahmen ist. Nach Raymond Baker, dessen Schätzungen von der Weltbank unterstützt werden, stammen nur 30 bis 50 Milliarden USD oder ca. 3 % der jährlichen illegalen grenzüberschreitenden Finanzströme ursprünglich aus Bestechungsdelikten, während über 60 % des Gesamtbetrages auf betrügerische Preisangaben im internationalen Handel, auf den Missbrauch von Transferpreisen innerhalb transnationaler Konzerne sowie auf vorgetäuschte Handelsgeschäfte – alles Instrumente zur Steuerhinterziehung – zurückgehen.

Nicht nur bei den Organisationen der Zivilgesellschaft, auch bei Politikern hat sich die Wahrnehmung der Korruption verändert, wie ein sehr pointierter Bericht des britischen Parlamentes mit dem vielsagenden Titel „Die andere Seite der Medaille: Großbritannien und Korruption in Afrika“ zeigt: „Infolge der schleppenden Umsetzung der Geldwäschebestimmungen kommen manche Fachleute zu der Einschätzung, dass ca. 1 Milliarde USD jährlich illegal die Landesgrenzen passiert. Bedauerlicherweise war auch Großbritannien einschließlich der City of London sowie der überseeischen Besitzungen und Kronkolonien in diese Praktiken verwickelt.“<sup>82</sup>

#### 2.4.4 Schlussfolgerung

Im Zusammenhang mit der Krise des Finanzsystems und zusammen mit massiven Steuerausfällen im Norden wie im Süden sowie einem wachsenden Bewusstsein für die Rolle der Schattenfinanzplätze

---

<sup>79</sup> Siehe Christensen, John (2007): *Mirror, Mirror on the Wall, Who's the Most Corrupt of All?*, *Tax Justice Network*, Januar 2007 - [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcatart=134](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=134).

<sup>80</sup> Das *Tax Justice Network* hat deshalb einen alternativen Index entwickelt, den sogenannten Schattenfinanzindex (*Financial Secrecy Index FSI*), der die oben angezeigte Lücke füllen soll. Dieses Projekt wird von *Misereor* unterstützt. Weitere Einzelheiten unter: [www.financialsecrecyindex.com](http://www.financialsecrecyindex.com).

<sup>81</sup> Baker, Raymond; Christensen, John & Shaxson, Nicholas (2008): *Catching up with corruption*, *The American Interest*, September/Oktober 2008 - <http://www.the-american-interest.com/ai2/article-bd.cfm?Id=466&Mid=21>.

<sup>82</sup> Bericht der fraktionsübergreifenden Afrika-Gruppe im [britischen] Parlament, März 2006, S. 20.

beim Schutz korrupter Akteure standen die Chancen noch nie so gut, den skandalösen Steueroasen endgültig das Handwerk zu legen. CIDSE ist davon überzeugt, dass die derzeit politisch Verantwortlichen eine historische Verantwortung haben, genau das zu tun.

### **3. GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN UND GLOBALE ANTWORTEN: INTERNATIONALE STEUERN UND STEUERHOHEIT**

Die Gründung der Vereinten Nationen noch vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges ging in erster Linie auf das Bestreben zurück, Frieden und Stabilität in der Welt zu sichern. Doch war auch deutlich geworden, dass sich manche Herausforderungen besser auf internationaler Ebene bewältigen lassen. Nun ist es offenkundig, dass es für die meisten Themen, die die Welt bewegen, keine befriedigende Antwort auf globaler Ebene gibt. Das gilt beispielsweise für die Bereiche Finanzen, Waffenhandel, Ernährungssicherheit, Energie, Gesundheit und Epidemien, Umwelt usw. Und doch gibt es Spielraum für eine Erweiterung der multilateralen Bemühungen. Unter den sich derzeit verändernden Umständen sollte auch die globale Dimension des Steuerthemas bedacht werden, denn auch Steuern sind ein mögliches globales Lenkungsinstrument.

#### **3.1 Globale Regierungsführung am Scheideweg**

Zwei dieser globalen Herausforderungen, auf die es nach allgemeinem Konsens derzeit keine befriedigenden globalen Antworten gibt, sind die Instabilität des internationalen Finanzsystems und der Kampf gegen den Klimawandel. Dadurch ergeben sich sowohl Chancen auf einen Wandel als auch Ungewissheiten.

##### **3.1.1 *Finanzielle Instabilität***

Die Armen sind durch Handelsschocks und Finanzkrisen besonders verwundbar. Asien erlebte Ende der 1990er Jahre eine schwere Finanz- und Wirtschaftskrise insbesondere wegen der hohen Verschuldung der Länder, vor allem aber aufgrund der massiven Spekulationen mit verschiedenen asiatischen Währungen. Im Verlauf der Krise verdoppelte sich in Indonesien die Zahl der Menschen unterhalb der Armutsgrenze<sup>83</sup> mit der Folge größerer politischer Instabilität. Darüberhinaus ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die fiskalischen Kosten der Bank- und Währungskrise des Jahres 1997 den Armen aufgebürdet wurden.<sup>84</sup>

Die aktuelle Finanzkrise zeigt deutlich, welche Risiken ein weitgehend globalisierter Markt ohne angemessene globale Regulierung birgt. Im Mittelpunkt des Deregulierungsprozesses stehen die Schattenfinanzplätze, obwohl von der etablierten Wirtschaftspresse bisher kaum auf ihre Rolle hingewiesen wurde. Durch sie wurde der Prozess des weltweiten Deregulierungswettbewerbs zwischen einzelnen Hoheitsgebieten beschleunigt und hat in diesem Bereich zu einem Wettlauf nach unten geführt.

Motiviert durch eine laxen oder fehlende Regulierung gepaart mit einem sehr niedrigen oder gegen Null tendierenden Steuerniveau und einem hohen Maß an Geheimhaltung in den Schattenfinanzplätzen, haben multinationale Konzerne ihre Geschäftsaktivitäten auf verschiedene Hoheitsgebiete aufgeteilt. Die Komplexität ihrer Geschäfte hat sich auf diese Weise massiv erhöht und damit auch – zusammenhängend mit der derzeitigen Krise, die im Grunde auf eine übersteigerte Risikobereitschaft zurückgeht – insbesondere die Tendenz, Risiken zu verschleiern und in Gebiete zu verlegen, die nicht der Regulierung unterliegen.

---

<sup>83</sup> Weltbank, *The Challenges of Social Policy and Governance*.

<sup>84</sup> Oxfam (2002): *Global finance hurts the poor*.

So entstand beinahe unbemerkt das, was die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und andere das „Schattenbankensystem“ nennen. Dieses System hat es freilich einigen kleinen Bevölkerungsgruppen insbesondere aus der internationalen Finanzwelt erlaubt, enorme Reichtümer anzusammeln. Im Laufe dieses Prozesses haben sie sich der Steueroasen bedient, um den finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der Anhäufung ihres Reichtums aus dem Weg zu gehen – und jetzt, da diese Risiken eintreten, wird immer deutlicher, dass sie zu einem erheblichen Teil vergesellschaftet werden. Mit anderen Worten, die Kosten werden von den Steuerzahlern und nicht von den Reichen getragen, die diese Risiken überhaupt erst eingegangen sind.

Auch wenn der Ursprung der Krise in den USA liegt, leiden die Entwicklungs- und Schwellenländer in mehrfacher Hinsicht: sie sind nicht nur unter Druck wegen der direkten Ansteckung und Nebenwirkungen für ihre Aktienmärkte sowie aufgrund der indirekten Effekten wie verringerter Exporteinnahmen, verlangsamten Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit. Sie leiden auch unter den hohen Lebensmittel- und heftig schwankenden Rohstoffpreisen und der Abwertung ihrer Währungen. Außerdem drohen ihnen zusätzliche finanzielle Engpässe aufgrund von nachlassenden ausländischen Direktinvestitionen, Geldüberweisungen von Migranten, hohen Kosten für Kredite und möglichen Einschnitten bei der Entwicklungshilfe.

Die internationale Staatengemeinschaft ist in ihrer Reaktion auf finanzielle Instabilitäten zersplittert. Den Bemühungen mangelt es an Legitimität und Effizienz. Eine Reihe von globalen Institutionen – u. a. der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board FSB, ehemals Financial Stability Forum FSF), der Basler Ausschuss und der IWF – haben ungeachtet der regionalen Institutionen und Ad-hoc-Gruppen wie der G20 den Auftrag, sich um die finanzielle Stabilität zu kümmern. Die aus den USA herüberschwappende Krise lässt sich jedoch als das kollektive Versagen dieser Einrichtungen deuten. Darüber hinaus haben in all diesen Institutionen, wie schon zuvor über den IWF angemerkt, ärmere Länder wenig Mitspracherecht und Entscheidungsbefugnis, obwohl sie in mehrfacher Hinsicht Opfer der Finanzkrise sind.

Gibt dieses düstere Bild auch wenig Anlass zu Hoffnung, so zeigt die Diskussion über das globale Finanzsystem inzwischen doch einige wesentliche Veränderungen.

So ist schon vor der Subprime-Krise die finanzielle Stabilität zunehmend als „globales öffentliches Gut“ betrachtet worden<sup>85</sup>. Die logische Folge davon ist, dass die Stabilität des internationalen Finanzwesens nicht von Institutionen gesichert werden kann, die auf der Grundlage des Prinzips „Ein Dollar, eine Stimme“ geleitet werden. In engem Zusammenhang damit steht der Aufruf vieler, darunter Deutschlands und des derzeitigen IWF-Direktors Dominique Strauss-Kahn, das Prinzip der doppelten Mehrheit für Beschlussfassungen des IWF einzuführen. Wichtige Entscheidungen könnten dann nur mit einer Stimmenmehrheit nach den derzeitigen Quoten und einer Stimmenmehrheit der Mitgliedsländer getroffen werden.

Die akute Finanzkrise hat auch zu energischen Rufen nach einer Generalüberholung der weltweiten Finanzarchitektur geführt. Auch wenn noch niemand genau weiß, wie ein solcher Reformprozess aussehen soll und wohin er führen könnte, hat die Krise doch gezeigt, dass globale Regulierung ein inhaltsleeres Konzept bleibt, solange sich bedeutende Akteure über die Regeln hinwegsetzen können. Das Vetorecht der USA im Vorstand des IWFs ist einer der Hauptgründe, warum der IWF sich für die Kontrolle wirtschaftlicher Ungleichgewichte in den reichen Volkswirtschaften als untauglich erwiesen hat – trotz all seines Eifers, den Entwicklungsländern strenge Wirtschaftsaufgaben zu verschreiben.

Über das Sonderthema der US-Quoten im IWF hinaus wächst unter den Entscheidungsträgern das Bewusstsein für die Notwendigkeit stärkerer multilateraler Institutionen. Es ist schon sehr vielsagend, dass Robert Zoellick selbst, von der Bush-Regierung zum Chef der Weltbank ernannt, zu einem

---

<sup>85</sup> So z. B. in den Schlussfolgerungen des EU-Ministerrats für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) vom 11. November 2008, im Entwurf von Mitte Oktober 2008, §6.

„neuen Multilateralismus“ anstelle der veralteten Strukturen aufgerufen hat.<sup>86</sup> Der Sprecher des VN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon seinerseits unterstrich bei seinem Zusammentreffen mit Wirtschaftsexperten und internationalen Finanzinstitutionen zur Beratung über die Finanzkrise im Oktober 2008 die Führungsverantwortung der Vereinten Nationen für einen „inklusive Multilateralismus“, der sich in allen Reformdiskussionen über das internationale Währungs- und Finanzsystem niederschlagen müsse.<sup>87</sup> Auf Initiative des Präsidenten der Generalversammlung wurde eine VN-Arbeitsgruppe mit der Überprüfung des globalen Finanzsystems beauftragt.<sup>88</sup>

In diesem Umfeld gibt es wahrscheinlich heute mehr Spielraum denn je für innovative Mechanismen zur Regulierung des globalen Finanzwesens, wie beispielsweise für eine Finanztransaktionssteuer in der von österreichischen Wissenschaftlern angeregten Variante (siehe Abschnitt 3.2.3 unten) oder für eine Devisentransaktionssteuer, wie unlängst in einem Leitartikel der britischen Tageszeitung *The Guardian* vorgeschlagen: „Mit einer Abgabe auf Devisengeschäfte ließen sich Milliardenereinnahmen erzielen und ein Beitrag zur Beruhigung der krisengeschüttelten Märkte leisten.“<sup>89</sup>

Eine ebenfalls auf der Hand liegende Alternative zur Stärkung der multilateralen Finanzinstitutionen könnte in der Entwicklung starker regionaler Finanzinstitutionen bestehen, darunter auch regionale Steuersysteme. Viele Länder besonders in Asien und Lateinamerika geben offensichtlich regionalen Stabilitätsfonds, die sie selber kontrollieren, den Vorzug vor globalen Institutionen, die nach ihren Befürchtungen von anderen gelenkt werden.

### 3.1.2 Klimawandel

Durch ihren unkontrollierten Rohstoffverbrauch und ihre Umweltverschmutzung im großen Stil haben die wirtschaftlich hoch entwickelten Länder die natürlichen Wetterzyklen beschleunigt und verändert, was für einige der ärmsten und verletzlichsten Völker verheerende Folgen hat. Die Industrieländer haben den Großteil der CO<sub>2</sub>-Verschmutzung verursacht – sie sind verantwortlich für 70 % der seit Beginn der Industrialisierung freigesetzten Kohlendioxidgase.<sup>90</sup> Dabei haben die Verschmutzerländer aus der unregulierten Ausbeutung der natürlichen Umwelt Nutzen gezogen und stehen nun ernsthaft in der Pflicht: sie haben für die angerichteten Schäden eine „ökologische Wiedergutmachung“ zu leisten. Da ihr Handeln globale Folgen hatte, müssen sie ihren Verpflichtungen nun auch auf globaler Ebene nachkommen.

Beim Erdgipfel in Rio 1992 unternahm die internationale Staatengemeinschaft einen ersten Schritt zum konzertierten Vorgehen gegen den Klimawandel, indem sie die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verabschiedete. Da sich die Zielvorgaben des so genannten Kyoto-Protokolls, das dieser Konvention später beigefügt wurde, nur auf den Zeitraum bis zum Jahr 2012 beziehen, finden derzeit Verhandlungen für die nächste Phase im globalen Kampf gegen den Klimawandel statt.

Die Entwicklungsländer bestehen darauf, dass die Prinzipien Gleichheit, gegenseitige Rechenschaftspflicht und gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung im Rahmen der UNFCCC Grundlage für alle weiteren Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels sein müssen – auch bei der Mittelbereitstellung für die Verringerung oder Umkehrung klimaschädlichen Verhaltens. Ganz offensichtlich besteht die Notwendigkeit, für den Kampf gegen den Klimawandel einen globalen

---

<sup>86</sup> Rede vor dem Peterson Institute for International Economics in Washington D.C. vom 6. Oktober 2008. Siehe: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21927552~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>.

<sup>87</sup> So in einer Stellungnahme im Rahmen der Diskussion über die internationale Wirtschaftssituation, die dem Sprecher des Generalsekretärs zuzuordnen ist; New York, 24. Oktober 2008 – <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=3492>.

<sup>88</sup> <http://www.un.org/ga/news/news.asp?NewsID=28643>.

<sup>89</sup> Elliott, Larry (2008): *Tobin's nice little earner*, *The Guardian*, 15. Oktober 2008 (eigene Übersetzung).

<sup>90</sup> Vereinte Nationen (2007-2008), Human Development Report 2007, *Fighting Climate Change*, Zusammenfassung.

Rahmen zu schaffen, der innerhalb der finanziellen Verantwortlichkeit der Industrieländer angesiedelt ist. Das wird um so deutlicher angesichts der aus dem Boden schießenden neuen Fonds von bilateralen Gebern oder unter dem Dach der Weltbank, um so vorgeblich die Lücken der Klimarahmenkonvention zu schließen.

Im Rahmen der Diskussion über Finanzierungsmechanismen tritt CIDSE dafür ein, solchen Mechanismen Vorzug zu geben, die die Kosten für Umweltschäden von Waren und Dienstleistungen internalisieren und so als „*doppelte Dividende*“ neben dem Finanzaufkommen einen Abschreckungseffekt gegen umweltverschmutzenden Verhalten bewirken. Eine Umweltbesteuerung etwa in Form einer globalen Kohlendioxidsteuer oder Steuern auf unterschiedliche Transportarten sollten deshalb ebenso wie andere Finanzierungsmechanismen in Betracht gezogen werden. CIDSE arbeitet derzeit an detaillierteren Empfehlungen zu Finanzierungsmechanismen im Zusammenhang mit dem Klimawandel.

### **3.2 Antworten auf globale Herausforderungen**

Angesichts solch umfassender Herausforderungen lässt die Reaktion der Weltgemeinschaft einiges an Dynamik vermissen. Die 1970 gemachte Zusage der reichen Länder, 0,7 % ihres Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit zu verwenden, war eine knappe Entscheidung und wird bis heute von der überwiegenden Mehrzahl der reichen Länder nicht umgesetzt. Die beiden vielversprechendsten Wege zu einer adäquaten Lösung – globale Steuern und eine internationale Steuerhoheit – befinden sich noch in einer sehr frühen Entwicklungsphase und benötigen enorme politische Entschlossenheit für ihren Aufbau.

#### **3.2.1 Globale Besteuerung**

Die katholische Kirche hat schon 1967 in der Enzyklika *Populorum Progressio*, die Teil der katholischen Soziallehre ist, erstmals mit dem Gedanken einer globale Steuer gespielt. In *Populorum Progressio* wird die Schaffung eines Weltfonds angeregt, um die Bedürfnisse verarmter Menschen zu finanzieren. Diese gemeinsame Verantwortung würde zu einer Machtverschiebung zugunsten einer gleichberechtigten Partnerschaft auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und zu einem fruchtbaren Dialog zwischen reicheren und ärmeren Nationen führen, sofern sie in eine Strategie weltweiter Kooperation eingebettet wäre.<sup>91</sup> Erstmals populär gemacht wurde die Idee einer globalen Steuer allerdings in den 1970er Jahren von James Tobin mit seiner inzwischen berühmten Devisentransaktionssteuer, mit der er in erster Linie die Spekulation bekämpfen wollte.

#### **3.2.2 Devisentransaktionssteuer**

In den 1990er Jahren propagierte eine immer größer werdende soziale Bewegung, zu der von Anfang an auch das CIDSE-Netzwerk gehörte, eine Devisentransaktionssteuer (*currency transaction tax, CTT*) in der von Prof. Paul-Bernd Spahn im Auftrag des deutschen Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ausgearbeiteten Fassung. CIDSE setzt sich seither konsequent für eine solche Devisentransaktionssteuer ein und ist von ihrem Potenzial für eine gleichmäßigere Wohlstandsverteilung und bessere Stabilität auf den Finanzmärkten überzeugt. Gleichzeitig würden so Einnahmen erzielt, die der Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele zugute kommen könnten.<sup>92</sup>

CIDSEs Hauptargumente für die Devisentransaktionssteuer sind:

#### *Regulierung*

---

<sup>91</sup> *Populorum Progressio*, Enzyklika über die Entwicklung der Völker von Papst Paul VI.

<sup>92</sup> Siehe Internetauftritt von CIDSE mit Aktionen zur CTT, CIDSE Positionspapier 2004, CIDSE Positionspapier zu innovativen Ressourcen 2005, <http://www.cidse.org>.

Das von Prof. Spahn angeregte zweistufige Steuermodell mit einem sehr niedrigen allgemeinen Steuersatz und daneben einem sehr hohen Steuersatz für den Fall spekulativer Attacken würde abgestimmte Reaktionen der Weltgemeinschaft oder auch nur einzelner Regierungen zur Vorbeugung und Abwehr spekulativer Angriffe auf Währungen ermöglichen und zugleich Einnahmen für die Entwicklung erzielen. So könnte eine Devisentransaktionssteuer dazu beitragen, Währungskrisen zu vermeiden, indem sie als Kontrollmittel dient.

#### *Preiskorrekturen und Umverteilung*

Eine Devisentransaktionssteuer würde den riesigen und rasch wachsenden Anteil der Finanzmärkte an der Weltwirtschaft für die Erhebung von Steuern heranziehen. Da ein Großteil des Kapitals auf den Finanzmärkten vor allem Unternehmen mit beträchtlichen frei verfügbaren Ressourcen gehört, würde eine solche Steuer sie dazu verpflichten, einen Beitrag zur weltweiten Entwicklung zu leisten. So wäre eine gerechtere Verteilung zwischen Reich und Arm in Nord und Süd erreicht. Auch würde so die Steuerlast auf Einkommen und Konsum Richtung Kapital verschoben und insgesamt die Ausgewogenheit des gesamten Steuersystems verbessert.

#### *Potential zur Erzielung von Einkommen*

Das erzielbare Einkommen hängt vom Steuersatz und der Steuerbasis. Rodney Schmidt schätzte 2007, dass eine Devisentransaktionssteuer in Höhe von 0,5 Basispunkten auf die wichtigsten Währungen ein jährliches Steueraufkommen von mindestens 33,41 Milliarden USD generieren würde.<sup>93</sup> Das erzielte Einkommen müsste nach dem Prinzip der Zusätzlichkeit (zu den 0,7 % ODA) unmittelbar dem Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele zugute kommen.

#### *Machbarkeit*

Die Machbarkeit einer Devisentransaktionssteuer ist in der Vergangenheit heftig diskutiert und von zahlreichen Skeptikern angezweifelt worden. Im Laufe der Zeit haben jedoch mehrere Studien nachgewiesen, dass die Devisentransaktionssteuer zu einem einfachen niedrigen Steuersatz als Mittel zur Erzielung von Einnahmen machbar ist (siehe nachstehende Absätze über die Entwicklungsabgabe auf Devisengeschäfte – *Currency Transaction Development Levy* –). Diese Untersuchungen erfuhren 2004 Unterstützung durch einen Bericht von UNU-WIDER, durch den von der französischen Regierung in Auftrag gegebenen Landau-Bericht, durch den Bericht der *Quadripartite Group* aus Brasilien, Chile, Frankreich und Spanien sowie durch die Weltbank. Während in der Vergangenheit die globale Einführung als notwendige und zugleich unrealistische Bedingung für eine solche Steuer erachtet wurde, haben Studien inzwischen gezeigt, dass es auch für eine Ländergruppe machbar ist, eine Devisentransaktionssteuer umzusetzen.<sup>94</sup>

Politische Unterstützung für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer kam bislang aus Frankreich, Belgien (eigenes Gesetz) und Österreich (Regierungsprogramm). In jüngerer Zeit ist die Debatte darüber aber auch in anderen Ländern aufgegriffen worden (Japan, Deutschland, Großbritannien).

Neuere Studien wie die der internationalen Finanzberatung *Intelligence Capital Limited* mit dem Titel „*A Euro solution*“<sup>95</sup> bestätigen, dass die einseitige Einführung einer Devisentransaktionssteuer durch ein Land oder eine Währungszone ohne nennenswerte negative wirtschaftliche Nebeneffekte oder Störungen für die betreffenden Währungsmärkte möglich ist. Diese Veröffentlichungen raten zu einer Entwicklungsabgabe auf Devisengeschäfte (*Currency Transaction Development Levy* (CTDL)) basierend auf einem sehr niedrigen Steuersatz von einem halben Basispunkt (0,005 %) und der Besteuerung aller Geschäfte in einer bestimmten Währung, wo immer sie stattfinden – und nicht auf

---

<sup>93</sup> Schmidt, Rodney (2007): *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, Oktober 2007.

<sup>94</sup> Zum Beispiel Jetin, Bruno und Denys, Lieven (2006): *Ready for Implementation*, Februar 2006.

<sup>95</sup> Spratt, Stephen (2006): *A Euro solution*, Intelligence Capital Limited; Schmidt, Rodney (2007): *The Currency Transaction Tax: Rates and Revenue Estimates*, The North-South Institute, Ottawa, Oktober 2007.

der Grundlage des Hoheitsgebietes, wie bei Spahn vorgesehen – um Verzerrungen des Marktes und Umgehungsmöglichkeiten zu minimieren.

Sehr vorsichtige Schätzungen des durch diese Abgabe erzielbaren Jahreseinkommens gehen davon aus, dass es in Großbritannien nach einer einseitigen Einführung zu einem Steuersatz von 0,005 % 2,08 Milliarden USD sein könnten, in Norwegen 170 Millionen USD und in der Eurozone 4,55 Milliarden USD.<sup>96</sup>

Bei der zweiten Plenarsitzung der *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development* im Februar 2007 in Oslo wurde die Einführung einer solchen Abgabe<sup>97</sup> vorgeschlagen und stieß international auf großes Interesse. Die norwegische Regierung unterstützte die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, um Fragen der Umsetzung zu klären. Diese Arbeitsgruppe wurde beim Treffen der *Leading Group* am 28./29. Mai 2009 in Paris ins Leben gerufen.

Der erste Praxistest erfolgte im Mai 2007 durch das private britische Unternehmen INTL, das auf Devisengeschäfte spezialisiert ist. In dem einwöchigen Versuch wurden alle Devisengeschäfte mit einem Prozentsatz von 0,005 % besteuert. Das Unternehmen erzielte binnen weniger Tage einen Erlös von annähernd 4.000 GBP, die im Anschluss gespendet wurden.

Während das beim Treffen der *Leading Group* in Norwegen verfochtene Modell einer CTDL eindeutig den Schwerpunkt auf den fiskalischen Aspekt einer CTT legt, insistiert das CIDSE-Netzwerk weiterhin darauf, bei der Umsetzung einer Devisentransaktionssteuer nicht auf deren Lenkungswirkung zu verzichten. Extrem schwankende Währungskurse im Verlauf der Finanzkrise bieten vielleicht eine Chance, den Regulierungsaspekt wieder verstärkt in die Debatte mit einzubringen.

### 3.2.3 *Finanztransaktionssteuer*

Die Idee zur Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer (*Financial Transaction Tax, FTT*) entstand aus den neueren Entwicklungen bei Finanzmarktprodukten, die neben den Devisengeschäften zur finanziellen Instabilität beigetragen haben. Auf der Einnahmenseite gestattet die Gleichbehandlung aller Finanzinstrumente im Rahmen dieses Modells dank seiner sehr breit gefassten Steuerbasis extrem niedrige Steuersätze, die dennoch substantielle Einnahmen generieren.

#### *Regulierungsfunktion*

Eine Studie des österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung WIFO<sup>98</sup> argumentiert, dass die Expansion der Finanzmärkte mit ihrem unverhältnismäßig raschen Anstieg des Derivatehandels, der 80 % aller Finanztransaktionen ausmacht, im Vergleich zum Wachstum der „zugrundeliegenden“ Waren- und Dienstleistungsmärkte ausgesprochen schnell erfolgt ist. Seitdem technische Handelssysteme auf den Finanzmärkten eine immer größere Rolle spielen, hat die Volatilität der Preise für die Wirtschaftsgüter deutlich zugenommen. Der kumulative Effekt der folglich immer kurzfristigeren Transaktionen erweist sich als destabilisierend. Die Regulierungswirkung und eine Verringerung von Volatilität wären deshalb Hauptziele bei der Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

---

<sup>96</sup> Hillman, David, Kapoor, Sony und Spratt, Stephen (2007): *Taking a next step – Implementing a Currency Transaction Development Levy*, im Auftrag des norwegischen Außenministeriums.

<sup>97</sup> Basierend auf Spratt, Stephen (2006): *A Sterling Solution: Implementing a stamp duty on sterling to finance international development*, ein Bericht für *Stamp Out Poverty*, September 2006 (erste Auflage November 2005).

<sup>98</sup> Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O.: *A General Financial Transaction Tax – Motives and Effects*; Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Ökosozialen Forum Europa und ko-finanziert vom österreichischen Bundesministerium für Finanzen sowie vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. (Das Dokument liegt nur in englischer Sprache vor. *Anm. der Übersetzerin*)

Die vorgeschlagene Finanztransaktionssteuer würde im Rahmen einer schrittweisen Einführung auf eine ganze Reihe von Finanzgeschäften erhoben und alle Geschäfte mit Finanzanlagen, sei es Spot- oder Derivatehandel,<sup>99</sup> umfassen. Sie würde zunächst auf den organisierten Handel in maßgeblichen Finanzzentren anfallen und sich in weiteren Schritten auf Tafelgeschäfte (over-the-counter OTC) und einen größeren geografischen Raum ausdehnen. „Normale“ Kundengeschäfte (zwischen Privatpersonen und/oder Unternehmen) wären ausgenommen. Die vorgeschlagenen Steuersätze liegen zwischen 0,01 % und 0,1 %.

Nach der WIFO-Studie hätte eine Finanztransaktionssteuer wie die oben beschriebene einen Regulierungseffekt und würde somit die exzessive Dynamik der Finanzmärkte abbremsen. Da für die Besteuerung der nominale Kontraktwert zugrunde gelegt wird, bewirkt das Konzept, dass die Steuerlast im Verhältnis zum eingesetzten Eigenkapital steigt, je höher der Hebeleffekt der Transaktion ausfällt. Eine solche Finanztransaktionssteuer wird besonders Transaktionen mit starker Hebelwirkung und damit hochspekulativem Charakter erschweren. Eine allgemein erhobene Finanztransaktionssteuer würde insbesondere kurzfristige Geschäfte verteuern und so potenziell den Handel über technische Handelssysteme dämpfen. Es ist davon auszugehen, dass damit die übermäßige Liquidität aus kurzfristigen Transaktionen mit ihren destabilisierenden Wirkungen reduziert wird. Darüber hinaus könnte eine Finanztransaktionssteuer die steuerliche Ungleichbehandlung von Einkünften aus „realem Kapital“ und Arbeit zumindest etwas korrigieren. Der Regulierungseffekt der Steuer für die Erdöl- und Lebensmittelpreise wird derzeit wissenschaftlich untersucht, da bei den jüngsten drastischen Preisanstiegen ein erheblicher Anteil Spekulation im Spiel war.<sup>100</sup> Das würde besonders den Armen zugute kommen.

#### *Fiskalische Funktion*

Das potentielle Steueraufkommen aus einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer wurde für drei unterschiedliche Steuersätze berechnet, nämlich für 0,1 %, 0,05 % und 0,01 %. Auch wenn die Einnahmeschätzungen auf der Unterstellung basieren, dass das Transaktionsvolumen durch die Einführung einer solchen Steuer sinkt, würde dennoch das Steueraufkommen in Nordamerika und Europa zwischen 0,7 und 2,2 % des BIP liegen. Das bedeutet, dass sogar ein minimaler Steuersatz von 0,01 % allein innerhalb der EU Einnahmen in Höhe von etwa 103,9 Milliarden USD pro Jahr generieren würde, d. h. etwa 82,7 Milliarden EUR oder 2/3 des EU-Haushaltes.

#### *Umverteilungsfunktion*

Börsengeschäfte werden vor allem an den Finanzplätzen der Industrieländer getätigt, in Europa etwa in London und Frankfurt. In der Praxis würde die Steuer effektiv von all jenen bezahlt, die an den dortigen Börsen Geschäfte machen. Geht man davon aus, dass die Handelsaktivitäten ungefähr proportional zur allgemeinen Wirtschaftsleistung eines Landes sind (also zum nominellen BIP), entspricht eine Finanztransaktionssteuer durchaus dem Prinzip einer gerechten Verteilung der Steuerlast. Soll die Finanztransaktionssteuer jedoch auch eine Umverteilungsfunktion erfüllen, hängt vieles davon ab, wofür die erzielten Steuereinnahmen verwendet werden. Hier besteht noch Klärungsbedarf. Gegenwärtig wird in Österreich diskutiert, aus den potentiellen Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer die Beiträge zum EU-Haushalt zu bestreiten. Daneben könnten die Mittel dazu dienen, supranationale Herausforderungen wie die Entwicklungszusammenarbeit zu finanzieren.

---

<sup>99</sup> Alle Spot- und Derivategeschäfte an organisierten Börsen, z. B. Aktien und verzinsliche Wertpapiere, sowie der Handel mit Futures und Optionsgeschäfte im Zusammenhang mit Aktien, verzinslichen Wertpapieren, Devisen und Rohstoffen.

<sup>100</sup> Schulmeister, Autor der oben zitierten Studie, argumentiert, dass sich der Rekordanstieg des Ölpreises nicht allein aus der gestiegenen Nachfrage erklären lässt. Die weltweite Nachfrage nach Rohöl ist seit 2004 nur um 1,2 % jährlich gewachsen – gegenüber einem Preisanstieg im selben Zeitraum um 250 %. Seit Anfang 2006 hat sich der Handel mit Öl-Futures verdoppelt und umfasst auf dem Papier die Menge von 530 Millionen Barrel – das Sechsfache des weltweit tatsächlich geförderten Erdöls.

Selbst wenn die Einnahmen der globalen Solidarität zugeführt werden, sind Entscheidungen über die Struktur von Verwaltung, Verwendung und Auszahlung der Mittel ebenso wichtig für eine legitimierte und repräsentative Umsetzung einer FTT, bei der alle Akteure auf Augenhöhe ihre Argumente vortragen können und Transparenz und Rechenschaftspflicht sichergestellt sind.

### **3.2.4 Politische Anerkennung für das Potential globaler Steuern**

Wie schon in dem Abschnitt über die Devisentransaktionssteuer kurz angesprochen, ist die Idee internationaler Steuern fast noch so etwas wie ein politisches Tabu. Seitdem allerdings Brasilien, Frankreich, Spanien und Chile 2004 beschlossen haben, gemeinsam die Machbarkeit verschiedener internationaler Steuern zur Finanzierung globaler öffentlicher Güter zu erforschen, hat sich einiges geändert. Der sogenannte „*Quadripartite Report*“ dieser vier Staaten belegt ebenso wie auch der Landau-Bericht und diverse andere aus der jüngeren Vergangenheit, dass eine Vielzahl internationaler Steuern technisch machbar sind. Am Rande des VN-Weltgipfels im September 2005 haben 79 Länder gegen den heftigen Widerstand einiger anderer Staaten gemeinsam zur weiteren Erforschung und Erprobung innovativer Mechanismen zur Finanzierung der Entwicklung und globaler öffentlicher Güter aufgerufen. Dazu gehören auch internationale Steuern. Seither hat eine führende Gruppe von 53 Ländern verschiedene Möglichkeiten ausgelotet, und es gibt einen wachsenden Konsens, dass die meisten Vorschläge machbar sind – auch wenn natürlich ein Vorschlag wie eine gemeinsame zusätzliche Unternehmenssteuer die Harmonisierung der Steuerbasis voraussetzen würde. 2006 wurde sogar ein Pilotversuch – mit einer national erhobenen und international koordinierten Flugticketsteuer – gestartet. Inzwischen beteiligen sich 18 Länder an dieser Initiative bzw. planen die baldige Umsetzung. Darunter sind reiche und arme Länder, die damit unter Mitwirkung von UNITAID einen geschätzten Gesamtbetrag von 500 Millionen USD für die Versorgung mit Medikamenten gegen HIV/AIDS zur Verfügung stellen.

In den letzten Jahre mehren sich die Hinweise darauf, dass globale Besteuerungssysteme immer stärker in den Bereich des Möglichen rücken. Etwa die Ernennung eines Sonderberaters des UN-Generalsekretärs für innovative Finanzierungsquellen sowie die lauter werdenden Rufe nach internationalen Steuern als Regulierungsinstrument für instabile Finanzmärkte können in diesem Sinne gedeutet werden. Doch bis zur Schaffung einer echten globalen Steuer ist der Weg noch weit. Die Flugticketsteuer ist keineswegs eine globale Steuer und hat doch mehr als deutlich gezeigt, auf welch heftigen politischen Widerstand ein solches Konzept stoßen würde – die USA z. B. haben sich stets dagegen gewehrt, dass der Ausdruck „internationale Steuer“ überhaupt in einem offiziellen internationalen Dokument auftaucht.

### **3.2.5 Die Geburt einer globalen Steuerhoheit?**

John Christensen, Direktor des Tax Justice Network, vergleicht das Aufkommen der Bewegung für Steuergerechtigkeit in den vergangenen Jahren mit der Öko-Bewegung der 1970er Jahre. Wie aus dem vorstehenden Abschnitt ersichtlich, steckt das Verständnis von Steuerthemen noch in den Kinderschuhen und muss in der globalen Dimension überhaupt erst in Angriff genommen werden.

#### *Ein teilweise neues globales Thema*

Das Problem der ungleichen Verteilung von Wohlstand ist so alt wie die Menschheit. So deutet beispielsweise einiges darauf hin, dass eine ungerechte Besteuerung Mitursache für den Niedergang des Römischen Reiches war. Schon Salvian, im 5. Jahrhundert Priester in Marseille, führte aus, dass die Bevölkerung keinen Anreiz hatte, für das Reich zu kämpfen. Auch die Französische Revolution erklärt sich im Wesentlichen aus der wachsenden Unzufriedenheit des Bürgertums, das erhebliche Steuern zum Nutzen des steuerbefreiten Adelsstandes zu zahlen hatte. Die Abschaffung der Privilegien in der Nacht zum 4. August 1789 ging maßgeblich auf die Proteste gegen die Steuerprivilegien zurück.

Zwar ist die Ungleichheit zwischen den Ländern im letzten Jahrhundert, wie in Abschnitt 1 des vorstehenden Kapitels beschrieben, dramatisch angestiegen. Und doch ist auch diese Sorge nichts wirklich Neues. Schon der Ausdruck „Dritte Welt“ wurde durch den französischen Geografen Alfred Sauvy geprägt in Anlehnung an den „dritten Stand“ während der Französischen Revolution, die machtlose Mehrheit also.

Was allerdings historisch betrachtet relativ neu und bisher nur ungenügend anerkannt ist, ist der globalisierte Trend zur Steuer-Ungerechtigkeit. Für Raymond Baker hat sich das internationale Finanzsystem beinahe unbemerkt herausgebildet: „Zum ersten Mal in der 200jährigen Geschichte des freien Marktes haben wir eine umfassende globale Finanzstruktur auf- und ausgebaut mit dem hauptsächlichsten Ziel, Geld von Arm nach Reich zu verschieben. [Es ist] das hässlichste Kapitel der Weltwirtschaft seit der Sklaverei...“

Das Ausmaß der Steuer-Ungerechtigkeit hat sich im Zuge der Globalisierung geändert. Und doch ist es verblüffend, wie sehr das Ganze dem Ungleichgewicht ähnelt, mit dem Salvian von Marseille im 5. Jahrhundert den Niedergang des Römischen Reiches in Zusammenhang bringt:

„Steuern zu zahlen ist zweifellos eine schmerzliche Last, aber sie wäre weniger schwer und bitter, wenn alle sie in gleicher Weise und gemeinsam zu ertragen hätten. Sie wird allerdings gänzlich unerträglich, wenn nicht alle ihren Beitrag leisten: und so zahlen die unglücklichen Armen am Ende für die Reichen. Schlimmer noch wird es, wenn bisweilen die Reichen selbst die Steuerzuschläge bestimmen, die dann die Armen zu zahlen haben. Was für eine unwürdige Enteignung! Von wenigen Mächtigen wird entschieden, was von vielen Unglücklichen gezahlt werden soll! Und wo und bei welchen Völkern herrschen diese üblen Zustände: Nicht bei den Franken oder den Hunnen, nicht bei den Goten oder den Vandalen. Und ich für meinen Teil kann mich nur wundern, dass nicht überhaupt alle dürftigen und armen Steuerzahler uns verlassen und zu den Barbaren fliehen.“<sup>101</sup>

#### *Institutionelles Vakuum*

Wie oben dargelegt, erweist sich im globalen Bemühen um Steuergerechtigkeit, dass kein Staat für sich alleine Lösungen finden kann etwa für die mangelhafte internationale Kooperation in Steuerfragen, massive Steuerflucht, das Wegbrechen von Zolleinnahmen und den zwischenstaatlichen Steuerwettbewerb, der durch handfeste Interessen der Investoren und die vollständige Steuerfreiheit in Steueroasen noch verschärft wird. Die schiere Größe dieser Herausforderung erfordert koordiniertes Handeln auf internationaler Ebene.

Die Europäische Union und die OECD haben Instrumente zur Bekämpfung von Steuerflucht und schädlichen Steuerpraktiken entwickelt. Diese haben die Probleme bisher zwar nicht aus der Welt geschafft, aber sie stellen auf diesem Gebiet wichtiges Know-how dar und bieten Erfahrungswerte. Die genannten Organisationen dienen allerdings in erster Linie ihren Mitgliedsstaaten, also überwiegend reichen Ländern. Noch hat keine globale Institution ein Mandat, diese überlebenswichtigen globalen Herausforderungen in Angriff zu nehmen.

Auch Bemühungen der Vereinten Nationen haben auf diesem Gebiet bisher noch keine tragfähigen Lösungen hervorbringen können. Vor vierzig Jahren setzte der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen eine Ad-hoc-Expertengruppe aus 25 Mitgliedern ein, um Konzepte für eine internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen auszuarbeiten. 2001 wies ein von einer anderen Expertengruppe unter Führung von Ernesto Zedillo verfasster VN-Bericht darauf hin, dass die Globalisierung das Territorialitätsprinzip schwächt, auf dem die Steuergesetzgebung

---

<sup>101</sup> Salvian von Marseille : *De Gubernatione Dei* ; zitiert nach Jerphagnon, Lucien (2004) : *Les Divins Césars. Idéologie et pouvoir dans la Rome impériale*, Ed. Tallandier, 2004, Paris, pp.481-82. (Übersetzung John Christensen und Barbara Kochhan).

traditionellerweise basiert, und empfahl die Schaffung einer internationalen Steuerorganisation.<sup>102</sup> Der Bericht sollte im Vorfeld der internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey als Diskussionsgrundlage dienen. Stattdessen erklärte die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung lediglich die Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen auszubauen.

Auf Anregung des damaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan machte die VN-Generalversammlung dann im Jahr 2003 aus der vom ECOSOC in den 60er Jahren eingesetzten Gruppe (s.o.) einen Ad-hoc-Sachverständigenausschuss für Steuerfragen, der seither jährlich in Genf zusammentritt. Er soll die Verwendung und Weiterentwicklung des VN-Modellabkommens für Steuerkooperation (UN Model Tax Treaty) überwachen, ein Forum für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen bieten, sich mit aktuellen Themen und ihrer Steuerrelevanz befassen, beim Kapazitätsausbau der Steuerbehörden helfen und sich insbesondere um die Belange der Entwicklungsländer kümmern. Der Ausschuss besteht aus 25 Sachverständigen, die von Mitgliedsregierungen nominiert und vom UN-Generalsekretär ernannt werden, und untersteht dem Wirtschafts- und Sozialrat. Die Mitglieder haben jedoch kein politisches Mandat ihres Herkunftslandes, sondern werden nur in ihrer persönlichen Qualität als Sachverständige benannt. Die Mehrheit stammt zudem aus OECD-Ländern und Steueroasen. In Verbindung mit der Mittelknappheit (nur zwei Personen unterstützen die Arbeit) erklärt das, warum die Arbeit des Ausschusses in der Praxis bislang überwiegend technisch orientiert war und sich vor allem auf Abkommen zur Zusammenarbeit in Steuerfragen konzentriert hat.

Diese Antwort reicht jedoch nicht aus angesichts der globalen Herausforderungen, um die es geht. Bemühungen seitens der Zivilgesellschaft, im Rahmen der Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung in Doha Ende November 2008 sowie der dort beschlossenen VN-Konferenz zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Juni 2009 in New York stattfand, den Status des VN-Steuerausschusses aufzuwerten, haben bislang nur geringe Erfolge gehabt. So konnte zwar die Zusammensetzung des Gremiums verbessert werden, nachdem im Juni zugleich die Mandatszeit der bisherigen Mitglieder ausgelaufen war. Die erhoffte Aufwertung des Ausschusses zu einem zwischenstaatlichen Gremium und die Verbesserung seiner Ausstattung sind bisher jedoch ausgeblieben.

### **3.3 Schlussfolgerung**

Im Zeitalter der Globalisierung sind Steuerthemen – wie andere Themen auch – bisher noch nicht auf der angemessenen, nämlich globalen Ebene angegangen worden. Schaut man jedoch darauf, was sich im Bereich Regulierung beim Klimawandel und beim internationalen Finanzwesen tut, so drängen sich zwei Lektionen auf. Auf der einen Seite – und das ist nicht verwunderlich – entwickeln sich langfristig globale institutionelle Antworten auf die Krisen, wenn auch sehr, sehr langsam. Die andauernden Diskussionen über die Notwendigkeit einer internationalen Steuerorganisation und internationaler Steuern weisen darauf hin, dass eine Entwicklung hin zu einer stärkeren globalen Steuerregulierung schon im Gange ist. Auf der anderen Seite liegen bisher zwar keine Erfahrungen mit Steuern als Regulierungsinstrument auf globaler Ebene vor, doch werden die vielen weltweit schwelenden Krisen möglicherweise die Schaffung derartiger Instrumente beschleunigen.

---

<sup>102</sup> Vereinte Nationen (2001), Bericht des High Level Panel on Financing for Development, New York – [http://www.un.org/reports/financing/full\\_report.pdf](http://www.un.org/reports/financing/full_report.pdf).

## 4. EMPFEHLUNGEN

### 4.1 Progressive und geschlechterdifferenzierte nationale Steuersysteme sollten im Mittelpunkt der Konzepte für die Finanzierung der demokratischen Entwicklung eines Landes stehen und mit regionaler Koordination Hand in Hand gehen.

Steuersysteme müssen auf nationale Kontexte zugeschnitten sein und ein ausgewogenes Gleichgewicht anstreben zwischen der Besteuerung von Privatpersonen und Unternehmen, direkten und indirekten Steuern, Besteuerung von Arbeitseinkünften und Vermögen, Steuerbefreiungen, Subventionen und einer weitestmöglichen Einbeziehung aller in das Steuersystem<sup>103</sup>. Wo immer sie bestehen, sollten schädliche Praktiken wie zeitlich befristete bedingungslose Steuerbefreiungen für transnationale Konzerne („Tax Holidays“), abgeschafft und bestehende Vereinbarungen zu Konzessionsabgaben überprüft werden. Solche Mechanismen verringern die öffentlichen Einnahmen und die öffentliche Akzeptanz von Steuern erheblich, während sie gleichzeitig der Korruption Vorschub leisten und den vielen Staaten im Süden wenig Nutzen bringen, die auf diese Weise versuchen, ausländische Investoren anzulocken. Unverhoffte Gewinne aus den derzeit hohen Rohstoffpreisen könnten umgeleitet und so ebenfalls zu einer wichtigen Quelle für die Finanzierung nationaler Entwicklungspläne werden<sup>104</sup>. Alles in allem sollte ein Steuersystem schrittweise inländische Finanzmittel generieren, sich auf gerechte Beiträge in Anlehnung an die individuelle Zahlungsfähigkeit stützen und die notwendigen Lenkungseffekte entfalten.

Auf der anderen Seite muss sich die Fiskalpolitik auch am öffentlichen Bedarf ausrichten und in allererster Linie die Bedürfnisse der Armen berücksichtigen. Sie sollte außerdem dafür sorgen, ausreichende Gelder für öffentliche Ausgaben wie die Versorgung mit Dienstleistungen und soziale Schutzmaßnahmen bereitzustellen. Wenn die Bürger sehen, dass ihre Steuerbeiträge derartigen Nutzen hervorbringen, gewinnen sie Vertrauen zu ihrer Regierung und werden der Besteuerung eher aufgeschlossen gegenüberstehen.

Ein gerechtes Steuersystem muss für CIDSE folgende Voraussetzungen erfüllen<sup>105</sup>:

1. **Es erzielt ausreichende Einnahmen, um den öffentlichen Bedarf der Gesellschaft zu decken.**  
Das Steueraufkommen muss groß genug sein, um die öffentliche Wohlfahrt des Landes zu fördern, indem aus den Mitteln die laufenden Ausgaben ebenso wie die Kreditzinsen aus der Vergangenheit gedeckt und gleichzeitig Mittel für künftige Bedürfnisse bereit gestellt werden.
2. **Es ist effizient und einfach zu verwalten.**  
Alle Schlupflöcher sind gestopft und jeder zahlt seinen gerechten Anteil. Das System ist einfach und vermeidet unnötige Komplexität. Insbesondere gibt es keine Ausnahmen für ausländische Investoren.
3. **Es ist transparent und auf demokratische Weise ausgestaltet.**  
Die Steuerpolitik muss im Parlament im Rahmen der Haushaltsdebatte diskutiert und vom Parlament kontrolliert werden. Es gibt keine Steuerausnahmen ohne Zustimmung des Parlaments. Informationen über die Steuerpolitik müssen öffentlich zugänglich sein.
4. **Es ist progressiv.**  
Menschen mit mehr finanziellen Mitteln zahlen höhere Steuersätze, während die Steuersätze für mittlere und niedrige Einkommen proportional an die Höhe der Einkünfte angepasst sind. Wer sich an oder unterhalb der Armutsgrenze befindet, ist von der Einkommensteuer befreit. Steuern, die alle in gleicher Höhe entrichten müssen, gelten als regressiv, weil sie Menschen mit geringerem Einkommen verhältnismäßig mehr belasten.

---

<sup>103</sup> Siehe auch die Beispiele in Tax Justice Focus 1. Quartal 2007, Band 3 Ausgabe 1.

<sup>104</sup> SCIAF, ACTSA Christian Aid (2007): *Undermining Development? Copper Mining in Zambia*.

<sup>105</sup> Aus NETWORK Education Program: *Learning About Taxes: Towards a Just and Fair System* - <http://www.networklobby.org/>.

5 **Es verteilt Wohlstand zugunsten von mehr Chancengleichheit in der Gesellschaft um.**

Verteilungsgerechtigkeit bedeutet die Umverteilung von Einkommen von den Vermögenden zu den weniger Vermögenden. Das geschieht durch die Erhebung progressiver Steuern und schließt Anreize zur Förderung des Gemeinwohls mit ein.

6. **Es bietet Anreize für Verhalten, das eindeutig dem Gemeinwohl zugute kommt.**

Unter solche Anreize fallen etwa: Steuergutschriften für Arbeitgeber, die benachteiligte Arbeitnehmer beschäftigen, Bildung für Jugendliche aus einkommensschwachen Familien, Eigenheimkredite für Familien mit niedrigem und mittleren Einkommen, erhöhte Alkoholsteuern...

#### **4.2 Entwicklungshilfe muss den Aufbau und die Stärkung progressiver nationaler Steuersysteme fördern.**

Auf lange Sicht sollten die Entwicklungsländer weniger von Mitteln der Entwicklungshilfe abhängen, sondern stattdessen eigene Einnahmequellen erschließen und verwalten. Das bedeutet zuallererst, dass die Regierungen politischen Gestaltungsspielraum für eine eigene Steuerpolitik bekommen sollten, die an ihre spezifische Situation und die Bedürfnisse ihrer Bürger angepasst ist.

Für die Geberländer, die jetzt vermehrt auf Budgethilfe setzen, würde das bedeuten, den Entwicklungsländern vermehrt Hilfen zum Aufbau eines transparenten Finanzsystems und rechenschaftspflichtiger Institutionen zukommen zu lassen sowie partizipatorische Prozesse für die Aufstellung und Ausführung öffentlicher Haushalte – auch unter Berücksichtigung von Gender Budgeting – zu fördern. Obwohl das seit der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahr 2002 auf der Agenda steht, hatten Entwicklungsländer besonders in Afrika südlich der Sahara große Probleme, ihre heftig auf und ab schwankenden inländischen Einnahmen zu verbessern – wegen volatiler Rohstoffpreise, Naturkatastrophen mit Auswirkungen auf die Ernteerträge, unangemessener Politik und wegbrechender Einnahmen durch Steuerwettbewerb und „Leckstellen“.

Unterstützung wäre möglich in Form von Forschungsvorhaben und einer Analyse der Steuersysteme einschließlich von Studien zur Folgenabschätzung geplanter Steuermaßnahmen für Armut und Genderfragen, sowie in Form von Capacity Building für Institutionen auf zentraler und untergeordneter Ebene. Darunter könnte auch der Aufbau von Kapazitäten und Regierungsstrukturen fallen, etwa bei Parlamenten und Rechnungshöfen oder der Zivilgesellschaft, damit diese die Regierung zur Rechenschaft ziehen und das Finanzsystem überwachen können.

Unter den aktuellen Initiativen zur Stärkung nationaler Steuersysteme ist besonders die Pretoria-Initiative des südafrikanischen Finanzministers Trevor Manuel mit Unterstützung der OECD hervorzuheben. CIDSE glaubt, dass die Initiative auch den Dialog über so wesentliche Themen umfassen sollte wie die Vor- und Nachteile der Besteuerung von transnationalen Konzernen nach dem Quellen- bzw. dem Wohnortprinzip.

Darüber hinaus sollten Geldgeber Süd-Süd-Initiativen wie die Initiative zur Verbreitung erfolgreicher Steuerpraktiken (*South-South Sharing of Successful Tax Practices Initiative*) anerkennen und unterstützen. Diese Initiative bringt eine Reihe von Organisationen (das Entwicklungsprogramm und die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen, das Tax Justice Network und New Rules for Global Finance) mit qualifizierten Praktikern aus den Entwicklungsländern zu einem Erfahrungsaustausch über Spezialthemen wie Bestimmung von Transferpreisen, Informationsaustausch etc. zusammen. Die Beteiligung an internationalen politischen Prozessen wie dem Steuerausschuss der Vereinten Nationen anzuregen stellt einen wichtigen Schritt zum Aufbau politischer Expertise dar.

### **4.3 Der internationale Kampf gegen Steuerhinterziehung und -wettbewerb muss einen Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit bilden.**

Bemühungen um den Aufbau und Erhalt eines progressiven Steuersystems werden massiv erschwert, solange sich die internationale Staatengemeinschaft nicht für ein funktionierendes Finanz- und Wirtschaftsumfeld einsetzt, das die undichten Löcher stopft, die Kapitalflucht, Steuervermeidung und Korruption erst ermöglichen. Dieser Aspekt benötigt mindestens dieselbe Aufmerksamkeit der Gebergemeinschaft wie die direkte Entwicklungshilfe. Um den Steuerwettbewerb und die Steuerhinterziehung einzudämmen und den schädlichen Machenschaften der Schattenfinanzplätze einen Riegel vorzuschieben, ist entschiedene internationale Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen vonnöten:

#### **i. Stärkung der VN im Bereich der steuerlichen Zusammenarbeit**

Wirksame praktische Kooperation erfordert eine internationale Steuerbehörde, die sicherstellt, dass nationale Steuersysteme keine negativen globalen Auswirkungen haben. Als erster Schritt sollte der VN-Sachverständigenausschuss für die internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten in einen zwischenstaatlichen Ausschuss auf der Grundlage politischer Repräsentation aufgewertet werden, was bestehende internationale Bemühungen insbesondere der OECD ergänzen würde. Das Mandat der Mitglieder müsste zeitlich befristet sein, um ein Rotationsprinzip für die vertretenen Länder zu gewährleisten. Relevante internationale Organisationen, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft müssten mit einbezogen werden. Das Mandat des Ausschusses braucht nicht radikal geändert werden, doch die Schwerpunkte sollten sein:

- Erstellen von Berichten besonders über neu aufkommende Themen und mit besonderem Augenmerk auf Entwicklungsländer;<sup>106</sup>
- Weiterarbeit am Modell-Steuerabkommen der Vereinten Nationen;
- Entwicklung, Förderung und Überwachung eines VN-Verhaltenskodex gegen Steuerhinterziehung und illegale Kapitalflucht. Die Überwachung könnte in enger Abstimmung mit der OECD in Form von gegenseitiger Evaluierung und Begleitung durch Fachkräfte erfolgen und sich insbesondere auf die Anwendung internationaler Standards zu Informationsaustausch und Transparenz in Steuerangelegenheiten richten.
- Ausarbeitung von Empfehlungen über eine bedarfsgesteuerte technische Hilfe und Capacity Building für Steuerverwaltungen im Süden.

Diese Aufwertung sollte Hand in Hand geben mit einer Aufstockung der Fach- und Finanzressourcen für den Ausschuss, damit dieser seinen Auftrag erfüllen kann. Vorschläge für die Schaffung einer internationalen Steuerorganisation sollten ernsthaft geprüft werden.

#### **ii. Verhaltenskodex für Regierungen für ein konzertiertes Vorgehen gegen die internationale Steuerhinterziehung und -umgehung**

Bei allen Fortschritten des internationalen Informationsaustausches zu Geldwäsche, Korruption und Betrug gibt es bisher kaum Ansätze für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Ein effektives Handeln der internationalen Staatengemeinschaft erfordert eine multilaterale Vereinbarung über gemeinsame Standards und einen obligatorischen und automatischen Austausch von Informationen. Erst wenn das steuerpflichtige Einkommen eines ausländischen Bürgers an sein Heimatland gemeldet wird, kann man der Steuerhinterziehung auf die Spur kommen. Die EU hat mit der europäischen Zinsertragsrichtlinie einige Fortschritte in diese Richtung gemacht, denn diese sieht die automatische Mitteilung von Zinszahlungen an Bewohner anderer Mitgliedstaaten vor.<sup>107</sup> Allerdings ist ihr Anwendungsbereich begrenzt. Sie bezieht sich nur auf Zinserträge für private Sparguthaben, so dass eine Reihe von Lecks bleiben. Daher sollte sie alle Rechtssubjekte

---

<sup>106</sup> Zum Beispiel: wirtschaftliche Folgen von missbräuchlichen Fehlbewertungen, die Rolle der Finanzvermittler, Steuerwettbewerb, effektiver Informationsaustausch, Untersuchung der Möglichkeiten zur Rückführung von veruntreuten öffentlichen Geldern bis hin zur Steuerhinterziehung.

<sup>107</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/savings\\_tax/rules\\_applicable/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_de.htm).

einschließlich Treuhandgesellschaften und Stiftungen sowie alle Kapitaleinkünfte erfassen. Nicht zuletzt muss sie geografisch ausgedehnt werden, damit der automatische Informationsaustausch ein weltweites Prinzip wird.

Für eine globale Vereinbarung bietet sich die Gestalt eines VN-Verhaltenskodex zum Kampf gegen Steuerhinterziehung und –vermeidung an. Wesentliche Elemente eines solchen Kodex könnten sein:

- Erfordernis der Transparenz in finanziellen Angelegenheiten mit Beschränkungen für das Bankgeheimnis;
- Vereinbarung zum Austausch von Informationen über Steuerangelegenheiten mit anderen Staaten;
- Verpflichtung, keine Rechtsinstrumente zu schaffen, die dazu dienen, Besteuerung zu vereiteln, wie etwa Treuhandgesellschaften mit nicht veröffentlichten Besitzverhältnissen;
- Konformität mit neu aufkommenden Standards wie den „Know Your Customer“-Regeln für Banken und andere Finanzvermittler sowie den „Know Your Shareholder“-Regeln für Konzerne und andere Unternehmen;
- Verpflichtung zur Annahme und Durchsetzung von Meldepflichten wie etwa verbindliche Vorgaben im Falle hoher Bargeldüberweisungen.

### iii. Engere Zusammenarbeit in Justiz- und Steuersachen

Neben Korruption, Geldwäsche und anderen illegalen Finanzaktivitäten muss auch Steuerhinterziehung als Straftatbestand wahrgenommen und behandelt werden. Die Strafverfolgung erfordert eine engere zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Justiz- und Steuerbehörden. Dafür müssen mindestens die drei folgenden Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Verpflichtung, auf Anfrage einer ausländischen Justiz- oder Steuerbehörde Bankinformationen über Kunden herauszugeben – nicht nur bei Verdacht auf Korruption oder Veruntreuung öffentlicher Gelder, sondern auch bei Verdacht auf Steuerhinterziehung.
- Eine schwarze Liste der Schattenfinanzplätze, die de facto nicht mit ausländischen Justiz- und Steuerbehörden zusammenarbeiten. Diese schwarze Liste sollte alle Staaten und Hoheitsgebiete umfassen, die grundsätzlich oder in ihrer Praxis keine Informationen an Steuer- und Justizbehörden anderer Länder weitergeben, die ihr strenges Bankgeheimnis nicht aufgeben wollen, und die nicht bereit sind, die Besitzverhältnisse von Treuhandgesellschaften einschließlich deren wirtschaftlichen Eigentümern offen zu legen. Auf der Liste sollen gegebenenfalls auch große Finanzplätze wie der US-Staat Delaware und die City of London geführt werden. CIDSE verlangt auch, dass gegen die unkooperativen Steueroasen abgestufte und wirkungsvolle Sanktionen ergriffen werden.
- Die Verpflichtung zur Rückgabe unterschlagener Vermögenswerte an die Ursprungsländer, wie in der in Merida beschlossenen VN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung (UNCAC) vorgesehen. CIDSE empfiehlt die schnelle weltweite Annahme und Ratifizierung dieser Konvention bis spätestens 2010 in Europa und Nordamerika einschließlich der Kolonien und überseeischen Besitztümer. Außerdem sollte ein Folgemechanismus für die UNCAC geschaffen werden, und die Rückgabe veruntreuten Vermögens sollte verpflichtend werden, unabhängig davon, ob der begünstigte Staat fähig oder willens ist, für die Rückführung ein Gerichtsverfahren anzustrengen. CIDSE ruft auch dazu auf, gegebenenfalls den Begriff „unterschlagene Vermögenswerte“ auf die Erlöse von Steuerhinterziehung auszudehnen.

### iv. Eindämmung des Steuerwettbewerbs

Auf der Suche nach dem vorteilhaftesten Steuersystem und begünstigt durch den freien Kapitalverkehr heizen die transnationalen Konzerne den weltweiten Steuerwettbewerb an<sup>108</sup> und fördern damit die Steuererosion auf nationaler Ebene.

---

<sup>108</sup> Siehe auch Killian, S. (2007): *The dangerous game of tax competition* veröffentlicht unter Village.ie, 5. Juli 2007 - [http://www.village.ie/Ireland/Government/The\\_dangerous\\_game\\_of\\_tax\\_competition/](http://www.village.ie/Ireland/Government/The_dangerous_game_of_tax_competition/).

Ein multilateraler Ansatz für einen einheitlichen Standard zur Festlegung der Steuerbasis und zur Minimierung der Steuervermeidung und des Steuersenkungswettlaufs wäre sicher eine der durchschlagendsten Lösungen für das Problem. Staaten mit einem vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsstand und geografisch benachbarte Länder sollten kooperieren, um die destruktiven Elemente des Steuerwettbewerbs auszuschalten. Die Harmonisierung der Steuerbasis und Mindestsätze für die Unternehmensbesteuerung innerhalb der EU und in anderen Regionen könnten ein erster Schritt in diese Richtung sein.

**v. Allgemeine Anerkennung der Strafbarkeit von Steuerhinterziehung und Beihilfe zur Steuerhinterziehung**

Die praktische Anleitung zur Steuerhinterziehung kommt gewöhnlich nicht aus den kleinen Steueroasen selber, sondern aus den großen Finanzplätzen wie Frankfurt, New York, London, Tokio oder Paris. Deshalb sollten alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung auch darauf abzielen, die vermittelnden Akteure wie Unternehmenschefs, Anwälte und Buchhalter gerichtlich wegen der Beihilfe zur oder Verschleierung von Steuerhinterziehung zur Verantwortung zu ziehen.

Nach Ansicht von CIDSE muss dazu zunächst einmal in jedem Land Steuerhinterziehung als Straftatbestand und nicht nur als Verwaltungsunrecht anerkannt werden – das wäre insbesondere im Falle der Schweiz eine gravierende Veränderung. CIDSE fordert außerdem eine rasche Umsetzung der 3. EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche und die Mitberücksichtigung der Steuerhinterziehung im Rahmen der Anti-Geldwäschegesetze. Die Bemühungen zum Kampf gegen die Geldwäsche sollten auch in den Entwicklungsländern verstärkt werden, unter anderem durch die Förderung regionaler Financial Action Tasks Forces, die mit Zwangsbefugnissen ausgestattet sein sollten.

**vi. Betonung der Verantwortlichkeit des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Überwachung und Kontrolle der Finanzzentren und der internationalen Finanzarchitektur**

Um diese Verantwortung zu übernehmen, sollte der IWF in seinen Berichten über die Einhaltung der internationalen Standards (*Reports on Observance of Standards and Codes – ROSCs*) dokumentieren, ob Hoheitsgebiete mit Finanzzentren, die überwiegend Vermögenswerte ausländischer Kunden verwalten, sich an die internationalen Transparenzstandards in Finanzfragen halten und effektiv Informationen austauschen.

**vii. Unterstützung für gefährdete Volkswirtschaften, die von ihrem Status als Steueroase Abstand nehmen wollen**

Manch isolierter Kleinstaat ohne wirtschaftliche Alternativen ist im Interesse des nationalen wirtschaftlichen Wohlergehens zur Steueroase geworden. In einigen kleinen Volkswirtschaften beträgt das Schattenfinanzgeschäft mehr als 20 % des BIP.<sup>109</sup> Solche Länder, wo die Ärmsten häufig gar keine Vorteile aus dem Status des Landes als Schattenfinanzplatz ziehen, brauchen Hilfe, um ihr Einkommen zu diversifizieren und die Standards zur Vorbeugung gegen Geldwäsche einzuhalten, sowie finanzielle Hilfe, um nicht mehr länger als Steueroase zu operieren. CIDSE rät zu internationaler Unterstützung für solche Finanzplätze, damit diese sich künftig anderen Wirtschaftsaktivitäten zuwenden.

#### **4.4 Notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz transnationaler Konzerne**

Länder mit einem schwachen Steuersystem haben erhebliche Probleme, Körperschaften zu besteuern, die Teil komplexer Geschäftsaktivitäten sind. Das Ausnutzen von Schlupflöchern, die missbräuchliche Festsetzung interner Verrechnungspreise und das Verschieben von Gewinnen in Niedrigsteuer-Gebiete oder Steueroasen sind gängige Praktiken der transnationalen Konzerne zur Steuervermeidung. Darüber hinaus begrenzen die Bestimmungen der Länder im Norden hinsichtlich Steuern und Bankgeheimnis

---

<sup>109</sup> Oxfam GB (2000): *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Positionspapier.

und das Fehlen eines angemessenen Buchhaltungsstandards die Länder in ihren Möglichkeiten, sich ein klares Bild vom Gewinn der Unternehmen zu machen.

### **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**

Die Transparenzinitiative für den Rohstoffsektor EITI ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Es handelt sich um eine Multi-Stakeholder-Initiative, die aufgrund des Drucks der „Publish What You Pay“ (PWYP)-Kampagne entstanden ist – aber auch dazu beigetragen hat, öffentliche Aufmerksamkeit von ihr abzuziehen.

Eigentlich haben beide, die EITI- und die PWYP-Initiative (die in institutioneller Hinsicht zusammenhängen), ihre eigenen Verdienste: EITI macht raschere Fortschritte und hat in einer Reihe von Ländern mehr Transparenz gebracht, während der verbindlichere Ansatz der PWYP-Kampagne umfassender ist, jedoch auf größeren politischen Widerstand stößt. Ungeachtet dessen sind in der jüngsten Vergangenheit positive Entwicklungen in drei Bereichen zu konstatieren:

- Im Zuge der Lobbyarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen, u. a. PWYP und Tax Justice Network, hat das Europa-Parlament einem im November 2007 vorgelegten Antrag zugestimmt und fordert darin, dass die Europäische Kommission „über freiwillige Leitlinien hinausgeht und die Entwicklung eines geeigneten Rechnungslegungsstandards unterstützt, der von der mineralgewinnenden Industrie eine länderbezogene Berichterstattung verlangt“.<sup>110</sup> Natürlich bleibt noch viel zu tun, trotzdem ist das ein deutliches Signal an das International Accounting Standards Board (IASB), das sich bislang einer länderbezogenen Rechnungslegung widersetzt hat. Ein Großteil der Lobbyarbeit betraf einen Rechnungslegungsstandard, der als IFRS-8 (International Financial Reporting Standard 8) bekannt ist und die berichtspflichtigen „Segmente“ eines Unternehmens festlegt.
- Im Mai 2008 brachte der US-Senator Barney Frank den Vorschlag für ein Gesetz ein, das die rohstofffördernde Industrie zur Transparenz und Offenlegung verpflichtet (Extractive Industries Transparency Disclosure Act – EITD – oder Gesetz HR 6066)<sup>111</sup>. Demzufolge sollen an der US-Börse gelistete Unternehmen gewisse Informationen bekannt geben, darunter die an einzelne Regierungen gezahlten Summen, nach Ländern aufgesplittet. Das Gesetz muss erst noch verabschiedet werden und deckt auch nicht alle Bereiche ab (so bleiben Angaben zu Gewinnen und Kosten ausgenommen), aber es ist ein Fortschritt.
- All das geht einher mit einem wachsenden internationalen Interesse an der Mobilisierung von Basisorganisationen zum Thema Transparenz. In Gabun etwa haben lokale Aktivisten aus dem Umfeld der PWYP-Koalition einen unter dem Siegel der Verschwiegenheit mit chinesischen Firmen geschlossenen Multi-Milliarden-Dollar-Deal im Eisenerzabbau öffentlich angeprangert, der offenbar für das Land extrem ungünstige Konditionen enthielt. Den Protesten über die Geheimniskrämerei und die Vertragsbedingungen folgte eine Neuverhandlung des Vertrages zu besseren – wenn auch immer noch nachteiligen – Bedingungen. In Bolivien und Ecuador hat das Engagement der Basisorganisationen mit Blick auf die Energieabkommen das politische Gewicht deutlich zuungunsten der ausländischen Öl- und Gasgesellschaften verschoben und in Einzelfällen zu Neuverhandlungen geführt.

### **Ausdehnung der Transparenz auf andere Wirtschaftsbereiche**

Neben dem Rohstoffsektor gibt es drei unterstützenswerte Ansätze, um in allen Wirtschaftsbereichen die Transparenz zu fördern:

- Die Debatte über internationale Rechnungslegungsstandards eröffnet eine wichtige Möglichkeit, die Transparenz zu verbessern. Eine länderbezogene Berichterstattung könnte damit auf alle Industriezweige Anwendung finden, darunter natürlich auch Banken, Pharmakonzerne und andere, für die die internationalen Rechnungslegungsstandards gelten. Würde die länderbezogene Berichterstattung Teil der International Financial Reporting Standards (IFRS), würde sie auf fast

---

<sup>110</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2007-0437+0+DOC+XML+V0//DE>.

<sup>111</sup> [http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs\\_dem/press051908.shtml](http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/press051908.shtml).

alle großen multinationalen Konzerne der Welt Anwendung finden und damit einen gigantischen Sprung nach vorne bedeuten auf dem Weg hin zu Transparenz im internationalen Finanzwesen. Es gab in dieser Hinsicht schon vielversprechende Vorstöße. Im September 2008 drückten verschiedene Großinvestoren bei einem IASB-Treffen ihre Zustimmung für diesen Vorschlag aus. Eine solche Neuerung hätte weitreichende Folgen für Entwicklungsländer, weil damit zwei wichtige Dinge erreicht würden. Zum einen könnten die Regierungen der Entwicklungsländer die steuerlich relevanten Positionen der in ihrem Hoheitsgebiet tätigen multinationalen Konzerne besser verstehen und adäquat besteuern. Zum anderen hätten die Bürger ihres Landes eine Fülle neuer Informationen zur Hand, mit denen sie ihre politische Führung besser zur Rechenschaft ziehen könnten. Würde es dazu kommen, wäre das extrem wirkungsvoll: über 100 Länder nutzen heute die International Financial Reporting Standards oder stellen gerade darauf um, u. a. alle 27 EU-Mitglieder, China, Japan, Kanada und Indien. Im August 2008 hat die US-Börsenaufsichtsbehörde (SEC) eine „Roadmap“ für US-amerikanische Unternehmen vorgegeben, die den Übergang von den bisher gültigen US-Rechnungslegungsvorschriften zu den IFRS regeln soll.

- Wenn auch der aktuelle Trend zur Sanktionierung unkooperativer Schattenfinanzplätze, die durch die schwarze Liste der OECD identifiziert werden, höchst willkommen ist, würde er doch sein Ziel verfehlen, wenn nicht auch die Hauptnutzer von Steueroasen mit ins Visier genommen werden, darunter die Banken und transnationalen Konzerne. CIDSE ruft auf zu Sanktionen gegen Unternehmen, die in unkooperativen Schattenfinanzplätzen Tochterunternehmen unterhalten und sich weigern, Einzelheiten und Hintergründe ihrer Verbindungen in diese steuerlichen Hoheitsgebiete offenzulegen. Solche Sanktionen könnten auch den Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe, staatlichen Exportkrediten und sogar von der Börse umfassen.
- Ein internationales Handelsregister sollte geschaffen werden – oder zumindest regionale Register besonders auf EU-Ebene – um den Überblick über alle Unternehmungsgründungen und Körperschaften zu behalten, insbesondere Zweckgesellschaften und Treuhandgesellschaften, unter Angabe der Anteilseigner und/oder wirtschaftlichen Eigentümer. Das würde die Arbeit der Finanzverwaltungen und Gerichte erheblich vereinfachen und der Gründung von Briefkastenfirmen einen Riegel vorschieben.

#### **4.5 Einführung globaler Steuern als praktikable Maßnahme für eine bessere Umverteilung und als Antwort auf neue globale Herausforderungen**

Wie im ersten Teil dieses Dokumentes erläutert, ist die Ausgestaltung globaler Steuern vor dem Hintergrund der fünf Schlüsselfunktionen von Steuern kritisch zu hinterfragen: Fiskalische Funktion, Umverteilungsfunktion, Regulierungsfunktion, Preiskorrekturfunktion und politische Funktion einer verbesserten Repräsentation. In Kapitel 3 wurde ausgeführt, dass unter den derzeitigen Umständen die Erhebung internationaler Steuern das Potential hat, auf globaler Ebene Schlüsselfunktionen wie die Sicherung von Einnahmen, Regulierung, Umverteilung und Preiskorrekturen zu gewährleisten. Eine Verbesserung der Repräsentation hingegen könnten globale Steuern beim heutigem Stand der Dinge kaum erreichen, solange es nicht eine Art globaler Regierung gibt. Allerdings könnte die Einführung internationaler Steuern aus anderen Gründen doch die dringend notwendige Stärkung von globalen Institutionen mit einer besseren demokratischen Repräsentanz vorantreiben.

Einnahmen aus internationalen Steuern könnten zur Entwicklungsfinanzierung und für globale öffentliche Güter verwendet werden. Sie sollten allerdings als komplementär und zusätzlich zu den bestehenden Quellen der Entwicklungsfinanzierung betrachtet werden. Die finanziellen Mittel würden nicht nur die verfügbaren Ressourcen aufstocken und die Berechenbarkeit der Geldflüsse sicherstellen. Sie würden darüber hinaus die Entwicklungsländer wirksam in ihrem Bemühen unterstützen, die eigenen fiskalischen Anstrengungen zu erhöhen, die Finanzverwaltungen zu stärken und die Ausgaben zur Armutsbekämpfung zu steigern.

CIDSE ruft alle Staaten, die dazu bereit sind, bzw. die Länder der Eurozone innerhalb der EU dazu auf, in einem Pilotverfahren eine Devisentransaktionssteuer einzuführen. Alle weiteren Diskussionen oder Studien zu dem Thema auf internationaler Ebene sollten sich auf Detailfragen der Umsetzung

konzentrieren. Eine einfache Gebühr auf Devisentransaktionen zur Finanzierung des Entwicklungsbedarfs, wie die vorgeschlagene CTDL, könnte ein erster Schritt sein, um die Sache ins Rollen zu bringen und Erfahrungen mit der Umsetzung zu sammeln.

Für CIDSE sollte allerdings auf eine mögliche Lenkungsfunction der Devisentransaktionssteuer als langfristiges Ziel nicht verzichtet werden. Das könnte durch eine zweite Stufe gemäß dem Spahn-Modell erreicht werden oder durch eine weiter entwickelte Form einer generellen Steuer auf Finanztransaktionen.

CIDSE begrüßt ebenfalls den Vorschlag einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer (FTT). Da es sich dabei um einen neuartigen Mechanismus handelt, schlägt CIDSE vor, dass internationale Gremien wie die *Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development* für die weitere Diskussion und Förderung einer Finanztransaktionssteuer genutzt werden. CIDSE appelliert insbesondere an die EU, die Durchführbarkeit einer solchen Steuer in einem ersten Praxistest zu prüfen.

### **Repräsentative demokratische Regierungsführung und Verwaltung globaler Steuern**

Derzeit basiert die Besteuerung auf nationalstaatlicher Gesetzgebung und die Erhebung von Steuern liegt in der Verantwortung eines jeden einzelnen Landes. Da keine internationale Behörde für diese Aufgabe zuständig ist, werden die Steuern weiter auf nationalem Weg erhoben und entweder nach Maßgabe internationaler Vereinbarungen verwendet oder idealerweise für eine gemeinsame Verwendung zusammengeführt. So können Beträge für dringende internationale Entwicklungsaufgaben, für globale öffentliche Güter oder zur Bewältigung globaler Herausforderungen mobilisiert werden. Dabei mag es als effiziente Lösung erscheinen, auf bestehende Wege und Verfahren zurückzugreifen. Dennoch würden inadäquate Machtstrukturen verfestigt, wenn die Beschlussfassung über den Einsatz der Mittel im Ermessen der reichen Länder liegt und echte Partnerschaft und gemeinsam getragene Verantwortung weiter auf sich warten lassen. Um diesem Defizit zu begegnen, sollten internationale Strukturen der Regierungsführung im Zusammenhang mit der Verwaltung globaler Steuern geschaffen werden, sobald eine ausreichende politische Dynamik zu ihrer Einführung erkennbar wird.

Auch wenn ein detaillierter Vorschlag für den möglichen Aufbau einer solchen internationalen Struktur den Rahmen dieses Dokumentes sprengt, regt CIDSE an, dass folgende Prinzipien bei ihrer Gestaltung berücksichtigt werden sollten:

- Verbindliche Mechanismen sollten in Form von multilateralen Vereinbarungen oder Verträgen fixiert werden, um eine langfristige Bindung und Berechenbarkeit sicherzustellen.
- Zur Wahrung der Repräsentation, gleichberechtigten Beschlussfassung und gemeinsamen „Ownership“ aller Akteure muss der Prozess von der Erhebung der Steuern bis zur Verwaltung und Ausgabe des Geldes in einen multilateralen Kontext eingebettet sein, der die gleichberechtigte Teilhabe aller Stakeholder, Transparenz und Rechenschaftspflicht garantiert.
- Die VN sollte eine Schlüsselrolle dabei spielen, einen Konsens über internationale Steuern zu erzielen und eine neue globale Architektur für internationale Steuern ins Leben zu rufen.
- Im Zusammenhang mit der aktuellen Debatte über die Finanzierung globaler öffentlicher Güter sollte die Erschließung zusätzlicher komplementärer Wege für die Entwicklungsfinanzierung weiter untersucht werden und auch Aspekte wie das Prinzip der Zusätzlichkeit und Komplementarität sowie die Kohärenz „vertikaler Fonds“ nicht außer Acht lassen.
- Die Struktur von UNITAID, die ein gleichberechtigtes Forum für Vertreter unterschiedlicher Stakeholder wie Regierungen in Nord und Süd, Zivilgesellschaft, Fachorganisationen und internationale Fonds sein soll, bietet einen interessanten Testfall. Kritiker von UNITAID stellen die neue Struktur in Frage und bemängeln die Wirksamkeit der Hilfe, den Pragmatismus und den begrenzten Fokus auf den Gesundheitssektor, wo überdies schon eine Menge verschiedener Akteure aktiv sind. Das alles sollte man im Auge behalten und auswerten, insbesondere mit Blick auf die Beteiligung der Stakeholder auf der Basis von Gleichberechtigung und Ownership auf lokaler Ebene, sowie mit Blick auf die Umsetzung und Auswirkungen der Arbeit vor Ort, um aus diesen Erfahrungen Schlussfolgerungen für künftige strukturelle Lösungen zu ziehen.

## SCHLUSSFOLGERUNG

Inwieweit eine Regierung ihren Verpflichtungen gegenüber ihren Bürgern nachkommen kann, bestimmt sich zu großen Anteilen aus der Art und Menge der Ressourcen, die sie für öffentliche Ausgaben zur Verfügung hat.

Externe finanzielle Hilfe bleibt für viele Entwicklungsländer nach wie vor ein wesentlicher Faktor, vor allem wenn es um die unmittelbaren Maßnahmen zum Erreichen der MDGs geht. Industrieländer haben mindestens 0,7 % ihres BIP als Finanzhilfe an Länder zu geben, die diese Ziele nicht aus eigener Kraft erreichen können. Diese Hilfe ist als tatsächlicher Mitteltransfer gedacht und sollte nicht durch andere Ausgaben aufgebläht werden.

Dennoch kann man nicht über die Tatsache hinwegsehen, dass seit etwa zehn Jahren, seit dem Anbruch der nahezu ungezügelter Globalisierung, ein Nettofinanztransfer aus armen Ländern in wohlhabende Staaten stattfindet statt umgekehrt. Der Schuldendienst, das Wegbrechen der Einnahmen infolge der Handelsliberalisierung und der Aufbau ausländischer Währungsreserven haben hierbei eine entscheidende Rolle gespielt und müssen als Probleme in Angriff genommen werden. Sie sind aber nicht für alle Geldflüsse aus dem Süden in den Norden verantwortlich. Illegale Kapitalflucht – ob durch den Transfer unterschlagener öffentlicher Vermögenswerte, Steuerhinterziehung oder andere illegale Aktivitäten – macht einen erheblichen Teil dieser Finanzströme aus. In der aktuellen Debatte über Entwicklungsfinanzierung sind diese Themen bisher nicht angemessen aufgegriffen worden. Während das vorliegende Dokument einerseits die schwerwiegenden Folgen der Globalisierung für Armut und Ungerechtigkeit beschreibt, glaubt CIDSE andererseits, dass die Globalisierung auch Chancen eröffnet für neuartige Maßnahmen zur Bewältigung dieser Probleme in ihrer globalen Größenordnung.

Wir sind zugleich davon überzeugt, dass in der Debatte über die Entwicklungsfinanzierung mehr als eine bloße Bedürfnisbefriedigung angestrebt werden sollte. Als internationales Netzwerk katholischer Entwicklungsorganisationen, die sich für eine gleichmäßige Verteilung von Wohlstand innerhalb eines jeden Landes und zwischen einzelnen Ländern einsetzen, steht für CIDSE die Besteuerung im Mittelpunkt der Entwicklungsfinanzierung. Das ergibt sich aus den fünf Schlüsselfunktionen von Steuern, nämlich der fiskalischen Funktion, Umverteilungsfunktion, Regulierungsfunktion, Preiskorrekturfunktion und der politischen Funktion einer besseren Repräsentation. Aus dieser Sichtweise heraus kommt CIDSE zu der Einschätzung, dass zunächst Bemühungen auf nationaler Ebene um eine Verbreiterung der Steuerbasis und eine Stärkung der Kapazität nationaler Steuerverwaltungen Vorrang genießen sollten. Internationale Finanzhilfe, Unterstützung und Systemreformen sind darüber hinaus daneben ebenfalls von Bedeutung, um die nationalen Anstrengungen in dieser Hinsicht zu unterstützen. Der internationale Kampf gegen Steuerhinterziehung sollte zu einem Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit werden.

Außerdem empfiehlt CIDSE die Einführung internationaler Steuern. Solche Steuern sind im Zuge der Globalisierung notwendig geworden, die die Welt immer mehr zusammenwachsen lässt. Die bereits mehrfach genannten Schlüsselfunktionen von Steuern sind damit auch auf globaler Ebene wichtiger denn je. CIDSE tritt insbesondere für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer (CTT) oder einer allgemeineren Finanztransaktionssteuer (FTT) ein. Eine solche Steuer sollte durch eine Reihe von Umweltsteuern ergänzt werden, die dringend nötig sind, um den speziellen Erfordernissen aufgrund der raschen und überaus schädlichen Folgen des Klimawandels gerecht zu werden.

## MITGLIEDER DER CIDSE ARBEITSGRUPPE ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG

### CAFOD

Kontakt: Christina Weller  
2 Romero Close, Stockwell Road  
LONDON SW9 9TY - UK  
Tel: (44) 20 7095 5426 - Fax: (44) 20 72749630  
Email: [cweller@cafod.org.uk](mailto:cweller@cafod.org.uk)  
Web: <http://www.cafod.org.uk/>

CCFD (Comité Catholique contre la Faim  
et pour le Développement)  
Kontakt: Jean Merckaert  
4, rue Jean Lantier  
75001 PARIS – FRANKREICH  
Tel: (33) 1 44 82 80 00 – Fax: (33) 1 44 82 81 43  
Email: [j.merckaert@ccfd.asso.fr](mailto:j.merckaert@ccfd.asso.fr)  
Web: <http://www.ccf.asso.fr/>

### CENTER OF CONCERN

Kontakt: Aldo Caliarì  
1225 Otis Street N.E.  
WASHINGTON DC 20017 - USA  
Tel: (1) 202 6352757 Ext.123  
Fax: (1) 202 8329494  
Email: [aldo@coc.org](mailto:aldo@coc.org)  
Web: <http://www.coc.org>

### FASTENOPFER/ACTION DE CAREME

Kontakt: Markus Brun  
Alpenquai 4 - Postfach 2856  
6002 LUZERN - SCHWEIZ  
Tel: (41) 41 227 59 75 - Fax: (41) 41 227 59 10  
Email: [brun@fastenopfer.ch](mailto:brun@fastenopfer.ch)  
Web: <http://www.fastenopfer.ch>

### KOO

Kontakt: Hildegard Wipfel  
Türkenstrasse 3  
A-1090 WIEN – ÖSTERREICH  
Tel: (43) 1 317 032 177 – Fax: (43) 1 317 032 185  
Email: [h.wipfel@koo.at](mailto:h.wipfel@koo.at)  
Web: <http://www.koo.at>

### MISEREOR

Kontakt: Georg Stoll  
9, Mozartstrasse - Postfach 1450  
52064 AACHEN - DEUTSCHLAND  
Tel: (49) 241 44 20 - Fax: (49) 241 44 21 88  
Email: [georg.stoll@misereor.de](mailto:georg.stoll@misereor.de)  
Web: <http://www.misereor.de>

### TRÓCAIRE

Kontakt: Joanne McGarry  
Maynooth  
Co.Kildare - IRLAND  
Tel: (353) 1 629 3333 - Fax: (353) 1 629 0661  
Email: [JMcGarry@trocaire.ie](mailto:JMcGarry@trocaire.ie)  
Web: <http://www.trocaire.org>

### VOLONTARI NEL MONDO – FOCSIV

Kontakt: Alberta Guerra  
18 Via S. Francesco di Sales  
00165 ROME - ITALIEN  
Tel: (39) 06 687 77 96 - Fax: (39) 06 687 23 73  
Email: [campagne@focsiv.it](mailto:campagne@focsiv.it)  
Web: <http://www.focsiv.it>

### Observers

#### ALBOAN

Kontakt: Manfred Nolte  
C/ Padre Lojendio 2, 2º  
48008 BILBAO - SPANIEN  
Tel: (34) 944 15 35 92 - Fax: (34) 944 15 35 92  
Email: [alboanbi@alboan.org](mailto:alboanbi@alboan.org)  
Web: <http://www.alboan.org>

### CIDSE Sekretariat

Kontakt: Jean Letitia Saldanha  
Rue Stévin 16  
1000 BRÜSSEL - BELGIEN  
Tel: (32) 2 233 37 53 - Fax: (32) 2 230 70 82  
Email: [saldanha@cidse.org](mailto:saldanha@cidse.org)  
Web: <http://www.cidse.org>