

Ein Dossier von MISEREOR in Zusammenarbeit
mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Unternehmen. Steuern. Entwicklung.

Wenn Konzerne Gewinne in Steueroasen verschieben,
schwächt das die Entwicklungsfinanzierung

MISEREOR
IHR HILFSWERK



Im Schatten der Hochhäuser des
Finanzdistrikts von Manila, Philippinen,
liegen die Hütten der Armen.

Foto: NOEL CELIS/AFP/Getty Images



Bernd Bornhorst
 leitet die Abteilung Entwicklungspolitik
 von Misereor.

Liebe Leserinnen und Leser,

160.000.000.000 US-Dollar verlieren Entwicklungs- und Schwellenländer nach aktuellen Schätzungen jedes Jahr an Steuereinnahmen, weil internationale Konzerne Gewinne in Steueroasen verschieben. Auf diese Weise erhöhen Unternehmen ihre Profite nach Steuern auf Kosten der Länder, deren Rohstoffe, Infrastruktur und Bildungssystem sie in Anspruch nehmen. Der Verlust für diese Länder ist gigantisch, höher als die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe (2010: 129 Milliarden US-Dollar). Und nicht nur das – höhere Steuereinnahmen hätten weitere Vorteile: Als einheimische Einnahmen verringern sie die Abhängigkeit von ausländischer Hilfe und Auslandsschulden. Zugleich fördern sie das öffentliche Interesse an einer gerechten Steuerpolitik und einer verantwortungsvollen Ausgabenpolitik und stärken damit die demokratische Kultur.

Gewiss: Mehr Steuereinnahmen sorgen nicht automatisch für eine bessere Politik zum Wohle aller, insbesondere der Armen. Aber sie sind eine unverzichtbare Voraussetzung für die tragfähige und nachhaltige Entwicklung eines Landes. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung besteht darin, Entwicklungsländer stärker als bisher dabei zu unterstützen, die Steuern, die ihnen zustehen, auch einzunehmen. Auf die Steuer Ehrlichkeit der ausländischen Unternehmen allein können sie dabei offensichtlich nicht zählen. Internationale Rahmenbedingungen müssen verbessert werden: Gezielte Maßnahmen für mehr Transparenz und gegen Steueroasen sind erforderlich. Die Debatte um die Finanztransaktionssteuer (die in diesem Heft nicht behandelt wird) und die Ächtung von Korruption (die sich ja ebenfalls der Steueroasen bedient) zeigen, dass die internationale Gemeinschaft zu grundlegenden Reformen in der Lage ist. Auch im Kampf gegen Steuerflucht und Steueroasen sind solche Reformen jetzt dringend geboten.

- 3 Ohne Transparenz keine Steuergerechtigkeit**
 Die Steuervermeidung multinationaler Konzerne beraubt Entwicklungsländer öffentlicher Einnahmen
 Georg Stoll
- 7 „Wirkliche Fortschritte zeichnen sich nur langsam ab“**
 Interview mit John Christensen, Direktor des Internationalen Sekretariats des Tax Justice Network
- 8 Bettler auf einer Bank aus Gold**
 Steuerungerechtigkeit in Lateinamerika
 Carlos Bedoya
- 11 Die ausländische Brauerei und die einheimische Bierverkäuferin**
 Ein Beispiel aus Ghana
 Georg Stoll
- 13 Erklärung von Nairobi zu Steuern und Entwicklung**
- 15 Hase und Igel**
 Wie multinationale Konzerne Steuern sparen
 Astrid Kraus
- 18 Steuerverluste trotz Transparenz**
 Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern
 Mark Herkenrath
- 20 Unitary Taxation**
 Gewinnverschiebung und Steuerwettbewerb lassen sich stoppen
 Nicola Liebert
- 21 Internationale Institutionen im Kampf gegen Steuervermeidung**
 Ein Wegweiser
- 22 Steuern: Einige Begriffserläuterungen**
 Statt eines Glossars
- 23 Materialien**



Foto: Ruben Neugebauer / Campact

Protest gegen ein Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz, bei dem deutsche Steuersünder zu gut wegkommen. Das Abkommen trägt aber auch dazu bei, ein weltweites anonymes System der Steuerhinterziehung weiter zu zementieren.

Ohne Transparenz keine Steuergerechtigkeit

Die Steuervermeidung multinationaler Konzerne beraubt Entwicklungsländer öffentlicher Einnahmen

| Georg Stoll

Eine nachhaltige Finanzierung von Entwicklung und Armutsbekämpfung kann ohne gute Steuersysteme nicht erreicht werden. Das hat inzwischen auch die Entwicklungspolitik erkannt. Doch mangelnde Transparenz leistet der Steuerflucht internationaler Konzerne Vorschub. Nationale Steuerbehörden kommen dagegen nicht an, solange keine bindenden internationalen Standards der Steuerkooperation existieren.

Theoretisch ist die Sache eigentlich ganz einfach. Auf der Grundlage demokratisch legitimer Gesetze erhebt die Steuerverwaltung eines Staates Steuern von ihren Bürgern und von den Unternehmen, die auf dem Gebiet des Staates wirtschaftlich tätig sind. Mit den Einnahmen werden all die öffentlichen Aufgaben finanziert, die nicht der Initiative der Einzelnen überlassen werden können oder sollen. Dabei sollten das Steuersystem und die öffentlich finanzierten Leistungen möglichst transparent und gerecht gestaltet sein. So kann eine Regierung grundsätzlich mit der Einsicht und dem Einverständnis der Steuerzahler rechnen, und diese können umgekehrt Rechenschaft von ihrer Regierung einfordern und gegebenenfalls auf demokratischem Weg Veränderungen bewirken. Darüber hinaus kann man mit Steuern gezielte Anreize für erwünschtes Verhalten setzen und Marktversagen korrigieren, indem bei-

spielsweise der Preis für gesundheitlich oder ökologisch schädliches Verhalten erhöht wird.

Damit sind auch schon die wesentlichen Funktionen eines jeden Steuersystems beschrieben: Steuern sollen öffentliche Einnahmen erbringen, durch Umverteilung sozialen Ausgleich schaffen, wirtschaftliches Verhalten in gesellschaftlich gewünschtem Sinne beeinflussen und den demokratischen Zusammenhalt stärken. Das gilt für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen. Für letztere kommt aber noch ein weiterer wichtiger Punkt hinzu: Ein gut funktionierendes Steuersystem würde die hohe Abhängigkeit von auswärtigen Finanzquellen wie Entwicklungshilfe und Auslandsverschuldung deutlich reduzieren oder sogar beseitigen.

Steueroasen, Schattenfinanzplätze, Offshore-Zentren

Die unterschiedlichen Bezeichnungen heben jeweils verschiedene Aspekte jener Länder und Gebiete hervor, die ihre Souveränität gezielt dazu verwenden, ausländischen Unternehmen und Anlegern Möglichkeiten anzubieten, die gesetzlichen Bestimmungen ihrer Heimatländer zu unterlaufen. Im Zentrum stehen dabei Steuerbestimmungen (deshalb „Steueroasen“), aber auch, wie die Finanzkrise gezeigt hat, Finanzmarktregulierungen. Grundlage dieses Geschäftsmodells ist die systematische Geheimhaltung, mit der die ausländischen Akteure vor Nachforschungen ihrer Heimatbehörden (zum Beispiel der Finanzämter oder der Bankenaufsicht) geschützt werden (deshalb „Schattenfinanzplätze“ oder – in der offiziellen Sprachregelung von OECD und G 20 – „non-cooperative jurisdictions“). Häufig handelt es sich dabei um Inseln etwa in der Karibik oder vor Großbritannien (deshalb „Offshore-Zentren“), teilweise nur mit eingeschränkter Souveränität (wie etwa die Kanalinseln). Von den bedeutenderen Schattenfinanzplätzen sind viele aber auch „onshore“, so etwa die Schweiz oder der US-amerikanische Bundesstaat Delaware. Je nach Zählweise kann man von bis zu 70 solcher Steueroasen weltweit ausgehen.

Doch hier liegt noch einiges im Argen. Das entscheidende Problem ist dabei in aller Regel nicht der Mangel an Ressourcen. Gerade Entwicklungsländer sind ja häufig Rohstoffexporteure. Die Schwierigkeit besteht vielmehr darin, das vorhandene Ressourcenpotenzial so zu nutzen, dass daraus die für eine nachhaltige Entwicklung notwendigen öffentlichen Grundleistungen wie Bildung, medizinische Versorgung, Infrastruktur, eine effiziente Verwaltung und ein funktionierendes Rechtssystem dauerhaft finanziert werden können.

Für die Defizite in diesem Bereich gibt es zahlreiche Gründe: den hohen Anteil informeller Beschäftigungsverhältnisse, in denen manchmal mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen ohne Arbeitsvertrag, ohne regulären Lohn, ohne Arbeitsschutz und soziale Absicherung, aber eben auch ohne Steuern tätig sind; eine unzureichend ausgebildete und ausgerüstete Steuerverwaltung; zahlreiche Ausnahmen und Sonderregelungen im Steuerrecht, mit

denen ausländische Investoren angelockt oder auch einheimische Klientelgruppen begünstigt werden sollen; korrupte Politiker, Beamte und Unternehmen im In- und Ausland.

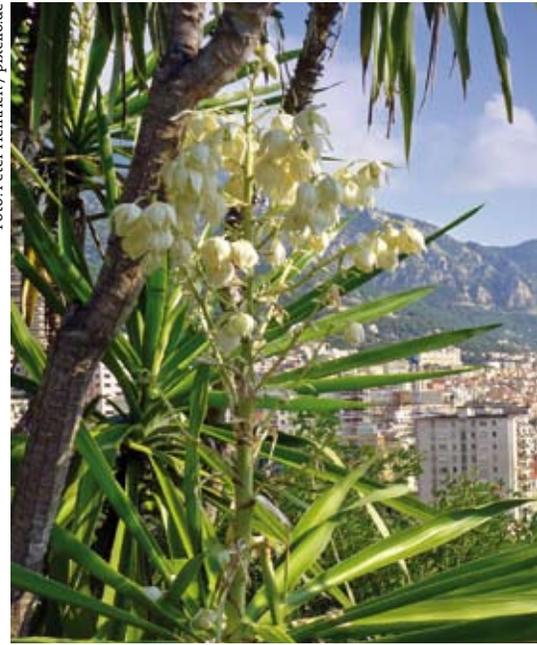
Die Entwicklungspolitik versucht, mit verschiedenen Maßnahmen auf diese Situation zu reagieren, angefangen mit technischer Hilfe zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Steuerbehörden bis hin zu Auflagen, mit denen Empfängerregierungen dazu gebracht werden sollen, ihre Steuereinnahmen zu vergrößern. Nicht alles ist dabei wirklich hilfreich, besonders wenn Eigeninteressen der Geber mit ins Spiel kommen. So hat beispielsweise der Druck von Weltbank und Internationalem Währungsfonds, die Zölle zu senken und dafür die Mehrwertsteuer zu erhöhen, zu stärkeren Belastungen für die armen Bevölkerungsschichten geführt.

Neuer Fokus: Steuerflucht von Konzernen

Langsam gerät auch ein Bereich in den Blick, dem bislang trotz seiner enormen Bedeutung kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde: die systematische Steuervermeidung international tätiger Konzerne. Dabei muss auf der Ebene der einzelnen Staaten der Schein der Legalität unbedingt gewahrt bleiben. Kein Unternehmen möchte in Prozesse wegen Steuerhinterziehung verwickelt werden. So werden komplexe Konstruktionen mit verschachtelten Tochterunternehmen, Stiftungen und Treuhandgesellschaften entwickelt, um grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen vornehmen und zugleich verschleiern zu können.

Die dafür erforderliche Geheimhaltung ist deshalb neben den extrem niedrigen Steuersätzen, mit denen kein normaler Staat sich finanzieren könnte, das zweite Charakteristikum der weltweit inzwischen etwa 70 Steueroasen oder Schattenfinanzplätze (siehe Kasten). Denn allen Beteiligten ist klar, dass ein Land Gegenmaßnahmen ergreifen würde, wenn es einem Unternehmen nachweisen könnte, dass dieses zwar die Ressourcen des Landes für seine wirtschaftliche Tätigkeit in Anspruch nimmt, den dabei anfallenden Ge-

Foto: Peter Heinrich / pixelio.de



winn aber durch verschiedene Tricks (und seien diese auch legal) der Besteuerung entzieht. Derselben Infrastruktur bedienen sich im Übrigen auch korrupte Machthaber und Eliten aus Entwicklungsländern gerne, um ihre zusammengerafften Reichtümer „in Sicherheit“ zu bringen, wie erst jüngst in einigen arabischen Ländern wieder deutlich geworden ist.

Der Schaden für die betroffenen Länder ist enorm, werden doch inzwischen nach offiziellen Schätzungen zwischen einem und zwei Drittel des gesamten Welthandels innerhalb von Konzernen abgewickelt. Das eröffnet ein weites Feld für die Manipulation der Preise, zu denen Tochterunternehmen ein und desselben Konzerns untereinander Geschäfte machen (konzerninterne Verrechnungspreise). Die in Washington ansässige Organisation Global Financial Integrity (GFI) ist nach aufwändigen Berechnungen zu der Einschätzung gelangt, dass allein in den Jahren 2000 bis 2008 durchschnittlich 725 Milliarden US-Dollar im Jahr durch solche verschleierte grenzüberschreitenden Finanztransaktionen aus Entwicklungsländern abgeflossen sind. Der überwiegende Teil dieser Kapitalflucht ist auf die erwähnten Praktiken im internationalen Handel zurückzuführen. Schätzt man, wie hoch der aus den Gewinnverlagerungen resultierende Verlust an Steuereinnahmen für Entwicklungsländer ist, so landet man schnell in dreistelligen Milliardenbereichen (ebenfalls in US-Dollar) – und damit in der Größenordnung der gesamten weltweiten Entwicklungshilfe sowie der Finanzierung aller Millenniumsentwicklungsziele.



Das Bild der Steueroase als Kleinstaat mit Palmenstrand wie hier in Monaco kann irreführen: Unter den bedeutenden Schattenfinanzplätzen sind auch renommierte Finanzzentren.

| Automatischer Informationsaustausch

Begrenzte Vereinbarungen zum Informationsaustausch existieren bereits in vielen so genannten Doppelbesteuerungsabkommen (siehe den Beitrag von Mark Herkenrath in diesem Heft). Doch diese Vereinbarungen sind in aller Regel nicht umfassend genug und sie gelten nur zwischen den Ländern, die ein solches Abkommen geschlossen haben. Seit einigen Jahren und verstärkt seit der internationalen Finanzkrise, die auch das Thema der Schattenfinanzplätze wieder auf die Tagesordnung gebracht hat, bemüht sich die OECD darum, die Standards beim Informationsaustausch zu verbessern. Mit Unterstützung der G20-Staaten wurde vor allem auf deren Gipfel in London 2009 politischer Druck aufgebaut. Seither wurden nicht nur zahlreiche Doppelbesteuerungsabkommen überarbeitet, sondern es wurde auch eine Vielzahl so genannter Informationsaustausch-Abkommen (Tax Information Exchange Agreements, TIEA) zwischen einzelnen Ländern gemäß den Vorgaben der OECD abgeschlossen. Die OECD hat zudem damit begonnen, die Einhaltung der Vorgaben zu überprüfen.

Doch die oben genannten Beschränkungen sind damit leider nicht behoben. Die Verbreitung dieser Abkommen ist immer noch zu gering und das Netz des Informationsaustauschs damit viel zu löchrig. Das geht insbesondere zu Lasten der Entwicklungsländer. Industrieländer, in denen die meisten Konzerne ihre Zentralen haben, üben zwar Druck auf Steueroasen aus, Informationsaustausch-Abkommen abzuschließen, um ihre eigenen Besteuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Sie zeigen aber ebenso wenig wie die Steueroasen ein Interesse daran, ihrerseits solche Abkommen mit Entwicklungsländern abzuschließen. Ein multilaterales Abkommen zum Informationsaustausch wäre hier eine enorme Erleichterung. Denn es würde den Entwicklungsländern die Schwierigkeiten zahlloser bilateraler Verhandlungen ersparen und mit einem Schlag Zugang zu entsprechenden Transparenzstandards verschaffen. Ein solches Abkommen existiert sogar bereits, angeregt von OECD und Europarat. Es handelt sich um die gemeinsame Konvention von Europarat und OECD zur gegenseitigen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten. Die Konvention wurde 1988 fertiggestellt, ist bislang aber erst von 17 Staaten ratifiziert wor-

Die entscheidenden Defizite liegen im Bereich der globalen Regierungsführung. Denn die national operierenden Steuerbehörden sind so lange gezwungen, den international tätigen Konzernen hinterherzuhinken, wie keine ausreichenden und bindenden internationalen Standards der Steuerkooperation existieren. So lange können Schattenfinanzplätze ihre staatliche Souveränität gezielt dazu missbrauchen, Unternehmen und vermögenden Einzelpersonen ihre Dienste beim Unterlaufen nationaler Steuergesetze anzubieten. Und diese werden aus Gründen der Bereicherung oder auch des Konkurrenzdrucks ausgiebig davon Gebrauch machen. Steuervermeidung, Steueroptimierung, Steuerhinterziehung? Bei internationalen Transaktionen verschwimmen die Grenzen zwischen diesen Begriffen – und wirtschaftlich machen sie ohnehin keinen Unterschied.

Das entscheidende Stichwort bei der Suche nach Lösungen lautet Transparenz. Wäre für die Steuerbehörden aller Länder, in denen ein Konzern Tochtergesellschaften unterhält, ersichtlich, welche Umsätze, Gewinne, Kosten und gegebenenfalls Verluste in welchen Ländern aufgrund welcher Geschäftstätigkeiten entstehen, dann wäre der Zugang zu einer angemessenen Besteuerung eröffnet. Zwei Wege zu einer solchen verbesserten Transparenz bieten sich besonders an: internationale Abkommen zum Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden sowie eine transparentere Rechnungslegung transnationaler Konzerne.

Foto: Gerd Altmann / pixelio.de



den. Deutschland hat 2008 unterschrieben aber noch nicht ratifiziert. Das Abkommen kommt also nur mühsam voran.

Außerdem, und hier liegt die zweite Beschränkung, steht und fällt der Wert solcher Abkommen mit der Stärke der Transparenzvorschriften. Hier setzt die OECD aber nach wie vor nur auf eine Kooperationspflicht bei gezielten Nachfragen ausländischer Steuerbehörden. Ein solcher Informationsaustausch setzt jedoch bereits genau das Wissen um problematische Finanztransaktionen voraus, das Steueroasen mit ihrer Geheimhaltung ja erfolgreich verhindern.

Die Praxis hat in der Vergangenheit deutlich gezeigt, dass eine solche Informationspflicht ein zahnloser Tiger ist. Notwendig wäre vielmehr ein automatischer Austausch zumindest einiger grundlegender Informationen, beispielsweise über die Inhaber von Konten oder die wirtschaftlichen Eigentümer von Treuhandgesellschaften. Dass ein solcher automatischer Austausch funktioniert, zeigt übrigens die Zinssteuerrichtlinie in der Europäischen Union. Die Mitgliedsländer der EU (mit den bezeichnenden Ausnahmen von Luxemburg und Österreich) geben ohne Aufforderung Informationen über die Inhaber festverzinslicher Vermögenswerte an deren Herkunftsländer zum Zweck der Besteuerung weiter. Dieses System hat sich bewährt und könnte als Grundlage für ein internationales Verfahren des automatischen Informationsaustauschs dienen.

| Länderbezogene Rechnungslegung

Die zweite große Baustelle zur Verbesserung von Transparenz sind die Vorschriften zur Rechnungslegung von Unternehmen. Es ist erstaunlich, aber bis heute müssen internationale Konzerne die wichtigsten Kennzahlen in ihren Jahresabschlüssen nur in zusammengefasster Form vorlegen. Ob sie darüber hinaus Zahlen zu einzelnen Regionen ihrer Geschäftstätigkeit veröffentlichen, ist ihnen überlassen. In welchen Ländern der Konzern mit seinen oft in die Hunderte gehenden Tochtergesellschaften welche Umsätze und Gewinne erzielt, welche Verluste erlitten und

Schattenfinanzindex FSI

Das Tax Justice Network hat im Jahr 2009 erstmals einen Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index FSI) veröffentlicht, in dem Länder in Hinblick auf ihren Beitrag zum globalen Schattenfinanzsystem bewertet werden. Grundlage für die Bewertung sind eine Analyse der gesetzlichen Vorschriften sowie das Gewicht des Landes im internationalen Markt für Finanzdienstleistungen. Die aktuellen Ergebnisse des zweiten Schattenfinanzindex wurden Anfang Oktober 2011 veröffentlicht. Die zehn „Top-Positionen“ des Rankings (von insgesamt 73 untersuchten Ländern und Gebieten) werden eingenommen von:

1. Schweiz
2. Kaiman-Inseln
3. Luxemburg
4. Hongkong
5. USA
6. Singapur
7. Jersey
8. Japan
9. Deutschland
10. Bahrain

Detaillierte Informationen unter www.financialsecrecyindex.com

welche Steuern gezahlt hat, bleibt so im Dunkeln. Transparenz in dieses Dunkel zu bringen aber ist die Voraussetzung, um die Konstruktionen und internationalen Transaktionen aufzudecken, die zum Zweck der Steuervermeidung benutzt werden. Und ein entscheidender Schritt dazu wäre die verpflichtende Offenlegung der relevanten Angaben für jedes Land, in dem der Konzern tätig ist.

Erste Schritte in diese Richtung gibt es inzwischen im Bereich der so genannten extraktiven Industrien, der Förderung von Rohstoffen wie Öl, Erdgas oder Mineralien. Das ist kein Zufall. Denn dieser Sektor ist für die Industrieländer von existenzieller Bedeutung – und zugleich wie kaum ein anderer von Korruption und gewaltsamen Konflikten überschattet. 2005 hatten deshalb die G8-Staaten die drei Jahre zuvor gegründete Initiative zu mehr Transparenz im extraktiven Sektor (Extractive Industries Transparency Initiative EITI) auf ihrem Gipfel in London nachdrücklich unterstützt. Wesentlicher Kernbestand der Initiative ist die Offenlegung aller Zahlungen von Unternehmen an Regierungen in

den Ländern, in denen sie Rohstoffe fördern. Diese freiwillige Initiative erhält seit eineinhalb Jahren zusätzliche Unterstützung durch die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten, die – wiederum im Gefolge der Finanzkrise – jetzt allen börsennotierten Unternehmen aus dem Rohstoffsektor eine Rechnungslegung für alle einzelnen Länder und sogar einzelnen Projekte vorschreiben will.

Aufgrund des großen wirtschaftspolitischen Einflusses der USA wird inzwischen auch in der Europäischen Union darüber debattiert, ob auch hier entsprechende Vorschriften eingeführt werden sollen. Mit den USA und der EU im Rücken stünden die Chancen für einen weltweit geltenden Standard für länderbezogene Rechnungslegung – zunächst für den extraktiven Sektor und vielleicht auch darüber hinaus – nicht schlecht. Entsprechend groß sind derzeit die Widerstände von Seiten der Unternehmen.

Würden diese Vorhaben tatsächlich vollständig umgesetzt, wäre nicht nur für die Steuereinnahmen, sondern auch für die Bekämpfung von Korruption und die Stärkung demokratischer Regierungsführung in Entwicklungsländern viel gewonnen. Trotz aller Komplexität des Steuerthemas: Eigentlich ist die Sache ganz einfach. Wirksame und verbindliche globale Vorschriften für Transparenz wie der beschriebene automatische Informationsaustausch und die länderbezogene Rechnungslegung können einen wichtigen Beitrag leisten, um den Milliarden in Armut lebender Menschen in Entwicklungsländern die Teilhabe an den Ressourcen ihrer Länder für eine eigenständige Entwicklung und ein Leben in Würde zu ermöglichen. | |



Georg Stoll
ist Referent für Entwicklungspolitik und vertritt Misereor im Netzwerk Steuergerechtigkeit, dem deutschen Zweig des Tax Justice Network.

„Wirkliche Fortschritte zeichnen sich nur langsam ab“

Interview mit John Christensen, Direktor des Internationalen Sekretariats des Tax Justice Network

Herr Christensen, worum geht es eigentlich bei der Frage internationaler Steuergerechtigkeit?

Die Liberalisierung der Finanzmärkte hat die Möglichkeiten für grenzüberschreitende Finanztransaktionen, die dem Buchstaben und dem Geist nationaler Gesetze widersprechen, enorm ausgeweitet. Dasselbe gilt für die damit zusammenhängenden Phänomene der Steuerflucht und der Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Steueroasen. Diesen Plagen lässt sich nur mit einer stärkeren internationalen Zusammenarbeit begegnen. Jeder Fortschritt in diese Richtung trifft

rungen zum Austausch von Steuerinformationen. Auch Offenlegungspflichten zu Eigentumsverhältnissen gehören hierher, um zu verhindern, dass Personen in betrügerischer Absicht ihre Identität hinter Strohfirmen verbergen.

Was sind die größten Probleme, mit denen Entwicklungsländer in diesem Zusammenhang zu kämpfen haben?

Entwicklungsländer sind in mehrfacher Hinsicht verwundbar. So sind Exportländer von Öl, Gas und mineralischen Rohstoffen in



Foto: Tax Justice Network

John Christensen ist Direktor des Internationalen Sekretariats des Tax Justice Network. Nach einem Wirtschaftsstudium mit Schwerpunkt auf Welthandel und Investment untersuchte er die Praxis von Steueroasen. Er war elf Jahre als Wirtschaftsberater der Regierung von Jersey tätig, einer der wichtigsten britischen Steueroasen.

Foto: Up Your Ego (Ryan Morrison)



allerdings auf den Widerstand mächtiger Lobbygruppen einschließlich der großen Schattenfinanzplätze, die beispielsweise Versuche blockieren, den Informationsaustausch unter Steuerbehörden oder die Transparenz international tätiger Unternehmen zu verbessern.

Auf der anderen Seite bemühen sich die Befürworter von Steuergerechtigkeit darum, Unterstützung für international wirksame Maßnahmen zu mobilisieren. Dazu zählen Rechnungslegungsstandards für multinationale Konzerne, wonach diese Informationen für jedes Land angeben müssen, in dem sie tätig sind, ebenso wie multilaterale Vereinba-

Zivilgesellschaftliche Gruppen zogen im März 2009 im Steuerparadies Jersey von Bank zu Bank. Sie protestierten gegen Steuergerechtigkeit.

besonderem Maß von illegaler Kapitalflucht betroffen, die im Schutz komplexer Schattenfinanzstrukturen geschieht. Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Abhängigkeit von ausländischem Kapital, die viele Entwicklungsländer unter Druck setzt, mit Steueranreizen dieses Kapital in ihre Länder zu locken. Zugleich sind sie häufig Opfer aggressiver

Steuervermeidungsstrategien, die mit Hilfe von Steueroasen umgesetzt werden. Und schließlich machen in vielen Ländern auch die so genannten einheimischen Eliten intensiven Gebrauch von Steueroasen, was neben den direkten Verlusten an Steuereinnahmen häufig dazu führt, dass Regierungen progressive Steuern wie die Einkommenssteuer durch degressive indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer ersetzen.

Viele Entwicklungsländer erzielen deshalb keine ausreichenden eigenen Einnahmen, mit denen sie ihren Bedarf an Geld zur Entwicklungsfinanzierung decken könnten. Stattdessen greifen sie auf Entwicklungshilfe und Auslandskredite zurück, mit all den damit verbundenen Abhängigkeiten und Problemen, oder verschärfen die Steuerbelastung für die unteren und mittleren Einkommensgruppen – mit schädlichen Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und Entwicklung. Was die Sache noch schlimmer macht, ist die Tatsache, dass die internationalen Regeln auf diesem Gebiet von den reichen Mitgliedsländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) bestimmt werden und weder die Bedürfnisse noch die Wünsche der Entwicklungsländer berücksichtigen.

Mit welchen Mitteln ließen sich diese Defizite beheben?

Die technischen Lösungen für diese Probleme sind gar nicht so kompliziert. Mit einem automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen nationalen Behörden beispielsweise wäre bereits sehr viel im Kampf gegen grenzüberschreitende Steuerflucht gewonnen. Ähnliches gilt für Auslandsguthaben korrupter Machthaber und Korruption allgemein: Hier wäre eine systematische Offenlegung der tatsächlichen Eigentumsverhältnisse von Unternehmen, Stiftungen, Treuhandgesellschaften und Fonds im Rahmen der Maßnahmen gegen Geldwäsche sehr hilfreich. Die bereits erwähnte Rechnungslegung Land für Land würde es den Steuerbehörden erheblich leichter machen, Unternehmen zu identifizieren, die für ihre aggressiven Steuervermeidungsstrategien Geschäfte über Schattenfinanzplätze abwickeln.

Bedauerlicherweise bremst der schwache politische Wille der meisten Regierungen Fortschritte bei der Umsetzung solcher Lösungen. An dieser Stelle kommen das Tax Justice Network und seine Verbündeten ins Spiel. Wir tun zwei Dinge: Wir unterstützen Forschungs- und politische Lobbyarbeit innerhalb der internationalen Organisationen, die im Bereich internationaler Steuerfragen den Ton angeben, wie zum Beispiel die OECD, die Europäische Union oder die Financial Action Task Force, die die internationale Arbeit gegen Geldwäsche koordiniert. Parallel dazu bauen wir weltweit politischen Druck von der Basis her auf. Seit unserem Start als Netzwerk im Jahr 2003 haben wir inzwischen aktive Mitglieder in mehr als 70 Ländern auf allen sechs Kontinenten. Bei der Aufgabe, die Probleme internationaler Steuergerechtigkeit auf die Tagesordnung zu setzen, haben wir wahrscheinlich inzwischen die Trendwende geschafft. Wirkliche Fortschritte aber zeichnen sich nur langsam ab. Der Widerstand ist enorm. | |

Interview und Übersetzung aus dem Englischen:
Georg Stoll.

| Carlos Bedoya, Latindadd

Wie ausgewogen ein Steuersystem ist, zeigt sich daran, wer die größten Lasten trägt. Die lateinamerikanischen Staaten erzielen geringe Steuereinnahmen und zugleich ist der Beitrag derer, die wenig haben, überproportional hoch. Den Nutzen haben vor allem Wohlhabende und multinationale Unternehmen. Ein geradezu dramatischer Fall ist Peru.

Lateinamerika ist die Region mit der größten Ungleichheit weltweit. Etliche Regierungen – etwa die von Bolivien und Ecuador – haben zwar einen Wandel in ihrem Verhältnis zum Großkapital eingeleitet, um die Steuereinnahmen zu steigern und die Qualitätsverbesserung der öffentlichen Dienstleistungen auszuweiten und zu finanzieren. Dennoch erzielt die große Mehrheit der Bevölkerung ein erheblich geringeres Einkommen als die oberste Schicht der Gesellschaft. Nach Berechnungen des zivilgesellschaftlichen Netzwerks Latindadd beläuft sich der Anteil der ärmsten 20 Prozent in Lateinamerika am Gesamteinkommen auf 3,5 Prozent, während das reichste Fünftel 56,9 Prozent vereinnahmt.

Dabei ist die Steuerpolitik eigentlich ein machtvolles Instrument zur Reduzierung von Ungleichheiten. Das Geheimnis liegt darin, diejenigen, die mehr Einkommen erzielen oder mehr Vermögen haben, stärker zu belasten, und damit den Umfang und die Qualität der Dienstleistungen des Staates zu verbessern, die der gesamten Bevölkerung zugute kommen, insbesondere aber den sozial Schwächeren.

Während jedoch in Europa dieses Instrument wirkungsvoll eingesetzt wird, ist eine entsprechende Debatte in unserem Teil der Welt noch nicht angekommen. In Lateinamerika liegt die Steuerquote (der Anteil der erhobenen Steuern am Bruttoinlandsprodukt) ungefähr bei 20 Prozent: Von 100 Dollar, die in unserer Region erwirtschaftet werden, gehen also lediglich 20 Dollar in die Steuerkasse. In

Der Kontrast zwischen Arm und Reich in Lateinamerika ist groß, nicht zuletzt aufgrund der Steuergerechtigkeit. Die Collage unten zeigt den sozialen Gegensatz.

Foto: Latindadd



Europa ist der Anteil doppelt so hoch – und damit auch die Mittel, die zur sozialen Umverteilung zur Verfügung stehen.

| Im Interesse der Reichen und der großen Unternehmen

Die Staaten in Lateinamerika bevorzugen indirekte Verbrauchssteuern gegenüber direkten Einkommens- und Vermögenssteuern, da sie leichter zu erheben sind. So sparen sich die Regierungen die Kosten der Steuerprüfung, die bei Steuern auf die Gewinne der großen Unternehmen und Investoren anfallen. Die direkten Steuern erreichen kaum 17 Prozent der gesamten Staatseinnahmen in Lateinamerika. Die indirekten Steuern hingegen, die wir alle zahlen, wenn wir beispielsweise etwas kaufen, machen 40 Prozent der Einnahmen aus. Die Bürger mit niedrigen und mittleren Einkommen werden damit steuerlich weitaus stärker belastet als die mit hohen Einkommen. Die Steuerpolitik in un-

Bettler auf einer Bank aus Gold

Steuergerechtigkeit in Lateinamerika



serer Region wirkt insgesamt im Interesse der Reichen und nicht im Interesse der Armen. Oder, in der Fachterminologie gesprochen: Sie ist degressiv und nicht progressiv. Hier liegt eine der Ursachen für die große Ungleichheit, in der wir leben.

Ebenso wie Reiche werden Unternehmen von den Steuersystemen in Lateinamerika begünstigt. Die Ideologie, wonach „Investitionen und Export“ den einzigen Weg der Entwicklung darstellen, verschafft sich ihre Geltung auch, wenn es um Steuereinnahmen geht. In dieser Logik können transnationale Unternehmen zahlreiche Möglichkeiten wahrnehmen, angefangen bei Verträgen, in denen günstige Steuersätze festgeschrieben werden, bis hin zu Mechanismen der Steuermeidung unter Inanspruchnahme so genannter Steueroasen.

Die großen Unternehmen kennen die Kunstgriffe, mit denen sie sich davor drücken können, das zu zahlen, was sie eigentlich zahlen sollten. Diese so genannte Steuerplanung erfordert die Mithilfe von hochqualifizierten Juristen. Sie verfügen über Spezialkenntnisse, welche steuerrechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Ländern gelten – und wie man sie am besten in betrügerischer Absicht missbraucht. So vermeiden die multinationalen Konzerne die Bezahlung festgesetzter Steuern. Aber das ist noch nicht alles: Sie manipulieren auch die so genannten konzerninternen Verrechnungspreise, zu denen ihre Tochtergesellschaften mit Sitz in unterschiedlichen Ländern Geschäfte untereinander abwickeln. Mithilfe dieses Mechanismus können die Unternehmen auf verdeckte Art und Weise ihre steuerbaren Gewinne verschieben, indem sie konzerninterne Käufe und Verkäufe von Waren und Dienstleistungen zu unrealen Preisen durchführen oder fiktive Geschäfte vortäuschen. Gewinne fallen dann dort an, wo die Steuern niedrig, und

Verluste, wo sie hoch sind. So tricksen Unternehmen die Steuersysteme aus, um sich weiter die Taschen zu füllen.

Ein erheblicher Teil des Welthandels findet heute zwischen Unternehmen statt, die zu multinationalen Konzernen gehören. Wenn eine solche Firmengruppe die einzelnen Unternehmen in ihren kommerziellen Aktivitäten in verschiedenen Ländern kontrolliert, ist es ein Leichtes für sie, Steuerzahlungen auszuweichen, ohne dass die betroffenen Staaten etwas dagegen tun können. Aus diesem Grund besteht eine enge Verbindung zwischen der Manipulation von Verrechnungspreisen und dem Verlust von Steuereinkünften in Entwicklungsländern.

Die britische nichtstaatliche Organisation Christian Aid schätzt, dass die Entwicklungsländer jedes Jahr ungefähr 160 Milliarden US-Dollar durch solche Machenschaften verlieren. Für Lateinamerika allein beträgt der Verlust ungefähr 50 Milliarden. Aus dieser Situation herauszukommen, ist nicht einfach. Die multinationalen Unternehmen müssten zuverlässige Informationen zu all ihren Operationen liefern. Das aber würde ein internationales System für Steuerangelegenheiten und globale Normen der Rechnungslegung erfordern, die gewährleisten, dass die kommerziellen Operationen der großen Player korrekt und in ihrem gesamten Umfang wiedergegeben werden. Mit anderen Worten: Erforderlich ist globaler politischer Wille.

Das System der konzerninternen Verrechnungspreise ist nicht zu verstehen ohne die Existenz von Steueroasen. Weltweit gibt es mehr als 70 Länder und Gebiete, deren Steuergeheimnis es den großen Fischen erlaubt, sich vor den Kontrollversuchen jeder beliebigen staatlichen Autorität zu verbergen. Eine Steueroase ist mithin nicht nur ein Ort, an dem die Besteuerung sehr gering oder ganz ausfällt, sondern an dem natürliche und juristische Personen in den Genuss eines strikten Bankgeheimnisses kommen, das sogar verfassungsmäßig geschützt ist. Außerdem dienen diese so genannten Paradiese, die eigentlich mit den Worten des Gründungsdi-

Foto: Chris Sigrüst / pixelio.de



Foto: Gandi / pixelio.de



Fotos oben: Marktszenen in Peru. Die Verbraucher, darunter die Käufer von Lebensmitteln und anderen Dingen des täglichen Bedarfs, zahlen die meisten Steuern.

rektors der argentinischen Stiftung für Nachhaltigkeit, Bildung und Solidarität, Professor Alberto Croce, eher als Kloaken bezeichnet werden müssten, dazu, Verluste von Banken und großen Unternehmen hinter märchenhaften Fassaden angeblich hochrentabler Investitionen zu verbergen. Das hat die globale Finanzkrise deutlich gemacht. Einige dieser Steueroasen befinden sich auch in Lateinamerika, doch die effizientesten unter ihnen sind in den Vereinigten Staaten und in Europa zu finden.

| Fallbeispiel Peru

Trotz des wirtschaftlichen Wachstums in den vergangenen Jahren und der Tatsache, dass Peru bereits seit geraumer Zeit zu den Ländern mit mittlerem Einkommen zählt, entsprechen seine Steuereinnahmen nur denen eines Landes mit niedrigen Einkommen. Von 100 Soles, die in Peru erwirtschaftet werden, gingen im Jahr 2010 lediglich 14,9 Soles als Steuern an den Staat. Damit liegt Peru noch unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Das langfristige Bild sieht sogar noch schlechter aus, da die Steuerquote erst in den vergangenen Jahren etwas angestiegen ist – allerdings nicht aufgrund politischer Entscheidungen, sondern weil die Einnahmen aus Rohstoffexporten mit dem Anstieg der Weltmarktpreise zugenommen haben. Wenn die Weltmarktpreise wieder sinken, sinken auch die Exporteinnahmen und die daraus generierten Steuereinnahmen wieder.

Doch die niedrige Steuerquote ist nicht das einzige Problem im peruanischen Steuersystem. So konzentrieren sich die Steuereinnahmen auf die Zentralregierung, während die lokale und regionale Ebene nur einen geringen Anteil haben. Außerdem folgt auch Peru dem allgemeinen Trend in Lateinamerika: Die Hauptlast liegt auf den indirekten Steuern. Entsprechend minimal ist der Beitrag, den das Steuersystem zur Reduzierung der Ungleichheit leistet. Ein armer Schlucker, der unter der Brücke lebt, zahlt beim Kauf von Kerzen und Streichhölzern einen Steueraufschlag von 19 Prozent, während der Anleger von seinen Börsengewinnen lediglich 5 Prozent an Steuern abführen muss. Und auch wenn es wie ein schlechter Scherz klingt: Die einflussreichen Lobbygruppen fahren fort, Druck auf die Regierung auszuüben, um weitere Steuererleichterungen zu erreichen. Dazu zählen etwa Steuerbefreiungen von Lebensversicherungen oder von Zinsgewinnen aus hohen Bankguthaben. Allein für das Jahr 2009 bezifferte das Wirtschafts- und Finanzministerium die Mindereinnahmen aufgrund von Steuererleichterungen auf 7,4 Milliarden Soles (rund 2,5 Milliarden US-Dollar).

Eng verwandt mit diesen Steuerausnahmen sind Sonderregelungen wie die Steuerstabilitätsabkommen, die zwischen dem Staat und Auslandsinvestoren geschlossen werden. Der Beginn dieser Abkommen, die den ausländischen Unternehmen vor allem aus dem Minensektor günstige Steuersätze auf lange Zeit garantieren, datiert in die Regierungszeit von Alberto Fujimori zurück, der heute wegen Mord und Korruption unter Anklage steht. Das eigentliche Problem ist nicht die Festsetzung eines stabilen Steuersatzes, sondern die Praxis, die sich durch diese Abkommen etab-

liert hat. Denn die Minengesellschaften, die inzwischen fest mit diesen Vorteilen rechnen, zahlen keine Konzessionsabgaben und auch keine Steuern auf ihre Dividendenausschüttungen, geschweige denn, dass sie von einer Steuer auf die enormen Überschüsse aus dem Rohstoffboom betroffen wären. Hinzu kommt die bereits erwähnte Steuervermeidung transnational operierender Unternehmen. Für Peru gehen aktuelle Schätzungen der Organisation Global Financial Integrity dabei von Verlusten in Höhe von 275 Millionen US-Dollar im Jahr aus.

Eine solche Situation ruft geradezu nach einer Steuerreform, bei der nicht nur die Kapitaleinkommen und die extrem hohen Vermögenswerte steuerlich erfasst, sondern mit deren Hilfe auch die Steuerabkommen mit den Minengesellschaften neu verhandelt werden. Solange in dieser Richtung keine Fortschritte erzielt werden, werden wir weiter unter dem Fluch leben, den jeder Peruaner unter dem bekannten Ausspruch kennt: Peru ist ein Bettler, der auf einer Bank aus Gold sitzt. ||

Dieser Beitrag ist im Januar 2011 in der Zeitung La Primera erschienen.

Übersetzung aus dem Spanischen: **Georg Stoll.**



Carlos Alonso Bedoya, Jurist und Mitarbeiter der Tageszeitung „La Primera“ (Lima), berät das Netzwerk für Entschuldung und Menschenrechte, „Latindadd“ (www.latindadd.org).

Die ausländische Brauerei und die einheimische Bierverkäuferin

Ein Beispiel aus Ghana

| Georg Stoll

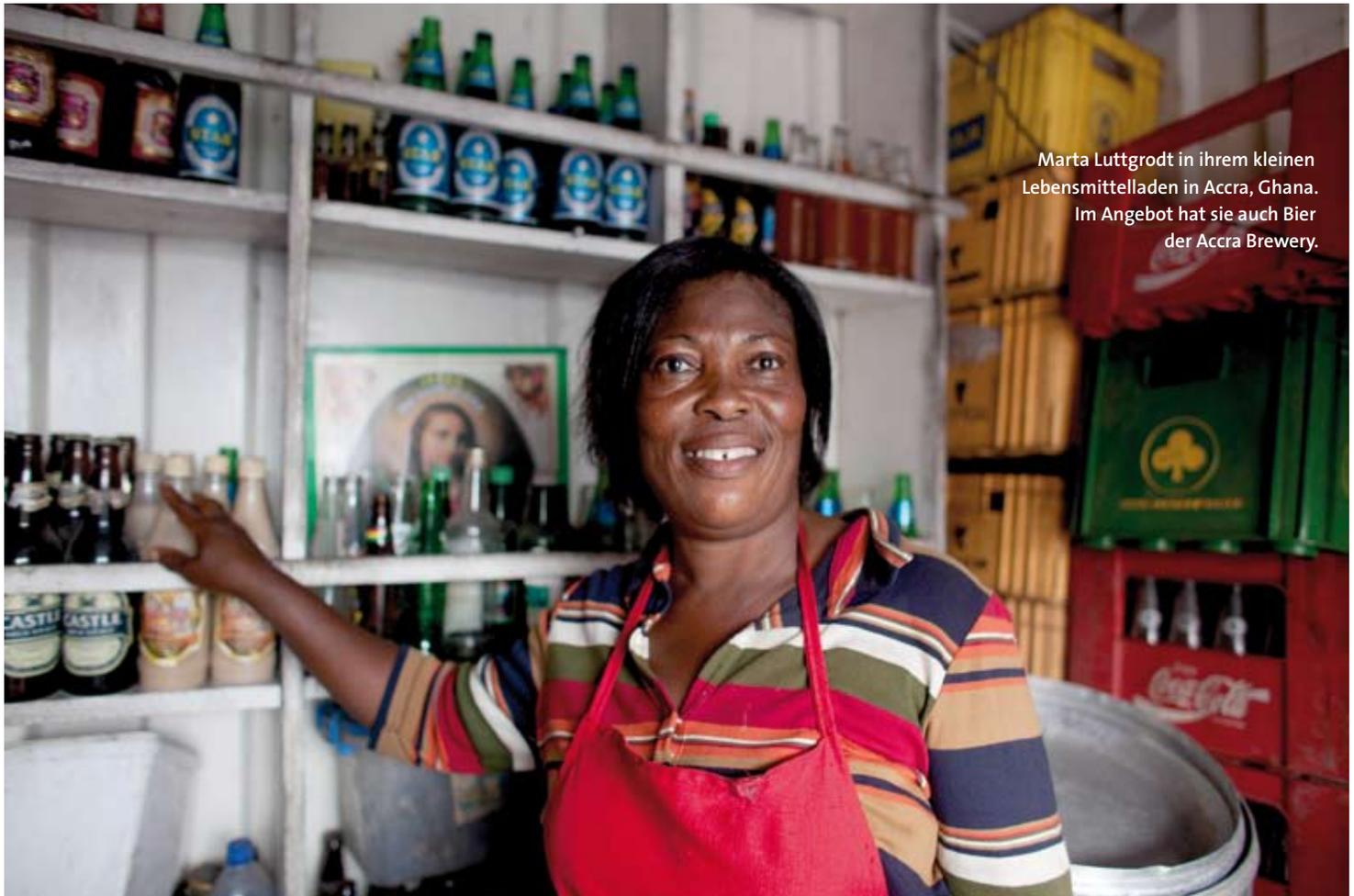
SABMiller ist weltweit der zweitgrößte Brauereikonzern. Das Unternehmen mit Sitz in London, das im Jahr Gewinne von gut zwei Milliarden Euro erzielt, ist in über 75 Ländern mit Brauereien vertreten. In Ghana allerdings schreibt seine Tochtergesellschaft, die Accra Brewery, Verluste. Und das, obgleich der Bierverkauf in dem westafrikanischen Land floriert. Die britische Hilfsorganisation Action Aid hat den Fall recherchiert.

Marta Luttgrodt hat einen kleinen Lebensmittelladen in Accra, der Hauptstadt von Ghana. Hier verkauft sie auch Bier. Die Flasche der Marke Club kostet umgerechnet einen Euro. Das ist ein kleiner Luxus, auch für Marta. Mit ihrem Laden erwirtschaftet sie einen Gewinn von rund 250 Euro im Monat. Dafür arbeitet die Kleinstunternehmerin mit ihren drei Mitarbeitern von morgens halb sieben bis abends um acht, sieben Tage die Woche. Als Nachweis dafür, dass sie ordnungsgemäß ihre Steuern gezahlt hat, kauft sie Steuermarken: 12,50 Euro im Jahr für die Kommune Accra und zehn Euro im Vierteljahr für das staatliche Finanzamt von Ghana. Mit den Steuermarken versucht die Regierung von Ghana, informelle Klein Händler wie Marta Luttgrodt steuerlich zu erfassen.

Wer keine Steuermarken vorweisen kann, dessen Laden wird geschlossen.

Die Steuern von Marta sind nicht hoch, ihr Einkommen ist es allerdings auch nicht. Vor allem aber: Marta zahlt mehr Steuern als die Brauerei, von der sie ihr Bier bezieht. Die Accra Brewery, die in Sichtweite ihres Ladens liegt, ist mit einer Jahresproduktion von Bier im Wert von umgerechnet 35 Millionen Euro die Nummer Zwei unter den Bierproduzenten in Ghana, mit steigender Tendenz. Das Geschäft läuft gut. Und dennoch: In den vergangenen beiden Jahren hat die Brauerei offiziell Verluste geschrieben – und deshalb auch keine Steuern gezahlt. Das Unternehmen gehört SABMiller, dem zweitgrößten Bierkonzern weltweit, mit mehr als 200 Marken, wie

Foto: Jane Hahn / ActionAid



Marta Luttgrodt in ihrem kleinen Lebensmittelladen in Accra, Ghana. Im Angebot hat sie auch Bier der Accra Brewery.

Die Niederlassung von SABMiller in Rotterdam.

Foto: Bas Bijlsma / ActionAid



zum Beispiel Grolsch, Peroni, Castle, Club oder Pilsner Urquell. Der Konzern macht einen Gewinn von gut zwei Milliarden Euro im Jahr.

Die britische Organisation Action Aid hat diesen eigenartigen Widerspruch, dass die Brauerei Verluste schreibt, der Bierkonzern, dem sie gehört, jedoch große Gewinne erzielt, näher untersucht. Ihr Ergebnis: SABMiller nutzt verschiedene Techniken, um Gewinne aus ihren Tochtergesellschaften in Ghana und anderen Entwicklungsländern über Steuerlosen abzuziehen.

1. Markenverwaltung in den Niederlanden

Zahlreiche der Biermarken, die von SABMiller-Töchtern in Ländern wie Ghana produziert und verkauft werden, gehören nicht diesen Tochtergesellschaften, sondern einem SABMiller-Unternehmen in den Niederlanden. Für die Nutzung der Markenrechte zahlen Tochterunternehmen wie Accra Brewery Gebühren an dieses Unternehmen. Das Ergebnis: In Ghana und anderen Produktionsstandorten wirken diese Gebühren steuermindernd. In den Niederlanden hingegen, wo die Gebühren als Einnahmen steuerpflichtig sind, fallen kaum Steuern an. Denn die niederländische Regierung fördert dieses

Geschäftsmodell mit extrem niedrigen Steuersätzen. In Deutschland ist dieses Steuer-sparmodell insbesondere durch die Möbelfirma IKEA bekannt geworden (siehe auch den Beitrag von Astrid Kraus in diesem Heft). Action Aid schätzt, dass SABMiller auf diese Weise rund 49 Millionen Euro aus seinen afrikanischen Unternehmen in die Niederlande verlagert – mit geschätzten Steuerverlusten von über 11 Millionen Euro.

2. „Managementgebühren“ in die Schweiz

Ein weiterer Weg der Gewinnverlagerung sind die so genannten Managementgebühren. Entsprechende Verträge regeln die Abführung dieser Gebühren von Tochterunternehmen in Produktionsstandorten an andere SABMiller-Töchter in Schattenfinanzplätzen, allen voran der Schweiz. Der Vertrag für Accra Brewery in Ghana legt eine pauschale Gebühr von 4,6 Prozent der Einnahmen fest. Welche „Management“-Leistungen im Einzelnen damit bezahlt werden, bleibt im Dunkeln. In der Steuerbehörde von Ghana kennt man das Problem, fühlt sich aber hilflos: „Wir wissen, dass Managementgebühren in großem Umfang zur Steuervermeidung verwendet werden; hauptsächlich deswegen, weil der Nachweis, dass sie unangemessen sind, schwierig ist“, teilte der Direktor der Ghana Revenue Authority, der ghanaischen Steuerbehörde, Action Aid mit. Die Organisation geht davon aus, dass den Tochterunternehmen von SABMiller in Afrika und Indien auf diese Weise zusammen 54 Millionen Euro entzogen werden, mit geschätzten Steuerverlusten von 11 Millionen Euro.

3. Umweg über Mauritius

Accra Brewery bezieht Rohstoffe für die Bierproduktion aus Südafrika. Doch während die Waren selbst per Schiff den Seeweg nehmen, ist ihr Weg auf dem Papier komplizierter. Der Bierbrauer in Ghana bezieht die Rohstoffe nämlich nicht direkt aus Südafrika, sondern über ein weiteres SABMiller-Tochterunternehmen in Mauritius – also in genau der entgegengesetzten Richtung der Schiffsroute. Mubex, das Unternehmen in Mauritius, erzielt bei dieser Transaktion einen Gewinn, den es mit nur drei Prozent auf der Insel versteuern muss. Accra Brewery hingegen ent-

stehen weitere Kosten, die den Gewinn in Ghana und somit die Steuern reduzieren. Bei einem Steuersatz von 25 Prozent in Ghana lohnt sich dieser virtuelle Umweg über ein paar Tausend Kilometer für den Gesamtkonzern.

4. Schulden innerhalb der Familie

Bei demselben Unternehmen Mubex, von dem Accra Brewery Rohstoffe „bezieht“, hat die ghanaische Firma auch ein Darlehen aufgenommen. Der Kredit beträgt das Siebenfache des Eigenkapitals – ein Betrag, den Accra Brewery wohl von keiner Bank erhalten würde. Doch unter Töchtern derselben Familie hilft man sich aus, gegen Zinsen selbstverständlich. Die vermindern die Steuerschuld des Bierbrauers in Ghana noch einmal um 87.000 Euro im Jahr, schätzt Action Aid. Diese geschickt konstruierten Kosten und Gebühren summieren sich zu einem Betrag, der die Gewinne von Accra Brewery übersteigt. Deshalb muss das Unternehmen keine Steuern zahlen.

Accra Brewery und SABMiller sind kein Einzelfall, sondern eher die Regel. Nach Berechnungen von Simon Pak, einem Fachmann für konzerninterne Verrechnungspreise und Professor für Finanzwesen an der Penn State University in den USA, entgingen dem ghanaischen Staat durch solche Strategien internationaler Unternehmen allein zwischen 2005 und 2007 schätzungsweise 30,7 bis 51,4 Millionen US-Dollar an Steuereinnahmen pro Jahr. Angesichts von einem knappen Drittel der Bevölkerung, das unter der nationalen Armutsgrenze lebt, könnte Ghana dieses Geld für die eigene Entwicklung dringend gebrauchen. ||

Das Fallbeispiel wurde in den vergangenen beiden Jahren von der britischen nichtstaatlichen Organisation Action Aid recherchiert (Hintergründe und die vollständige Studie auf Englisch unter: www.actionaid.org.uk/schtop). Ergänzende Informationen zu Ghana sind dem Report „UmSteuern“ entnommen (Bezugsquelle siehe Seite 23 in diesem Dossier).

Zusammenstellung der Informationen und Übersetzung aus dem Englischen von **Georg Stoll**.

Dokumentation

Erklärung von Nairobi zu Steuern und Entwicklung

Im März 2010 trafen Delegierte von wissenschaftlichen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen aus 17 Ländern in Nairobi zu einer panafrikanischen Konferenz über Steuern und Entwicklung zusammen. Zum Abschluss wurde eine Erklärung veröffentlicht, die wir im Folgenden dokumentieren.

Wir, die unterzeichnenden Organisationen und Netzwerke, haben uns auf der Panafrikanischen Konferenz zu Steuern und Entwicklung am 25./26. März 2010 in Nairobi ausführlich über Forschungsergebnisse zu den Problemen ausgetauscht, mit denen die Länder in Subsahara-Afrika konfrontiert sind.

In den nicht hinzunehmenden inländischen und internationalen Hindernissen für eine wirksame Besteuerung im Interesse von Entwicklung erkennen wir eine gemeinsame Bedrohung für politischen Fortschritt, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung.

Wir bekräftigen, dass eine wirksame und gerechte Besteuerung für die Unabhängigkeit afrikanischer Staaten und für die Stärkung politischer Vertretung und Regierungsrechenschaft von entscheidender Bedeutung ist.

Wir bekennen uns zur Zusammenarbeit für Steuerreformen auf inländischer und internationaler Ebene sowie im Bereich der Einnahmen aus dem Abbau natürlicher Rohstoffe.

1. Steuerreformen auf inländischer Ebene

Mit Blick auf die Bedeutung von Steuerehrlichkeit sowie Rechenschaftspflicht für die Einnahmen und Ausgaben aus Steuern

- Rufen wir die afrikanischen Regierungen auf, sich zu vollständiger Transparenz bei Steuereinnahmen und Steuerausgaben zu verpflichten;
- Rufen wir die afrikanischen Regierungen auf, Steuerausnahmen für multinationale Unternehmen und wohlhabende Einzelpersonen und Gruppen zu beseitigen;
- Rufen wir die Steuerbehörden auf, das Steuerrecht zu vereinfachen und die bürokratische Last zur Erfüllung des Steuerrechts insbesondere für kleine Unternehmen zu reduzieren;
- Rufen wir Forschungsinstitute im Bereich des Steuerrechts dazu auf, die Machbarkeit von Grundsteuern in städtischen Regionen zur Finanzierung lokaler Infrastruktur sowie die Vor- und Nachteile von Export-Sonderwirtschaftszonen für afrikanische Länder zu untersuchen;
- Stimmen wir darin überein, mit der Zivilgesellschaft bei der Förderung von Steuerehrlichkeit und Bewusstseinsbildung von Steuerzahlern zusammenzuarbeiten und rufen andere zivilgesellschaftliche Organisationen auf, sich daran zu beteiligen;
- Verpflichten wir uns zu Forschung und politischer Arbeit zu den Auswirkungen der Steuerpolitik auf Männer, Frauen und besonders verwundbare Gruppen.

2. Einnahmen aus dem Abbau natürlicher Rohstoffe

Mit Blick auf die Bedeutung starker Regierungsführung, damit afrikanische Regierungen Vorteile aus dem Abbau natürlicher Rohstoffe ziehen,

- Stellen wir eine Asymmetrie in der Verteilung von Macht und Information bei Vertragsverhandlungen zwischen afrikanischen Regierungen einerseits und multinationalen Unternehmen andererseits fest sowie einen Kapazitätsmangel bei der Festsetzung angemessener Preise;
- Hinterfragen wir den Mangel an Transparenz bei Verträgen mit Miningesellschaften in ganz Afrika, der das Gefahrenpotenzial für Bestechung und Korruption vergrößert und die Rechenschaftspflicht unterläuft;
- Rufen wir afrikanische Regierungen dazu auf, Rohstoffreserven einer Prüfung zu unterziehen, bevor sie Verträge mit Miningesellschaften unterzeichnen;
- Rufen wir afrikanische Regierungen auf, die Rechtsmittel in Bezug auf Verträge zu stärken, etwa in Hinblick auf eine Begrenzung der Vertragslaufzeiten oder in Hinblick auf das Aussetzen von Steuerstabilitätsvereinbarungen, die künftige Regierungen daran hindern, vertragliche Vereinbarungen neu zu verhandeln;
- Rufen wir regionale Einrichtungen in Afrika auf, die Möglichkeiten regionaler Koordination und Harmonisierung der Steuerregime sowie des Informationsaustauschs zu erkunden, um schädlichem Steuerwettbewerb im Minensektor zu begegnen;

- Rufen wir regionale Einrichtungen in Afrika auf, sich zu Süd-Süd-Lernprozessen erfolgreicher Steuerpraktiken im Minensektor zu verpflichten;
- Rufen wir afrikanische Regierungen zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und der Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen auf;
- Rufen wir die Geber von Entwicklungshilfe auf, die Kapazitäten der Zivilgesellschaft zur Überwachung der Aktivitäten von Minengesellschaften auszubauen;
- Bekräftigen wir, dass in Fällen, in denen keine Aussicht auf faire Verträge besteht, Rohstoffe besser für einen späteren Abbau durch künftige Generationen im Grund und Boden verbleiben sollten.

3. Steuerreformen auf internationaler Ebene

Mit Blick auf die Schlupflöcher, die das Steuersubstrat afrikanischer Länder aushöhlen,

- Stellen wir fest, dass Entwicklungsländer höhere Verluste aufgrund von internationaler Steuerflucht und Steuervermeidung erleiden, als sie an Entwicklungshilfe erhalten;

- Erkennen wir die Notwendigkeit von Politikkohärenz bei den Gebern von Entwicklungshilfe, um politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene gegen internationale Steuervermeidung zu ergreifen;
- Bekräftigen wir die Notwendigkeit internationaler und regionaler Steuerkooperation, um gegen schädlichen Steuerwettbewerb vorzugehen und Steuerschlupflöcher zu schließen;
- Stellen wir die weithin vertretene Auffassung in Frage, dass niedrige Steuersätze wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung anregen;
- Rufen wir die Vereinten Nationen, den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und die OECD auf, die Zivilgesellschaft an internationalen politischen Prozessen gegen Steuerschlupflöcher zu beteiligen;
- Rufen wir mit Blick auf die Notwendigkeit größerer Transparenz multinationaler Unternehmen den Internationalen Ausschuss für Rechnungslegungsstandards IASB (International Accounting Standards Board) auf, länderbezogene Rechnungslegung von zentralen Finanzkennzahlen für alle börsennotierte Unternehmen zu verabschieden;
- Rufen wir mit Blick auf die zersetzende Wirkung des Finanzgeheimnisses in Schattenfinanzplätzen die G20 und die Vereinten Nationen auf, Fortschritte in

Richtung auf ein multilaterales Abkommen zum automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen Jurisdiktionen, insbesondere Entwicklungsländern, zu unternehmen;

- Rufen wir regionale und kontinentale Institutionen in Afrika auf, wirksame multilaterale Programme zum Austausch von Steuerinformationen ins Leben zu rufen, um Steuerflucht zu bekämpfen;
- Rufen wir afrikanische Regierungen auf, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um Steuerflucht als Vortat zur Geldwäsche zu erfassen;
- Rufen wir die Geber von Entwicklungshilfe auf, in die Kapazitätsentwicklung von Steuerbehörden zu investieren und technische Expertise für die Überwachung großer Steuerschuldner zur Verfügung zu stellen, insbesondere in Zusammenhang mit internen Verrechnungspreisen grenzüberschreitender Unternehmen;
- Verpflichten wir uns, die Auswirkungen bestehender Steuersysteme zu untersuchen und uns für Reformen auf internationaler Ebene einzusetzen, um sicher zu stellen, dass die Steuerrechte afrikanischer Länder nicht durch missbräuchliche internationale Steuerpraktiken ausgehöhlt werden. | |

Übersetzung aus dem Englischen: **Georg Stoll**.

Hase und Igel

Wie multinationale Konzerne Steuern sparen

| Astrid Kraus

Viele Wege führen zur Senkung von Unternehmenssteuern. Solange viele Länder mit Niedrigsteuersätzen und Geheimhaltung locken, bleibt es ein Hase-und-Igel-Lauf. Das Unternehmen ist den Finanzbehörden gegenüber immer im Vorteil. Das zeigen drei der beliebtesten Modelle, mit denen Konzerne Steuern sparen.

Zwar sind die nominalen Steuersätze für Unternehmen in den vergangenen 30 Jahren stark gesunken, dennoch liegen sie in den großen Industrienationen immer noch fast durchgängig bei über 30 Prozent des Vorsteuergewinns. In Deutschland beträgt der Steuersatz für Unternehmen rund 30 Prozent. In den USA fallen rund 35 Prozent Steuern an, und im aufstrebenden Brasilien liegt die nominale Steuerbelastung von Unternehmen bei rund 34 Prozent.

Soweit die Theorie. Interessanter ist aber, wie hoch die Steuern sind, die multinationale Konzerne tatsächlich zahlen. Und die fallen deutlich geringer aus. So bewegte sich im Jahre 2009 die tatsächliche Steuerquote der Dax-30-Konzerne im Schnitt bei rund 24 Prozent. Ein Weltkonzern wie Microsoft hatte 2010 eine tatsächliche Steuerquote von 17,5 Prozent, bei IKEA schwankte sie zwischen 10 und 15 Prozent.

Diese niedrigen Steuerzahlungen sind kein Zufall, sondern Ergebnis einer weltweit ausgeklügelten steuerlichen „Optimierungsstrategie“ hochprofessioneller Berater, die das weltweite Steuersatzgefälle und die besonderen Steueranreize einzelner Länder kennen und bestens nutzen. In den meisten Fällen werden konzerninterne Geschäfte zwischen Tochterunternehmen so gestaltet, dass die Gewinne auf dem Papier in Niedrigsteuerländer gelenkt werden – völlig unabhängig vom Ort der realen Wertschöpfung.



Foto: Thorben Wengert / pixelio.de

Einige Beispiele sollen häufig gewählte Modelle verdeutlichen.

Modell 1: Die Neustrukturierung von Geschäftsbeziehungen

Ein multinationaler Industriekonzern hat eine Tochtergesellschaft in Deutschland, die Clever AG. Sie fertigt in Deutschland Produkte und verkauft sie von dort direkt an die Kunden. Zur Erschließung des asiatischen Marktes will der Konzern eine Gesellschaft in Asien gründen, um dort mittelfristig ein neues Produkt herzustellen. Weil ihm – wie in der Praxis üblich – die Behörden in Singapur eine „Steuererleichterung“ gewähren, wonach die Konzerntochter für Gewinne in Singapur 10 Jahre lang keine Steuern zahlen muss, entscheidet sich der Konzern für Singapur. Nun überlegt er, wie er diese Steuerausnahme auch für seine deutschen Gewinne nutzen kann, ohne Personal und Maschinen verlagern zu müssen.

Die Steuerbehörden erkennen Gewinnverlagerungen nur an, wenn dafür auch ein entsprechendes Risiko übernommen wird. Der Trick an der Sache ist, dass eine Risikoübernahme auf dem Papier, die hinlänglich doku-

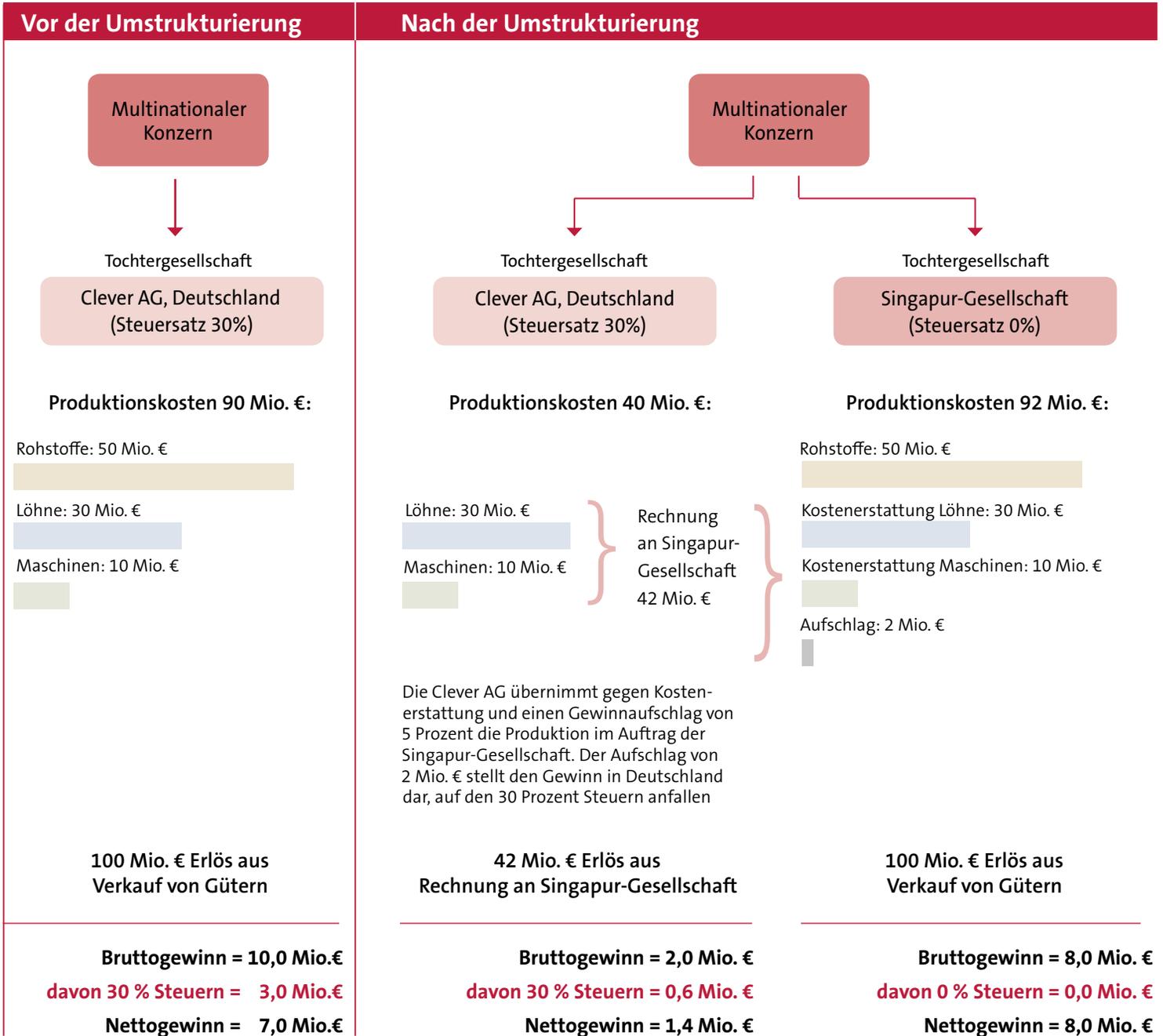
mentiert ist, ausreicht, damit eine Verlagerung von Gewinnen steuerlich anerkannt wird. Der Konzern zerlegt sein Geschäft daher gedanklich in einzelne Schritte: den Einkauf der Rohstoffe, die Produktion und den Vertrieb der Ware. Dann analysiert er, wie viel unternehmerisches Risiko jeder dieser Schritte birgt: Das Risiko im Einkauf besteht darin, dass Produkte zu teuer eingekauft werden. Das Produktionsrisiko besteht darin, dass bei zu geringer Auslastung die Überkapazitäten trotzdem Kosten verursachen. Das Risiko im Verkauf ist, dass Kunden verloren gehen.

Um mit der Verlagerung der einzelnen Risiken nach Singapur auch die mit ihnen ver-

bundenen Gewinnanteile nach Singapur verschieben zu können, stellt der Konzern sein Geschäft auf dem Papier neu auf: Das Risiko aus dem Rohstoffeinkauf verlagert er nach Singapur, indem nun alle Rohstoffeinkaufsverträge nicht mehr von der Clever AG abgeschlossen werden, sondern von der Gesellschaft in Singapur. Das Risiko aus der Produktion überträgt er nach Singapur, indem er mit der Clever AG einen Vertrag abschließt, wonach die Clever AG ausschließlich im Auftrag der Singapur-Gesellschaft produziert und die Singapur-Gesellschaft garantiert, alle Produktionsrisiken zu übernehmen. Die Clever AG erhält deshalb eine volle Kostenerstattung für die Produktion, die ja real immer noch in Deutschland stattfindet, zuzüglich eines geringen Aufschlags von der Singapur-Gesellschaft.

Das Endprodukt gehört nun der Singapur-Gesellschaft, die es auch an die Endkunden vertriebt, wodurch die Singapur-Gesellschaft auch das Verkaufsrisiko übernimmt. Weil aber die Singapur-Gesellschaft über kein eigenes Verkaufspersonal verfügt, kauft sie sich die Arbeit der deutschen Verkaufsmann-

Modell 1: Steuervermeidung durch Umstrukturierung



Grafik: Misereor

schaft als Dienstleistung zu und zahlt auch hier alle Kosten zuzüglich eines geringen Aufschlags.

Die Clever AG stellt der Gesellschaft in Singapur ihre Kosten für Maschinen und Löhne zuzüglich des von der deutschen Finanzverwaltung in der Regel akzeptierten Aufschlags von 5 Prozent in Rechnung. Dieser Aufschlag ist der Gewinn in Deutschland, auf den 30 Prozent Steuern anfallen. Das ist weitaus weniger als die alte Steuerlast: Über die Umstrukturierung, bei der durch eine Übertragung von Risiken in ein Niedrigsteuerland

sässig ist. Die Konzerngesellschaften in den einzelnen Ländern, die Waren unter Nutzung des Markennamens produzieren und verkaufen, müssen einen Teil ihres Umsatzes – bei IKEA sind es nach Zeitungsangaben von 2006 etwa 3 Prozent – an die Markengesellschaft bezahlen.

Geht man davon aus, dass Markenkonzerne ihre Gewinne weniger über hohe Gewinnmargen, sondern eher über die Masse realisieren, wird durch diese Lizenzgebühr auf der Grundlage des Umsatzes ein großer Teil

Die Gewinne werden auf dem Papier umgelenkt – völlig unabhängig vom Ort der realen Wertschöpfung.

Nun könnte die Luxemburg-Gesellschaft mit dem Geld die deutsche Zielgesellschaft direkt kaufen. Das macht sie aber nicht, stattdessen gibt sie ein Darlehen an ihre deutsche

Tochtergesellschaft. Und erst diese Tochtergesellschaft kauft die Zielgesellschaft. Durch diesen Umweg entstehen bei der deutschen Tochtergesellschaft Zinsaufwendungen, die in Deutschland grundsätzlich gegen die Gewinne der Zielgesellschaft gerechnet werden können und damit das steuerpflichtige Einkommen mindern. Die Zinserträge aus dem Darlehen werden dagegen in Luxemburg kaum besteuert und können – bei entsprechend geschickter Gestaltung – ohne weitere Steuerbelastung an den Erwerber weitergezahlt werden.

Diese Modelle geben nur einen kleinen Einblick in die Möglichkeiten, die Konzerne zur Minimierung ihrer Steuern nutzen. Der deutschen Finanzverwaltung sind solche Konstruktionen ein Dorn im Auge und sie versucht, ihnen mit gesetzlichen Regelungen entgegenzuwirken. Aber solange viele Länder mit Niedrigsteuersätzen oder steuerlichen Sonderangeboten locken, bleibt es ein Hase-und-Igel-Lauf, bei dem die Unternehmen mit ihren hochdotierten Beratern gegenüber einer überlasteten und unterfinanzierten Finanzverwaltung einen strategischen Vorteil haben. Das gilt umso mehr für Entwicklungsländer, in denen dieselben Praktiken angewendet werden, die Steuerbehörden aber weitaus schlechter ausgestattet sind als etwa in Deutschland.

Steuerverluste durch Preismanipulationen innerhalb internationaler Konzerne:



Exportpreise von Tochtergesellschaften werden künstlich verbilligt und Importpreise verteuert, um steuerpflichtige Gewinne in Steueroasen zu verschieben.

Grafik: Misereor

ausschließlich auf dem Papier Gewinnanteile verlagert werden, realisiert der Konzern einen großen Steuervorteil. Faktisch läuft alles weiter wie bisher und auch der deutsche Steuersatz bleibt unverändert, der deutsche Staat aber erhält nur noch ein Fünftel der ursprünglichen Steuern.

Modell 2: Die Methode IKEA

IKEA geht – wie andere Konzerne mit gut eingeführter Marke – einen etwas anderen Weg. Auch hier steht am Anfang die Analyse der Wertbeiträge. Hier geht der Konzern davon aus, dass seiner Marke ein sehr hoher Wert zukommt, weil die Kunden die Produkte hauptsächlich wegen ihres Namens kaufen. Deshalb wird der Markenname von einer eigens dafür gegründeten Tochtergesellschaft gehalten, die in einem Niedrigsteuerland an-

des Gewinns der Besteuerung in den Entstehungsländern entzogen.

Modell 3: Das Finanzierungsmodell

Dieses Modell ist ein „Dauerbrenner“ und wird bei fast allen Unternehmenskäufen angewendet. Hier geht es darum, Zinszahlungen – beispielsweise in Deutschland – von der Steuer abzuziehen und umgekehrt die entsprechenden Zinserträge in einem Niedrigsteuerland anfallen zu lassen. Das geht so: Wenn eine Gesellschaft eine andere kauft, muss sie den Kauf finanzieren. Dazu gründet sie eine Tochtergesellschaft in einem Niedrigsteuerland, vorzugsweise Luxemburg, und diese wiederum gründet eine Tochtergesellschaft in dem Land, in dem die Gesellschaft sitzt, die gekauft werden soll, zum Beispiel Deutschland. Der Käufer zahlt zunächst den gesamten Kaufpreis in die Luxemburg-Gesellschaft ein, die seine eigene Tochtergesellschaft ist.



Astrid Kraus, Diplomkauffrau und Steuerberaterin, arbeitet in der Steuerabteilung eines Industriekonzerns und ist Mitglied von Attac.

Steuerverluste trotz Transparenz

Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern

| Mark Herkenrath

Bedeutende Schattenfinanzplätze wie die Schweiz haben sich zu mehr Transparenz verpflichtet. Neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern sehen eine internationale Amtshilfe gegen die Steuerhinterziehung von Privatpersonen vor. Sie beschränken aber die Möglichkeit der Partnerländer, die Einkünfte multinationaler Konzerne zu besteuern.

Foto: Banja



Foto: teepi



Nicht länger fest verschlossen: Beim Verdacht auf Steuerhinterziehung ausländischer Steuerpflichtiger müssen Schweizer Tresore und Bankschließfächer ihre Geheimnisse preisgeben.

den Neuzufuss von un versteuerten Auslandvermögen – vornehmlich an den Interessen politisch einflussreicher Industrienationen ausgerichtet und die neuen Transparenzstandards bisher nur in Ausnahmefällen auch wirtschaftlich und politisch benachteiligten Ländern angeboten. Notorische Steuerfluchtparadiese haben die Einführung der neuen Standards außerdem mit Gegenforderungen verbunden. In verschiedenen Fällen ist es den gewieften Verhandlungsdelegationen gelungen, große Vorteile für die eigenen Auslandsinvestoren durchzusetzen. Gemeint sind deutliche Einschränkungen in den Partnerländern bei der Quellenbesteuerung von Dividenden, Lizenzzahlungen und Zinsen.

| Der Fall Schweiz

Die gegenwärtige Schweizer Finanzplatzpolitik ist ein anschauliches Beispiel dafür, wie

Der internationale Kampf gegen Steueroasen zeigt durchaus Wirkung. Bedeutende Schattenfinanzplätze haben sich seit 2009 dazu durchgerungen, das Geschäft mit undeklarierten ausländischen Vermögen einzudämmen. Inzwischen haben sie mit ausgewählten Partnerländern die sogenannte internationale Steueramtshilfe vereinbart. Das heisst: Bei einem begründeten Verdacht auf Steuerhinterziehung sind sie nun verpflichtet, das Bankgeheimnis aufzuheben und den ausländischen Behörden die ange-

forderten Kundendaten zu übermitteln. Das ist ein erfreulicher erster Schritt hin zu größerer Transparenz und globaler Steuergerechtigkeit.

Die Entwicklungsländer sind von diesem Fortschritt jedoch weitgehend ausgeschlossen. Offshore-Finanzplätze und Steueroasen im globalen Norden haben ihre Weißgeldstrategien – also ihre Maßnahmen gegen

die Entwicklungsländer im Kampf gegen die internationale Steuerflucht weiterhin diskriminiert werden. So hat die Schweiz seit Anfang 2009 mit zahlreichen Ländern die internationale Amtshilfe in Steuerfragen vereinbart. Sie hat damit aber primär auf die Tatsache reagiert, dass die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sie auf eine schwarze Liste von Steueroasen gesetzt und ihr mit wirtschaftlichen Sanktionen gedroht hatte. Die OECD ist ein Club reicher Industrienationen, der sich kaum für die Interessen ärmerer Nichtmitglieder interessiert. Sie kämpft vor allem deshalb gegen die Steuerflucht, weil wichtige Mitgliedsstaaten in der globalen Finanzkrise massive Haushaltsdefizite eingefahren haben. Nur acht der insgesamt mehr als vierzig Steuerabkommen, die die Schweiz seit dem März 2009 unterschrieben hat, betreffen Entwicklungs- und Schwellenländer (darunter Georgien, Kasachstan, Uruguay und das wirtschaftlich gewichtige Indien).

Vor allem aber hat die Schweizer Regierung bereits Anfang 2009 beschlossen, die neuen Transparenznormen ausschließlich im Rahmen komplexer Doppelbesteuerungsabkommen einzuführen. Das ist insofern problematisch, als es in Doppelbesteuerungsabkommen in erster Linie um die Besteuerung der Erträge aus den Auslandsinvestitionen von Unternehmen geht. Eigentlich könnte die Schweiz die Amtshilfe gegen die Steuerhinterziehung von Privatpersonen auch in einfachen Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen (Tax Information Exchange Agreements, TIEA) regeln. Die Neuverhandlung von Doppelbesteuerungsabkommen hat ihr jedoch die Möglichkeit geboten, im Gegenzug zur Verpflichtung, Informationen über die Bankkonten ausländischer Steuerpflichtiger herauszugeben, auf

die Quellensteuersätze für die Einkünfte ihrer Auslandsinvestoren zu drücken. Auch die wenigen Entwicklungsländer, mit denen die Schweiz in den vergangenen zwei Jahren solche Abkommen vereinbart hat, sind von dieser Strategie der Gegenforderungen nicht verschont geblieben.

Niedrige Quellensteuersätze kommen multinationalen Konzernen entgegen, die über künstlich erhöhte Lizenzgebühren und Zinszahlungen ihre Gewinne aus Entwicklungsländern in den globalen Norden verfrachten.

Konkret liegen in allen Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern, die die Schweiz seit März 2009 unterschrieben hat, die maximal zulässigen Quellensteuersätze für die Lizenz- und Zinseinkünfte schweizerischer Direktinvestoren unter den Sätzen, die sonst im Partnerland für solche Steuern vorgesehen sind. Mit Kasachstan und

Georgien, einem Empfängerland schweizerischer Entwicklungshilfe, wurden sogar Nullsteuern vereinbart. Die beiden Länder können also auf Einkünfte schweizerischer Investoren mit Inkrafttreten der neuen Abkommen keine Steuern mehr erheben.

| Die Entwicklungsfolgen

Ausländische Direktinvestitionen haben in vielen Entwicklungsländern ein enormes wirtschaftliches Gewicht. Quellensteuern auf die Erträge aus solchen Investitionen belaufen sich oft auf bis zu zwanzig Prozent. Werden sie im Rahmen bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen eingeschränkt oder ganz abgeschafft, kann dies für die betroffenen Länder einen beträchtlichen Verlust an öffentlichen Einnahmen für die Entwicklungsfinanzierung bedeuten. Ob dieser Verlust langfristig durch den vermehrten Zufluss von Investitionen kompensiert wird, ist ungewiss. Verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen lassen keinen eindeutigen Einfluss von Doppelbesteuerungsabkommen auf den Umfang ausländischer Investitionen erkennen.

Dafür kommen niedrige Quellensteuersätze in Doppelbesteuerungsabkommen allen multinationalen Konzernen entgegen, die

Quellensteuer und Doppelbesteuerungsabkommen

Quellensteuer ist die Bezeichnung für eine Steuer, die direkt an der „Quelle“ erhoben wird, aus der die Einkünfte fließen. Zahlreiche Staaten erheben eine solche Quellensteuer auf die Dividendenausüttungen, Lizenzzahlungen und Zinszahlungen von multinationalen Konzern-töchtern an die ausländische Leitungszentrale.

Besteht zwischen diesen Staaten und dem Land, in dem die Konzernzentrale ihren Sitz hat, ein so genanntes **Doppelbesteuerungsabkommen**, dann ist dort geregelt, welcher von beiden Staaten diese Einkünfte in welchem Umfang besteuern darf. Auch die maximale Höhe der Quellensteuer ist hier festgelegt.

über künstlich erhöhte Lizenzgebühren und Zinszahlungen ihre Gewinne aus den Entwicklungsländern in den globalen Norden verfrachten. Sie können so in den Produktionsländern nicht nur die Gewinnsteuern umgehen, sondern es bleiben ihnen auch die Quellensteuern auf die entsprechenden Finanztransfers erspart. Bei so gravierenden negativen Folgen im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist es ausgesprochen problematisch, dass die OECD trotzdem Doppelbesteuerungsabkommen als probates Vehikel für Vorkehrungen gegen die Steuerflucht von Privatpersonen propagiert. | |



Mark Herkenrath ist Privatdozent für Soziologie an der Universität Zürich und Fachverantwortlicher für das Dossier Internationale Finanzpolitik bei Alliance Sud.

Unitary Taxation

Gewinnverschiebung und Steuerwettbewerb lassen sich stoppen

Foto: Andrea Damm / pixelio.de



Foto: Andrea Damm / pixelio.de



In zahlreichen US-Bundesstaaten wird bei der Bemessung der Körperschaftsteuer der weltweite Gewinn eines Konzerns zugrundegelegt.

In einem zweiten Schritt, dem so genannten „formula apportionment“ (Zuweisung mit Hilfe einer Formel), wird diese Summe dann auf die einzelnen Staaten aufgeteilt, in denen der Konzern aktiv ist. Dies erledigen die Finanzbehörden in den Staaten, die die Unitary Taxation anwenden, nach einer Formel, in die die Umsätze, das investierte Kapital und die Zahl der Beschäftigten sowie die Lohnsumme im jeweiligen Land einfließen. Im dritten Schritt kann nun jeder Staat den gemäß der Formel auf ihn entfallenden Teil des Gesamtgewinns als Bemessungsgrundlage nehmen, auf die er seinen jeweiligen Körperschaftsteuersatz anwendet. Die rein bilanzielle Verschiebung von Gewinnen ins Ausland bringt nun nichts mehr.

| Nicola Liebert

Steuervermeidung muss nicht als gott- oder globalisierungsgegeben hingenommen werden. Mit der so genannten Unitary Taxation gibt es ein in den USA bereits lange erprobtes System der Unternehmensbesteuerung, mit dem die Gewinnverschiebung in Niedrigsteuerränder ihren Sinn verliert. Ein solches System wird nun auch in der EU eingeführt. Bis seine Anwendung verpflichtend wird, ist allerdings noch einiges zu tun.

Erfunden und in zahlreichen US-Bundesstaaten eingeführt worden ist die „Unitary Taxation“ schon vor über hundert Jahren, damit sich die Eisenbahnbarone nicht der Besteuerung in den Staaten entziehen konnten, durch die die großen Bahnlagen führen. Unter diesem System wird nicht mehr der vom Konzern für jeden Bundesstaat beziehungsweise jedes Land getrennt ausgewiesene Gewinn als Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer genommen, sondern der weltweite Gesamtgewinn des Konzerns.

Ein Ende der Gewinnverschiebung würde auch die Steuerungskonzeption verlangen.

Nun auch in der EU

Um von niedrigeren Steuersätzen anderswo zu profitieren, müsste ein Unternehmen nun schon mit seiner ganzen Fabrik umziehen. Doch für Standortverlagerungen sind andere Gründe als Steuern ausschlaggebend – Löhne etwa, qualifizierte Arbeitskräfte oder die Erschließung neuer Märkte. Weil sich der Steuerwettbewerb jedoch hauptsächlich um verschobene Gewinne dreht und nicht etwa um reale Investitionen, würde ein Ende der Gewinnverschiebung auch die Steuer-senkungsspirale stoppen oder zumindest verlangsamen.

Im März 2011 hat nun die Europäische Kommission den Entwurf einer Richtlinie über eine „gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage“ (GKKB) vorgelegt, hinter der sich nichts anderes als die Unitary Taxation verbirgt. Das zentrale Motiv für den Vorstoß: Wenn die Unternehmen künftig nicht mehr für jedes EU-Land eine eigene Steuererklärung nach unterschiedlichen nationalen Regeln anfertigen müssten, könnten sie dem Entwurf zufolge durch diese bürokratischen Erleichterungen bis zu 1,7 Milliarden Euro im Jahr sparen.

Doch die Industrielobby und die Niedrigsteuerstaaten innerhalb der EU wie etwa Irland, die Slowakei und Malta, die stark von der Gewinnverschiebung der Konzerne profitieren, haben sich quergestellt. Dem von der EU-Kommission vorgelegten Kompromiss zufolge soll die Anwendung der GKKB daher freiwillig bleiben. Dies aber öffnet der Steuergestaltung Tür und Tor. Selbstredend werden sich nur solche Unternehmen für die GKKB entscheiden, die sich davon eine niedrigere Steuerbelastung versprechen.

Unter dem Strich dürften für die EU-Staaten die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer daher gegenüber dem gegenwärtigen Zustand noch weiter zurückgehen – und zwar um durchschnittlich 2,5 Prozent, so das Oxford University Centre for Business Taxation. Dem steht eine Erhöhung um 2 Prozent bei einer verpflichtenden Einführung der GKKB

Internationale Institutionen im Kampf gegen Steuervermeidung

Ein Wegweiser

| Georg Stoll

Unternehmen, die das Steuerzahlen vermeiden wollen, operieren grenzüberschreitend. Eindämmen lässt sich ihr Handeln nur durch ebenfalls grenzüberschreitende Institutionen und Vereinbarungen.

Mit Steuervermeidung und schädlichem Steuerwettbewerb beschäftigen sich zahlreiche internationale Institutionen. Am intensivsten tut das die **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD**, in der die meisten Industrieländer sowie einige Schwellenländer Mitglied sind. Sie ist auch von der **G20-Staatengruppe** beauftragt, entsprechende Vorschläge zu erarbeiten, von denen auch Entwicklungsländer profitieren sollten. Ob es tatsächlich zu Verbesserungen für (insbesondere ärmere) Entwicklungsländer kommen wird, ist allerdings bisher noch nicht abzusehen.

Mit zwei anderen Risiken, die von Schattenfinanzplätzen ausgehen, befassen sich (ebenfalls mit Aufträgen seitens der G20) die **Financial Action Task Force FATF** (zu Geldwäsche) und das **Financial Stability Board FSB** (zu globaler Finanzmarktstabilität). Die

FATF untersucht Lücken in den gesetzlichen Rahmenbedingungen einzelner Länder, die beispielsweise kriminelle Finanztransfers begünstigen.

Die **Vereinten Nationen** unterhalten ein **Komitee von Steuerexperten** (www.un.org/esa/ffd/tax/index.htm), das sich um mehr grenzüberschreitende Transparenz und bessere Koordination in Steuerangelegenheiten bemüht. Hier sind Entwicklungsländer besser vertreten als in anderen internationalen Gremien; allerdings ist das Komitee technisch und finanziell nur schwach ausgerüstet. Die Vereinten Nationen engagieren sich außerdem gemeinsam mit der **Weltbank** für die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Identifizierung und Rückführung von Diktatorengeldern in der **Stolen Assets Recovery Initiative STAR**.

Andere Initiativen umfassen neben politischen Fragen auch die Förderung von Kapazitäten in der Steuerverwaltung von Entwicklungsländern, beispielsweise der von Deutschland initiierte **International Tax Compact ITC**. Auch Entwicklungsbanken wie die Weltbank oder die Europäische Entwicklungsbank fördern Maßnahmen zur Verbesserung des Steuerwesens in Entwicklungsländern. Allerdings leiten solche Banken ihre Mittel häufig selbst über Finanzinstitute in Schattenfinanzplätzen. ||

Dialog über Steuer- und Entwicklungsfragen: der International Tax Compact 2011 in Bonn.



gegenüber. Für die Zivilgesellschaft heißt das, dass der Kampf um eine vernünftiger umgesetzte GKKB und damit ein gerechteres Unternehmenssteuersystem gerade erst begonnen hat. ||

Literatur

Mehr zur Unternehmensbesteuerung und der Unitary Taxation in Liebert, Nicola: **Steuergerechtigkeit in der Globalisierung**, Verlag Westfälisches Dampfboot 2011



Nicola Liebert ist freie Wirtschaftsjournalistin und aktiv im Netzwerk für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network).

Foto: Klein



Steuern: Einige Begriffserläuterungen

Statt eines Glossars

| Georg Stoll

Die Besteuerung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Einzelpersonen und Unternehmen ist nicht nur eine komplexe Materie, das Steuerrecht hat auch ein Fachsprache hervorgebracht, die nicht ohne weiteres verständlich ist. Im folgenden Text werden daher die wichtigsten Begriffe erläutert.

Steuern zählen neben Gebühren, Beiträgen und anderem zu den so genannten öffentlich-rechtlichen **Abgaben**, die ein Staat von seinen Bürgern erheben kann. Im Unterschied zu anderen Abgaben sind **Steuern** aber nicht mit bestimmten Gegenleistungen verbunden oder an bestimmte Staatsausgaben gebunden. Steuern können auf unterschiedliche **Steuergegenstände** erhoben werden, zum Beispiel auf Vermögen, auf Vermögenszuwachs (wie Einkommen oder Kapitalerträge) und auf die Verwendung von Vermögen (beispielsweise Verbrauchssteuern, Zölle oder Umsatzsteuer).

Dabei bestimmt die **Bemessungsgrundlage**, worauf genau die jeweilige Steuer anzuwenden ist. Körperschaftssteuern, Gewerbeertragssteuern und Einkommenssteuern beispielsweise beziehen sich auf den Gewinn, den ein Unternehmen oder eine Einzelperson durch wirtschaftliche Tätigkeit erzielt (**Gewinnsteuern**).

Die Höhe der auf eine festgelegte Bemessungsgrundlage zu zahlende Steuer wird durch den **Steuertarif** bestimmt. Wird der Steuertarif auf eine monetäre Größe bezogen (wie Grundstückswert, Umsatz, Gewinn), so wird er in der Regel als **Steuersatz** in Prozent der Bezugsgröße angegeben. Dabei ist es wichtig, diesen **nominalen Steuersatz** vom **effektiven Steuersatz** zu unterscheiden, der die tatsächliche Steuerbelastung unter Einbeziehung aller anwendbaren Abschreibungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen angibt. Der effektive Steuersatz kann erheblich unter dem Regelsteuersatz liegen. Auf einen Steuergegenstand kann ein einheitlicher Steuersatz angewendet werden (**flat tax**),

oder es können unterschiedliche Steuersätze angewendet werden, wie etwa bei der Einkommens- oder Umsatzsteuer.

Für die Umverteilungswirkung von Steuern ist das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern von Bedeutung. Von **direkten Steuern** spricht man, wenn die Person, welche die Steuer schuldet, zugleich auch die ist, die die Steuer abführt; das ist zum Beispiel bei der Einkommenssteuer der Fall. Bei **indirekten Steuern** wie etwa Verbrauchssteuern zahlt der Steuerpflichtige die Steuer hingegen nicht selbst direkt an das Finanzamt, sondern an einen Dritten, der sie dann abführen muss (beispielsweise ein Händler oder Handwerker).

Aufgrund dieser Trennung kann bei indirekten Steuern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners nicht oder nur schwierig berücksichtigt werden. Indirekte Steuern bergen deshalb die Gefahr, soziale Ungleichgewichte weiter zu verschärfen. Steuern oder Steuersysteme, durch die wohlhabende Steuerzahler stärker belastet werden als ärmere Steuerzahler, verringern die Einkommens- und Vermögensunterschiede in einer Gesellschaft; sie werden „**progressiv**“ genannt. Im umgekehrten Fall ist von „**degressiven**“ Steuern die Rede. Direkte Steuern wirken eher progressiv, indirekte eher degressiv.

In Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Staates, aber auch auf die Steuerbelastung aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist die **Steuerquote** eine wichtige Größe. Sie gibt an, wie groß der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt ist. Werden neben den Steuern auch die Sozialabgaben einbezogen, spricht man von **Abgabenquote**. In den meisten Industrieländern liegt diese Quote bei knapp 40 Prozent – und ist damit rund doppelt so hoch wie in den meisten Entwicklungsländern. Eine zu geringe Quote ist ein Hinweis darauf, dass ein Staat seine öffentlichen Dienstleistungen nicht ausreichend wahrnehmen kann.

In grenzüberschreitender Betrachtung spielt es eine Rolle, ob eine Steuer an dem Ort, an

dem der Steuergegenstand sich befindet (Quellenprinzip, **Quellensteuer**), oder am Wohnsitz des Steuerschuldners (**Residenzprinzip**) erhoben wird. Um zu vermeiden, dass beispielsweise ein Unternehmen in unkoordinierter Weise sowohl an seinem Heimatsitz als auch in einem anderen Land, in dem es Gewinne erwirtschaftet, besteuert wird, werden **Doppelbesteuerungsabkommen** geschlossen.

Für Entwicklungsländer haben solche Abkommen allerdings häufig die nachteilige Wirkung, dass ihre Besteuerungsmöglichkeiten gegenüber internationalen Unternehmen erheblich eingeschränkt werden. Wenn nicht gewährleistet ist, dass die Steuerbehörden der beteiligten Länder steuerrelevante Informationen zuverlässig miteinander austauschen, können Doppelbesteuerungsabkommen Möglichkeiten für internationale Steuerhinterziehung eröffnen.

Weitere Einschränkungen in der Besteuerung ausländischer Unternehmen ergeben sich durch Sonderkonditionen, die diesen Unternehmen gewährt werden. Das können direkte **Steuerbefreiungen** sein, die meistens zeitlich befristet und manchmal auch örtlich eingeschränkt sind (auf so genannte **Sonderwirtschaftszonen**). Das können aber auch Zusagen von günstigen Steuersätzen durch **Steuerstabilitätsabkommen** sein, durch die Regierungen sich langfristig binden.

Eine erhebliche Einschränkung bei der Besteuerung stellen zudem die zahlreichen Möglichkeiten multinationaler Konzerne dar, Gewinne und Verluste zwischen Tochterunternehmen zu verschieben. Eine wichtige Rolle spielen dabei die so genannten **konzerninternen Verrechnungspreise** (transfer prices), zu denen Konzerntöchter untereinander ihren Handel mit Waren und Dienstleistungen abwickeln. | |

Materialien

Literatur



Nicholas Shaxson: Schatzinseln. Wie Steueroasen die Demokratie untergraben, Zürich 2011 (416 Seiten; 24,50 Euro)

Tax Justice Network: Tax Us if You Can. Wie sich Multis und Reiche der Besteuerung entziehen und was dagegen unternommen werden kann, Essex 2005 (kostenlos als Datei unter: www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN2005_TaxUsIfYouCan_Deutsch.pdf)



Global Policy Forum, Misereor, terre des hommes: UmSteuern. Folgen von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung für die Länder des Südens – und was dagegen zu tun ist, Aachen/Bonn/Osnabrück 2011 (56 Seiten; gedruckt für 5 Euro oder als Datei kostenlos zu beziehen über: www.misereor.de/themen/wirtschaft-fuer-die-armen/steuergerechtigkeit.html)

Internet

<http://steuergerechtigkeit.blogspot.com/>
Deutscher Internetblog des Tax Justice Network. Neben aktuellen Informationen sind hier auch Hintergrundtexte und Links zugänglich.

www.taxjustice.net

Internationale Website des Tax Justice Network mit einer Fülle von Informationen und Links. Englischsprachig.

www.eurodad.org/debt/?id=2190

Website des europäischen entwicklungs-politischen NRO-Netzwerks Eurodad mit aktuellen Informationen, Hinweisen und Studien. Englischsprachig.

www.gfip.org/

Website der US-amerikanischen Organisation „Global Financial Integrity“ (GFI). GFI hat mehrere grundlegende Studien zur internationalen Steuerflucht von Unternehmen verfasst. Englischsprachig.

www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_33745_1_1_1_1_37427,00.html

Website der OECD zu „schädlichen Steuerpraktiken“. Von hier aus sind die verschiedenen Arbeitsbereiche der OECD zum Thema Steuern zugänglich. Englischsprachig. | |

Anzeige

WELT-SICHTEN

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Das Magazin für alle, die mehr wissen wollen.

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Umweltschutz
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen

welt-sichten analysiert, hinterfragt, erklärt und macht neugierig. Die Zeitschrift bringt Reportagen, Berichte und Interviews über die Länder des Südens und über globale Fragen – jeden Monat direkt ins Haus.

Testen Sie uns!

Kostenloses Probe-Abo unter www.welt-sichten.org oder Telefon 069-58098-138



- sachlich
- kritisch
- gründlich

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 11/2011 von welt-sichten.

Konzept und Redaktion:
Georg Stoll (Misereor),
Anja Ruf (im Auftrag von welt-sichten)

Gestaltung: Angelika Fritsch, Silke Jarick

Verantwortlich i.S.d.P.:
Michael Kleine (Misereor)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

Bestellungen bei: epol@misereor.de

Deutsches
Zentralinstitut
für soziale
Fragen/DZI



DZI Spenden-Siegel
Geprüft • Empfohlen



Mut ist, zu kämpfen.
Auch wenn der Gegner übermächtig ist.

Wir unterstützen mutige Kleinfischer in ihrem Kampf gegen die Armut.
Ihre Spende hilft! www.misereor.de

MISEREOR
● MUT ZU TATEN