

# Steuroasen – Die verborgenen Billionen für Entwicklung zurückholen.

[Interesse am Thema persönlich begründen]

1. Globalisierung und Steuern – Problembereiche
2. Wem nützen Steuroasen?
3. Wem schaden Steuroasen?
4. Was muss getan werden?
5. Aktuelle Maßnahmen internationaler Institutionen
6. Die Rolle entwicklungspolitischer Gruppen

## 1. Globalisierung und Steuern – Problembereiche

Das Steuersystem wird durch die Globalisierung der Finanz- und Warenmärkte in vier verschiedenen Bereichen betroffen.

### a) Steuerwettbewerb und steuerliche Abwärtsspirale

Durch den verschärften Wettbewerb um Investoren kommt es zu einem verschärften Wettbewerb um die niedrigsten Besteuerung von Gewinnen und Kapitaleinkünften.

### b) Unfairer Steuerwettbewerb

Diese verschärfte internationale Steuerkonkurrenz beschränkt sich nicht nur auf die allgemeine Senkung von Steuersätzen. Vielmehr benutzen Staaten auch diverse faule Tricks: Speziell für ausländische Investoren werden niedrigere Steuern angeboten als für Inländer. Diese steuerlichen Sonderangebote werden oft auch noch so gestaltet, dass sie für die Heimatfinanzämter der ausländischen Investoren nur schwer nachvollziehbar sind. Das nennt man unfairen Steuerwettbewerb.

### c) Freihandelszonen/Sonderwirtschaftszonen

Über 900 Sonderwirtschaftszonen bieten sich v.a. in Schwellenländern transnationalen Unternehmen als Produktionsstandorte an. Im Gegensatz zu den vorigen zwei Bereichen geht es hier nicht um reine Finanzinvestitionen, sondern um reale Produktion. In diesen Sonderwirtschaftszonen gibt es zum einen keine Ein- und Ausfuhrzölle. Zum anderen sind oft soziale und ökologische Bestimmungen außer Kraft gesetzt oder eingeschränkt. Gewerkschaftliche Rechte, Arbeitsschutzbestimmungen, Umweltauflagen bei der Produktion sind bewusst niedrig gehalten, um Investoren anzulocken. Das größte Schmankehl ist jedoch der Verzicht auf Gewinnbesteuerung oder zumindest lange „Steuerferien“.

### d) Steuroasen

Unter Steuroasen versteht man Staaten oder räumlich abgegrenzte Teile von Staaten, die besonders niedrige Steuern für ausländische Investoren anbieten und über ein strenges Bankgeheimnis verfügen. Wie eine Perlenschnur ziehen sich etwa 70 Steuroasen um den Globus. [Folie 1]

Am Beispiel der britischen Jungferninseln möchte ich einmal deutlich machen, wie es auf einer klassischen Steuroase so zugeht. [Folie 2]

[Nun wird Zeile für Zeile aufgedeckt und erläutert, was hinter den Zahlen steckt. Dabei wird deutlich, was Oasen-Banken, Oasen-Fonds und Oasen-Firmen sind.]

## **2. Wem nützen Steueroasen?**

Drei große Gruppen profitieren von den Steueroasen:

### a) Vermögende Privatpersonen

Ca. 7-8 Billionen US\$ haben die Vermögenden der Welt inzwischen in die Banken und Investmentfonds der Steueroasen geschafft. Dies beruht auf konservativen Schätzungen des ehemaligen Abteilungsleiters für Steuerfragen beim IWF Vito Tanzi. Wenn man schätzt, dass diese Vermögen eine Jahresrendite von 6% erzielt und diese Einkommen mit 30% zu versteuern wäre, so kommt man auf Steuerausfälle von 144 Milliarden US\$. Dies entspricht fast dem dreifachen der öffentlichen Entwicklungshilfe aller Industrieländer zusammen.

### b) Multinationale Unternehmen und kriminelle Ökonomie

Mindestens 3 Millionen Oasen-Firmen gibt es in den Steueroasen. Sie dienen sehr verschiedenen Zwecken. Multinationale Unternehmen benutzen sie z. B. zur Steuervermeidung. Mit Hilfe von manipulierten Transferpreisen [Folie 3] und anderen Tricks kreativer Buchhaltung verschieben sie ihre Gewinne in Tochterfirmen in den Steueroasen. Beim Konkurs des Energiemultis ENRON in den USA wurde bekannt, dass alleine dieser Konzern 781 Tochterfirmen in Steueroasen unterhielt.

Die Mehrheit der Steueroasen-Firmen dient jedoch der illegalen Ökonomie. Nach Angaben der UNO liegt das Weltverbrechensprodukt bei mindestens 500 Mrd. US\$. Gewinne aus Waffenhandel, Korruption, Frauenhandel, Drogen und Terrorgelder werden über ein kompliziertes Geflecht von Firmen gewaschen und dann wieder in die reguläre Ökonomie eingespeist. Ohne Steueroasen wäre es für kriminelle Aktivitäten und korrupte Diktatoren ungleich schwerer.

### c) Die Oasenländer

Natürlich profitieren auch die Oasenländer von den schmutzigen Geschäften. Zum einen erzielt die öffentliche Hand Gebühren und Steuereinnahmen aus dem Finanzsektor, die es ohne das Steuerdumping nicht gäbe. Zwar sind diese Einnahmen im Vergleich zu den hohen Steuerausfällen anderswo winzig. Für kleine und arme Länder jedoch kann es doch erheblich sein. Es hängt von der Qualität der Regierungen ab, ob diese Einnahmen der Entwicklung des ganzen Landes dienen.

Zum anderen ist es einigen Steueroasen gelungen eine Finanzindustrie aufzubauen, die einer nennenswerten Zahl von Menschen Arbeit bietet. Die Schweiz, Luxemburg und die Cayman Islands zählen dazu. Die Mehrheit der Oasen jedoch kann darauf nicht verweisen. Die Firmen und Konten werden von ferne aus den großen Finanzzentren fernverwaltet. Größere Niederlassungen in den Oasenländern sind nicht nötig.

Grundproblem aller Oasenländer ist, dass sie auf ein sehr unsicheres Pferd gesetzt haben. Je größer die Steuerflucht wird, desto stärker wird der Druck die Steuerlöcher zu verstopfen. Die Länder, die sich als Steuerfluchtplatz spezialisiert haben, werden dann feststellen, dass sie auf eine nicht zukunftsfähige Branche gesetzt haben.

## **3. Wem schaden Steueroasen?**

### a) Sozialsysteme im Norden

In allen Industrieländern ist es gelungen, mit Hilfe von Steuern und Abgaben soziale Umverteilung zu organisieren. Zwischen 30 und 55% der Wirtschaftsleistung wird über die

öffentliche Hand ausgegeben. Die Steuern und Abgaben werden meist progressiv erhoben, d.h. wer mehr verdient muss einen größeren Teil des Einkommens abgeben. Die Leistungsfähigen finanzieren die Schwachen mit. Öffentliche Dienstleistungen stehen so der ganzen Bevölkerung offen, obwohl sie v.a. von den Wohlhabenden finanziert werden. Soziale Sicherungssysteme wie Gesundheitsversorgung, Renten- und Arbeitslosenversicherung haben ebenfalls neben dem Versicherungscharakter Umverteilungseffekte. Das gilt natürlich auch für die klassischen Sozialleistungen wie Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, usw. All dies kann jedoch nur durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Bürgerinnen und Bürger akzeptieren ein Steuersystem jedoch nur, wenn es als gerecht empfunden wird. Also, dass alle Einkommen besteuert werden und die Leistungsfähigen mehr zahlen müssen als die Einkommenschwächeren. Die Globalisierung der Finanzmärkte gefährdet nun diese sensible Balance, weil sich die Kapitaleinkommen und großen Vermögen der Besteuerung entziehen können. Damit wird die Legitimität des gesamten Steuersystems untergraben und damit die Akzeptanz des Sozialstaates. Außerdem fehlt natürlich auch schlichtweg das Geld in den Kassen. Genaue Schätzungen über die Steuerausfälle durch internationale Steuerflucht liegen nicht vor. Sie schwanken zwischen 8 und 35 Mrd. €.

#### b) Entwicklungsländer

Einige kleine Entwicklungsländer haben Steuerdumping erfolgreich als Entwicklungsstrategie benutzt. Mauritius ist ein solches Beispiel. Für die großen Entwicklungsländer stellen Steueroasen jedoch ein großes Problem dar. Korrupte Regierungen, Firmen und Beamte finden in den Steueroasen sichere Häfen für ihre fragwürdigen Einkünfte. Den Staaten gehen durch die Kapital- und Steuerflucht wichtige Einnahmen verloren. Alleine die fehlende Besteuerung der Auslandsvermögen reicher Individuen in den Entwicklungsländern kostet nach Schätzungen der Entwicklungsorganisation OXFAM jährlich 15 Mrd. US\$ an Steuereinnahmen. Entwicklungsländern fällt es außerdem immer schwerer, Produktionsstätten transnationaler Unternehmen überhaupt noch zu besteuern. Nach der gleichen OXFAM-Studie verlieren Entwicklungsländer 35 Milliarden US\$ durch Steuerdumping für transnationale Unternehmen. Insgesamt gehen also 50 Mrd. US\$ jährlich für Entwicklung verloren. Dies entspricht der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe der westlichen Welt. Diese Nachteile überwiegen die Vorteile für wenige kleine Territorien bei weitem. Steueroasen sind ein Entwicklungshemmnis.

#### c) Kleine und Mittlere Unternehmen

Das internationale Steuergefälle können nur Firmen nutzen, die Töchter in verschiedenen Ländern haben. Kleine Unternehmen haben dies nie, mittlere Unternehmen nur selten. Sie zahlen daher höhere Gewinnsteuern als die großen Konzerne. Dies ist ein wichtiger Nachteil für die kleinen im ohnehin ungleichen Wettbewerb mit den Multis.

### **4. Was muss getan werden?**

Um das Problem der Steueroasen zu lösen, müssen zwei Ziele erreicht werden:

- a) Das Steuerdumping zwischen verschiedenen Ländern bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen muss beendet werden.
- b) Kapitaleinkünfte von Privatpersonen müssen genauso hoch besteuert werden, wie Arbeitseinkünfte, auch wenn sie im Ausland erzielt werden.

Bei den Kapitaleinkünften der Privatpersonen ist die effektivste Lösung ein internationales Kontrollmitteilungssystem nach US-Vorbild. Dort ist das Problem des Steuerdumpings zwischen den unabhängigen Bundesstaaten schon viel älter. Die amerikanische Lösung ist

simpel: Banken und Kapitalanlagegesellschaften müssen standardmäßig Kontrollmitteilungen an die Heimatfinanzämter der Anlegerinnen und Anleger schicken. Dies ermöglicht, die effektive Besteuerung der Kapitaleinkünfte, ohne die Möglichkeit der freien Wahl des Finanzdienstleisters zu beschränken. Vielmehr stellen die Kontrollmitteilungen einen fairen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Finanzdienstleistungsstandorten sicher, der nicht mehr durch steuerliche Anreize verfälscht wird.

Bei den Unternehmensgewinnen wäre die beste Lösung eine Schlussbesteuerung aller Unternehmensgewinne im Sitzland der jeweiligen Konzernzentrale. Dabei können im Ausland gezahlte Gewinnsteuern angerechnet werden [Folie 4]. Durch eine solche Regelung würde der bisherige Anreiz genau umgedreht: Bisher haben alle Staaten den Anreiz das Mutterland einer Firma steuerlich zu unterbieten. Nach Einführung der Schlussbesteuerung haben die Staaten der Konzerntöchter einen hohen Anreiz ebenso hohe Steuern zu verlangen, wie im Konzernmutterland. Schließlich muss das Unternehmen sonst die gleichen Steuern im Land des Konzernsitzes bezahlen. Auch dies dient der wirtschaftlichen Effizienz: Die Investitionsentscheidung wird nicht mehr durch steuerliche Faktoren verfälscht. Aus Sicht der Entwicklungsländer könnten nun Standortvorteile wie neue Märkte und niedrige Lohnkosten ohne Zwang zum Steuerdumping genutzt werden.

Innerhalb der EU wäre auch eine Harmonisierung der Unternehmenssteuersätze eine sinnvolle Lösung. Ein Mindeststeuersatz von z.B. 30% auf Unternehmensgewinne wäre eine gute und durchführbare Sache.

Als letztes Mittel käme auch eine weitgehende Umstellung der Unternehmensbesteuerung in Betracht: Bisher werden Unternehmensgewinne ausschließlich im Land der Produktionsstätte besteuert, die einen Gewinn buchhalterisch erzielt hat. Zukünftig könnte die Besteuerung nach getätigten Verkäufen berechnet werden. Wer also Produkte in einem Land verkaufen will, muss auch einen Teil seines Weltkonzerngewinns in dem Land versteuern. Diese Methode der Steuererhebung wäre globalisierungsfest und wird derzeit in Kalifornien durchgeführt. Eine wichtige Hilfe für die effektive Besteuerung von Konzerngewinnen ist die Einrichtung einer Weltsteuerbehörde, die internationale Steuerregeln vereinheitlicht und die Steuerbehörden kleinerer Staaten unterstützt.

Die Entwicklungsländer, die durch die Austrocknung von Steueroasen schwere Nachteile erleiden, müssen Unterstützung bei der Konversion ihrer Wirtschaft von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.

## **5. Aktuelle politische Maßnahmen**

Derzeit versuchen verschiedene Staaten und internationale Institutionen das Problem der Steuerflucht in den Griff zu bekommen.

### **a) Die OECD-Initiative gegen „schädlichen Steuerwettbewerb“**

Nach einem großen Bericht über schädlichen Steuerwettbewerb hat die OECD alle Steueroasen aufgefordert, ihre schädlichen Aspekte abzulegen. Alle Länder und Territorien, die sich weigerten, kamen auf eine schwarze Liste. Während sich 2001 noch über 30 Steueroasen auf der Liste fanden, ist die Liste nun in diesem Jahr auf ganze 7 Länder zusammengeschrumpft. Alle OECD-Mitgliedsländer wurden dabei von vorn herein nicht betrachtet. Darunter auch Luxemburg und die Schweiz. Sie sollen erst später bearbeitet werden. Wie kam es zum wundersamen Verschwinden der Steueroasen? Die USA haben nach dem Regierungswechsel zu Bush die OECD-Initiative erst offen abgelehnt und dann nach dem 11.9.2001 in verwässerter Form fortgesetzt. Die Oasenländer mussten lediglich eine vage

Selbstverpflichtungserklärung unterschreiben, steuerliche Informationen mit anderen Ländern in Steuerfragen auszutauschen, um von der Liste zu verschwinden. Dies taten die meisten Steueroasen nach einigen Gesprächen. Schließlich wissen sie, dass Nachfragen im Einzelfall erfolgen müssen. Das ist für die Steuersünder jedoch nur mit geringen Gefahren verbunden. Schließlich sind 70 Steueroasen mit unzähligen Banken und Kapitalgesellschaften in der Praxis nicht gezielt anzufragen. Daher wird den Steueroasen die Masse ihres fragwürdigen Geschäfts erhalten bleiben. Nur ein systematischer Austausch von Informationen kann das Problem der internationalen Steuerflucht lösen. Die OECD-Liste mit ihren Verpflichtungserklärungen wird wenig dazu beitragen.

#### b) Die Europäische Union

Seit vielen Jahren läuft in der Europäischen Union die Verhandlung um das sogenannte „Steuerpaket“. Im Rahmen dieses Steuerpakets sollen die drei größten Steuerdumping-Probleme in der EU gelöst werden:

- der schädliche Unternehmenssteuerwettbewerb
- die Steuerflucht bei privaten Kapitalanlagen
- der grenzüberschreitende Umsatzsteuerbetrug

Leider kommt dieses Paket kaum voran. Zu viele EU-Länder sperren sich, ihre Steuerdumpingangebote aufzugeben. Beim schädlichen Unternehmenssteuerwettbewerb wurde eine eindrucksvolle Liste von über 200 schädlichen Maßnahmen der Mitgliedsländer erstellt. Geschehen ist bislang nichts.

Bei der privaten Steuerflucht wurde beim EU-Gipfel im portugiesischen Feira eine Übereinkunft erzielt: Ab dem Jahr 2010 wird ein EU-weites Kontrollmitteilungsverfahren eingeführt, wenn auch weitere Länder sich zu vergleichbaren Maßnahmen entschließen. Mindestens Schweiz, Andorra, Monaco, San Marino, USA und Liechtenstein müssen mitmachen. Bis 2010 soll ab voraussichtlich 2003 eine EU-weite Quellensteuer erhoben werden. D.h. alle Zinseinkünfte werden mit einer pauschalen Steuer belegt, z.B. in Höhe von 20%. Das große Problem: Auch Menschen mit sehr hohen Einkünften zahlen nur die 20%. Das entspricht etwa der üblichen Besteuerung von Arbeitseinkünften in den unteren Einkommensgruppen. Das ist sozial unakzeptabel. Dieses Modell ist als Übergangslösung bis 2010 geplant. Danach soll das Kontrollmitteilungsverfahren kommen. Lehnen jedoch die genannten Nicht-EU-Länder ähnliche Maßnahmen ab, soll es bei dieser unsozialen Lösung der Quellensteuer bleiben. Außerdem werden wichtige Kapitaleinkünfte, die keine Zinsen sind, von der Vereinbarung nicht erfasst. Viele Aktienfonds kommen ungeschoren davon.

#### c) USA

Die USA haben für ihre Steuerbürger die Schweiz und Luxemburg inzwischen geknackt. Diese Länder haben sich unter starkem politischem Druck zu Maßnahmen gegenüber der Steuerflucht von US-Bürgerinnen und Bürger verpflichtet.

Fazit:

Die bisherigen internationalen Maßnahmen richten sich fast ausschließlich gegen die Steuerflucht von Privatpersonen. Die großen Konzerne bleiben außen vor. Die wirksameren Maßnahmen der USA und teilweise der EU zielen nur auf eine Lösung des Steuerproblems für die eigenen Bürgerinnen und Bürger. Eine multilaterale Lösung, die auch den Entwicklungsländern zu Gute käme, ist derzeit nicht in Sicht.

## **6. Die Rolle entwicklungspolitischer Gruppen**

Entwicklungspolitische Gruppen haben bei der Bekämpfung von Steueroasen eine besondere Rolle und Chance. Sie können an der weitverbreiteten Ablehnung von Steueroasen in der Bevölkerung anknüpfen. Den meisten Bürgerinnen und Bürgern ist sehr bewusst, dass diese Oasen nur einer kleinen Minderheit nützen. Da Steueroasen in Nord und Süd die gleichen negativen Auswirkungen haben, besteht hier prinzipiell eine gute Chance das Problem im Sinne von Industrie- und Entwicklungsländern in den Griff zu bekommen.

Für entwicklungspolitische Gruppen gilt es deutlich zu machen, dass sie auch ein wichtiges Entwicklungshemmnis darstellen. Politische Maßnahmen, die das Problem für die OECD-Welt lösen, aber die Interessen der Entwicklungsländer außen vor lassen, sollten als falsch und unmoralisch öffentlich gebrandmarkt werden. Aus dieser Aufklärungsarbeit muss ferner politischer Druck entstehen. Es muss sich für Politiker und Politikerinnen lohnen gegen Steueroasen konsequent vorzugehen. Entwicklungspolitische Gruppen sollten diese Schattenseite der Globalisierung in ihren Forderungen einen wichtigen Stellenwert einräumen.