

Steuroasen und Korruption: Phase Zwei eines Globalen Kampfes

JOHN CHRISTENSEN

Im Geheimen haben professionelle Eliten und ihre mächtige Kundschaft im letzten halben Jahrhundert eine globale Parallelwirtschaft aufgebaut – häufig als Steuroasen bezeichnet – um sich der Besteuerung und Regulierung zu entziehen. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben sich meistens nicht auf die wichtigsten Aspekte dieser Debatten eingelassen. Der Autor beschreibt in dem vorliegenden Artikel, wie Steuroasen funktionieren, wer von ihnen profitiert, welche Nachteile die Volkswirtschaften durch sie erleiden und was getan werden könnte, um Steuroasen abzuschaffen.

Die Parallelwirtschaft der Steuroasen besteht aus einer unterstützenden Infrastruktur an Banken, Anwalts- und Wirtschaftskanzleien, unbedeutenden Legislativen, Richterschaften und geschäftsbegleitenden Finanzvermittlern, die alle zusammen als „Offshore“-Nahtstelle (*interface*) zwischen gesetzeswidrigen und gesetzeskonformen Wirtschaftsräumen dienen.¹ Diese Nahtstelle hat die Kapitalflucht aus armen in reiche Länder in ungeheurem Umfang gefördert und erleichtert. Sie hat Steuerflucht möglich gemacht, die Steuerlast vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit verlagert und damit erheblich zu wachsender Ungleichheit beigetragen. Sie hat die Seriosität von Steuersystemen und Achtung vor dem Rechtsstaat untergraben. Die Demokratie selber wird mit Geheimabsprachen und Sonderbehandlungen unterlaufen. „Offshore“-Steuroasen haben globale Märkte zu Lasten von Innovation und gutem Geschäftsgeist verzerrt und das Wirtschaftswachstum gebremst, indem sie Trittbrettfahrer und fehlgeleitete Investitionen belohnt. Man hat sie als eine der Hauptursachen der wachsenden Korruption auf Spitzenebene ausgemacht. Sie funktioniert weil privatwirtschaftliche Finanzvermittler und Regierungen der Staaten, in denen Steuroasen beheimatet sind, gemeinsame Sache machen.

Gefordert ist zunächst radikales Umdenken, was das Wesen und die Geografie der Korruption anbetrifft. Das zwingt die Zivilgesellschaft, sich mit den Hauptdefiziten der globalen Finanzarchitektur auseinander zu setzen und der politischen Macht größerer Interessengruppen Einhalt zu gebieten. Internationaler Steuermissbrauch muss zum neuen großen Gefechtsfeld im Kampf um internationale Entwicklung, Korruption, Ungleichheit und Globalisierung werden. Zivil-

gesellschaftliche Gruppen haben sich meistens nicht auf die wichtigsten Aspekte dieser Debatten eingelassen – zum Teil wegen der komplexen Sachlage. Doch damit haben sie das Feld den hochbezahlten Experten überlassen, die mächtigen und wohlhabenden Interessengruppen verpflichtet sind. Die Zeit ist reif für eine Zivilgesellschaft, die sich einmischt und ihnen Paroli bietet.

Die Parallelwirtschaft

Anders als man es sich vielleicht bei dem Begriff „Offshore“ vorstellt, handelt es sich nicht um Räume, die in großer Entfernung und von normalen Nationalstaaten abgekoppelt agieren. Räumlich befinden sich zwar viele der „Offshore“-Steuroasen auf kleinen Inseln, die über alle Zeitzonen verteilt sind (siehe Tabelle A), aber politisch und wirtschaftlich sind die meisten Steuroasen eng mit den wichtigsten OECD-Staaten verflochten, wobei der Begriff „Offshore“ eine ausschließlich politische Aussage über die Beziehung zwischen dem Staat und Teilen seines Staatsgebietes beinhaltet.² Im Falle Großbritanniens werden zum Beispiel die meisten „Offshore“-Transaktionen vom Finanzplatz London, der City gesteuert, selbst wenn viele der Finanzmakler Büros in überseeischen Territorien des Vereinigten Königreiches und Ländern der Krone unterhalten und von dort operieren. Dieser Rechtsstatus vermittelt den Eindruck, dass sie in ihrer Arbeit unabhängig sind, aber praktisch fungieren sie hauptsächlich als Buchungszentren für Anweisungen, die sie aus der Londoner City oder anderen wichtigen Finanzplätzen erhalten. Ihr Nutzen für die Finanzleute der City besteht darin, keiner oder geringer Besteuerung zu unterliegen mit gleichzeitiger Vereinbarung von Vertraulichkeit – unter anderem keine Offenlegung der wirtschaftlich Begünstigten von

Unternehmen oder Treuhandgesellschaften – sowie großzügigeren Regulierungsvorschriften als „Onshore“. Viele Steuroasen sind direkt mit Großbritannien verbunden, da sie entweder den Status eines überseeischen Territoriums oder von Land aus dem Besitz der Krone haben oder Mitglied im Commonwealth sind. Auf die Frage am Ende ihrer Untersuchungen zum Elf-Skandal, in den das französische Establishment in den 1990er Jahren verwickelt war, ob Korruption in ähnlichem Umfang auch im Vereinigten Königreich denkbar sei, bemerkte die norwegische Anti-Korruptionsaktivistin Eva Joly, dass viele der größten Steuroasen der Welt und insbesondere die Londoner City selber unter britischer Kontrolle ständen, und sie fügte hinzu: „Das Vereinigte Königreich hat seine Privilegien insofern bewahrt, als es britischen Unternehmen die Tätigkeit aus ihren eigenen Steuroasen heraus erlaubt. Die erweiterte Nutzung dieser Hoheitsrechte steht mit der Dekolonisierung in Verbindung. Es ist eine moderne Form des Kolonialismus.“ Joly beschreibt Steuroasen als Schwerpunktthema in der beginnenden Debatte über die Korruptionsbekämpfung und vertritt den Standpunkt: „Nichts ist wichtiger für jene, die Armut auf der Welt bekämpfen, als die Möglichkeit, den Kapitalstrom schmutzigen Geldes zurück verfolgen zu können und gegen Territorien Sanktionen zu verhängen, die in diesem Prozess nicht kooperieren.“³

Ein Strom schmutzigen Geldes

Fehlende Offenlegung der „Offshore“-Aktivitäten aufgrund eines gesetzlich geregelten Bankgeheimnisses oder faktisch durch richterliche Absprachen und Praktiken der

1 Für eine genauere Analyse der Ursprünge von Steuroasen und ihren Verbindungen zur globalen Wirtschaft s.: Hampton, M.: *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*, Basingstoke, 1996.

2 Palan, R.: *Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty*, in Hampton, M.P., & Abbott, J.P., (Hg.) *Offshore Finance Centres and Tax Havens: The Rise of Global Capital*, Basingstoke, 1999.

3 Zitat aus „Pour Eva Joly, le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption“, Interview in: *La Tribune*, 6. Juni 2007.

Banken behindert die Fahndung nach den Spuren schmutzigen Geldes und die Untersuchung korrupter Praktiken erheblich. Dieser „geheime Raum“ erschwert es externen Stellen, die Aktivitäten in „Offshore“-Finanzzentren zu untersuchen,⁴ und erleichtert die Geldwäsche der Erlöse aus vielerlei kriminellen und korrupten Aktivitäten, wie Betrug, Unterschlagung und Diebstahl, Bestechung, Handel von Narkotika, illegaler Waffenhandel, Geldfälschungen, Insiderhandel, gefälschte Warenrechnungen, falsche Überweisungsangaben und Steuerflucht. Ausgefeilte Programme dienen dazu, das schmutzige Geld mit kommerziellen Aktivitäten zu „verweben“ und die Einnahmen aus Verbrechen und Steuerhinterziehung in komplexen „Offshore“-Strukturen zu verbergen. Ein Ermittlungsexperte sagte dazu: „Es gibt eine dramatische Bandbreite in den Methoden der Geldwäsche: von wenig umfangreichen und relativ einfachen zu vielschichtigen und komplexen Geschäftsszenarien oder Geldüberweisungen „Offshore“. Zunehmend stellt man aber eine Unterwanderung ansonsten legitimer Geschäftsvorgänge durch kriminelle Elemente fest. Keine dieser Personen käme ungestraft davon, wenn es nicht Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Finanzberater und andere Helfer gäbe, die ihnen wissentlich dabei helfen, Geld zu waschen und zu verstecken.“⁴⁵

Mindestens eine Billion US-Dollar schmutzigen Geldes⁶ fließt jährlich auf „Offshore“-Konten, annähernd die Hälfte davon stammt aus Entwicklungsländern.⁷ Trotz der Unmenge an Geldwäschebekämpfungsinitiativen sind Fahndungserfolge bei der Suche nach schmutzigem Geld erstaunlich selten. Nach Aussage eines Schweizer Bankiers wird nur 0,01 Prozent des schmutzigen Geldes, das durch die Schweiz fließt, entdeckt.⁸ Eher unwahrscheinlich ist, dass es in anderen „Offshore“-Finanzzentren besser aussieht. Entscheidend ist, dass die bei Steuerflucht und Geldwäsche verwendeten Techniken immer mit den gleichen Mechanismen und Finanztricks arbeiten: Steueroasen, „Offshore“-Unternehmen und Treuhandverwaltungen, Stiftungen, Korrespondenzbanken, Strohleute als Direktoren, telegrafische Scheinüberweisungen und ähnliches mehr.

Missbrauch karitativer Treuhandgesellschaften

Rechtliche Institutionen, denen die Gesellschaft einen Sonderstatus und Sonderrechte zugestanden hat, werden zu Zwecken missbraucht, für die sie nie gedacht waren. Ursprünglich bestand der Zweck von Treuhandgesellschaften zum Beispiel darin, Ehepartner und andere Familienmitglieder

abzusichern, die sich nicht um ihre eigenen Geschäfte kümmern konnten, und wohlthätige Zwecke zu unterstützen. Für Menschen, die sich in der „Offshore“-Wirtschaft nicht auskennen, mag es zwar unglaublich klingen, aber karitative Treuhandgesellschaften werden immer wieder in den „Offshore“-Steueroasen als Zweckgesellschaften (*special purpose vehicles*) gegründet, die zur internationalen Steuerplanung und als „Offshore“-Versteck von Aktiva – und auch Passiva – eingesetzt werden, wie im Falle von Enron und Parmalat.⁹

Das erstaunliche Wachstum der „Offshore“-Wirtschaft seit Mitte der 1970er Jahre verdeutlicht einen großen Graben, der mit der Liberalisierung der Finanzmärkte entstan-

- 4 Christensen, J. und Hampton, M.P.: *A Legislature for Hire: The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre*, in Hampton, M.P. & Abbott, J.P. (Hg.), 1999.
- 5 Hauptkommissar Des Bray vom Dezernat für Gewerbliche und Elektronische Verbrechen im Interview im Adelaide Advertiser, *Lawyers helping to launder money*, 4. Juni 2007 http://www.theadvertiser.news.com.au/?from=ni_story.
- 6 Schmutziges Geld ist per Definition Geld, das illegal empfangen, weitergegeben oder verwendet wird.
- 7 Baker, R.: *Capitalism's Achilles Heel*, Hoboken, New Jersey, 2005.
- 8 Ebenda, S.174.
- 9 Brittain-Catlin, W.: *Offshore: The Dark Side of the Global Economy*, New York, 2005, S.55-76.

Tabelle A: Steueroasen weltweit

Karibik und Amerikas	Panama	Europa	Madeira *	Labuan
Anguilla	Saint Lucia *	Alderney *	Malta *	Libanon
Antigua und Barbuda *	St Kitts u. Nevis *	Andorra	Monaco	Macao *
Aruba *	Saint Vincent u. d. Grenadinen *	Belgien *	Niederlande	Singapur
Bahamas	Turk- und Caicosinseln	Campione d'Italia *	Sark	Tel Aviv *
Barbados	Uruguay *	City von London	Schweiz	Taipeh *
Belize	Jungfernsinseln *	Frankfurt	Triest *	
Bermudas		Gibraltar	Türkische Republik	Indischer u. Pazifischer Ozean
Britische Jungfernsinseln	Afrika	Guernsey	Nordzypern *	Cook Inseln
Caymaninseln	Liberia	Inguschetien *	Ungarn *	Malediven *
Costa Rica	Mauritius	Irland (Dublin) *	Zypern	Marianen
Dominica *	Melilla *	Island *		Marschallinseln
Grenada	São Tomé u. Príncipe *	Isle of Man	Naher Osten und Asien	Samoa *
Montserrat *	Seychellen *	Jersey	Bahrein	Tonga *
New York	Somalia *	Liechtenstein	Dubai *	Vanuatu
Niederländ. Antillen	Südafrika *	Luxemburg	Hongkong	

Quelle: *tax us if you can*, Tax Justice Network, 2005

Man beachte: Nicht aufgelistet sind Territorien mit einigen Merkmalen von Steueroasen, die aber in der Regel nicht als solche verwendet werden.

Mit (*) markierte Steueroasen sind jünger als 25 Jahre – was zeigt, dass sich ihre Zahl in diesem Zeitraum fast verdoppelt hat.

den ist. Einerseits fast vollständig mobiles Kapital, andererseits die Systeme zur Fahndung nach grenzüberschreitenden Strömen schmutzigen Geldes, die großenteils weiter eine einzelstaatliche Aufgabe bleiben. Da überrascht der massive Anstieg schmutzigen Geldes über Ländergrenzen hinweg nicht, häufig in der Form gefälschter Warenrechnungen und falscher Überweisungsangaben zwischen den Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne. Ein überwältigender Teil dieser Gelder wird in komplexen, mehrschichtigen „Offshore“-Verfahren über das globale Banksystem gewaschen. Da handelt es sich um Riesensummen, gerade auch für Entwicklungsländer, die für Kapitalflucht anfällig sind. Es bestehen erhebliche Unterschiede in den Schätzungen zur Kapitalflucht aus Afrika, aber nach Aussage der Afrikanischen Union verlassen 148 Milliarden US-Dollar schmutzigen Geldes jedes Jahr den Kontinent.¹⁰ Die meisten Analysten sind sich sicher, dass das Geld auch nicht nach Afrika zurück fließt. Es deutet alles darauf hin, dass zwischen 80 und 90 Prozent dieser Geldströme außerhalb des Kontinents verbleiben.¹¹ Eine andere Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass das subsaharische Afrika ein Netto-Kreditgeber gegenüber dem Rest der Welt ist, da das Vermögen im Ausland – also der Bestand an abgeflossenem Kapital – die Verbindlichkeiten im Ausland – sprich die Auslandsverschuldung – übersteigt.¹² Das Problem besteht darin, dass sich das Vermögen zum großen Teil in privater Hand befindet, während die Schulden der afrikanischen Öffentlichkeit gehören.

Wesen und Geografie der Korruption

Steuerflucht korrumpiert die Finanzsysteme des modernen Staates und untergräbt seine Fähigkeit, die von den Bürgern geforderten Leistungen zu erbringen. Sie stellt deshalb die höchste Form der Korruption dar, weil sie der Gesellschaft die ihr zustehenden öffentlichen Ressourcen direkt entzieht. Steuern werden von Institutionen und Einzelpersonen hinterzogen, die eine privi-

legierte Stellung in der Gesellschaft genießen, sich aber als Elite verstehen, die mit den normalen Bürgern nichts gemein hat und „jedwede Pflichten, die der Status eines Bürgers in einem normalen Gemeinwesen mit sich bringt,“ ablehnt.¹³ Diese Gruppe umfasst wohlhabende Einzelpersonen und Bezieher hoher Einkommen, plus professionelle Bankiers, Anwälte und Wirtschaftsprüfer sowie deren Partner, Richter und Regulierungsbehörden in Steueroasen mit halbautonomen Gemeinwesen. Diese Form der Korruption setzt also voraus, dass Akteure des privaten und öffentlichen Sektors gemeinsame Sache machen, wenn sie ihren privilegierten Status nutzen, um nationale Finanzsysteme zu unterlaufen.

Da es nicht gelingt, diese erheblichen Mängel im globalisierten Finanzsystem abzustellen, macht sich ein Geist der Gesetzlosigkeit und Korruption breit, der wie ein Tumor unser Vertrauen in die Integrität des Marktsystems und der Demokratie vergiftet. Steuerflucht von einzelnen Reichen zwingt die Regierungen, die Steuerlast den weniger Betuchten aufzubürden, was zu mehr Ungleichheit führt und Entwicklungschancen beschneidet, da es weniger Geld für Investitionen in Bildung und Infrastruktur gibt. Geschäftsführer, die sich guter Unternehmensführung (Good Governance) und ethischen Grundsätzen verpflichtet fühlen, treten in unfairen Wettbewerb mit kriminellen Unternehmern, die ihre Besteuerungsgrundlage bis ins Letzte ausreizen. Regierungen, die sich eigentlich gerechten Besteuerungssystemen und fairem Handel verpflichtet fühlen, finden sich in unbarmherziger Steuerkonkurrenz wieder, die ihr Steueraufkommen mindert und Ungleichheit fördert.

Leider hat auch Transparency International trotz lobenswerter Bemühungen, die Korruption auf die politische Tagesordnung zu setzen, durch die Veröffentlichung des „*Corruption Perception Index*“ (CPI) die Bestrebungen der Reformer unterlaufen, weil der Index Vorurteile über die Geografie der Korruption noch verstärkt. Der CPI be-

zeichnet Afrika als die korrupteste Region der Welt, aus der mehr als die Hälfte der 20 Prozent der „korruptesten“ Länder auf dem Index von 2006 stammen. Schaut man sich den Index kritisch an, stellt sich jedoch heraus, dass mehr als die Hälfte der vom CPI 2006 als „am wenigsten korrupt“ eingestuft Länder „Offshore“-Steueroasen sind, u.a. wichtige Zentren wie Singapur (an 5. Stelle insgesamt), Schweiz (7.), Großbritannien und Luxemburg (gemeinsam Platz 11), Hongkong (15.), Deutschland (16.), USA und Belgien (gemeinsam 20.). Um das Maß voll zu machen, fallen auch Barbados, Island, Malta, Neuseeland und die Vereinigten Arabischen Emirate (alles Steueroasen) unter die 20 Prozent der „am wenigsten korrupten“ Länder. Was sagen uns diese Einstufungen über die augenblickliche Korruptionspolitik?

Nicht nur die öffentliche Hand in den Blick nehmen

Die verzerrte geografische Zuordnung der Korruption könnte durchaus eine Folge der Definition von Korruption „als Missbrauch übertragener Macht zur privaten Bereicherung“ auf Seiten von Transparency International sein. Im Tagesgeschäft hat das dazu geführt, dass man sich zwanghaft auf öffentliche Funktionsträger (Politiker und Staatsbedienstete) konzentriert und andere Eliten wie Unternehmensleiter oder Finanzvermittler vernachlässigt hat. Jetzt sollte sich der Schwerpunkt auf die unterstützende Infrastruktur der Angebotsseite verlagern.¹⁴ Dazu gehören unter anderem:

¹⁰ Siehe hierzu *UK Africa All Party Parliamentary Group: The Other Side of the Coin: the UK and Corruption in Africa*, 2006, S.14

¹¹ Raymond Baker vom *Center for International Policy*, Washington, Zitat aus der mündlichen Aussage vor der *UK Africa All Party Parliamentary Group* im Januar 2006.

¹² Boyce, J.K. und Ndikumana, L.: *Africa's Debt: Who Owes Whom?* In Epstein, G.A. *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Cheltenham, 2005

¹³ Reich, R.: *The Work of Nations*, New York, 1992

¹⁴ Siehe etwa: *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*, ein Bericht der *UK Africa All Party Parliamentary Group*, März 2006

- Regierungen von Hoheitsgebieten (nicht nur die als Steueroasen eingestuft), die die abgeschotteten Räume zur Verfügung stellen, in denen Korruption stattfinden kann;
- privatwirtschaftliche Makler, auch und vor allem professionelle Vermittler wie Bankiers, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Gesellschaftsgründungsagenturen und treuhänderische Unternehmen, die in ihrer Arbeit korrupte Finanzpraktiken erleichtern (oder ignorieren);¹⁵
- Unternehmensführungen, die für gesetzeswidrige Transaktionen verantwortlich sind, die zu Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und -vermeidung beitragen.

Das öffentliche Verständnis dessen, was Korruption ausmacht, muss sich radikal ändern und auch Tätigkeiten einbeziehen, bei denen es um Missbrauch des Gemeinwohls geht oder die das öffentliche Vertrauen in gemeinwohlfördernde Regeln, Systeme und Institutionen untergraben. Insiderhandel, Steuerhinterziehung und -vermeidung, Kursmanipulationen, Nicht-Offenlegung pekuniärer Interessen, Unterschlagung und falsche Preisdeklarierung im Handel würden in einem solchen Untersuchungsrahmen alle als korrupt eingestuft.

Ein wunder Punkt der Wirtschaft

Viele Wirtschaftswissenschaftler übersehen die Rolle der „Offshore“-Wirtschaft in ihren Analysen; das würde vielleicht erklären, warum sie entgegen den Vorhersagen ihrer Wirtschaftstheorien die Kapitalströme „bergauf“ von armen zu reichen Nationen nicht deuten können.¹⁶ Politische Risiken oder mögliche Finanzkrisen sind vielleicht der Hauptgrund der Kapitalflucht, aber auch der steuerfreie Status veranlasst reiche Kapitaleigner in Entwicklungsländern, ihr Vermögen „Offshore“ aufzubewahren. Da das anonym geschieht, können sie ihr Vermögen auch vor potenziellen Währungsabwertungen und Besteuerung schützen. Aber nicht alles aus den Entwicklungsländern abfließende Kapital bleibt auch im Ausland. Einiges fließt unter dem Deckmantel ausländischer Direktinvestitionen

wieder zurück. Der Grund dafür ist, dass Fluchtkapital während des Geldwäscheprozesses „Offshore“ neu strukturiert wird, bevor man es wieder im Herkunftsland investiert: man nennt diesen Prozess den „Rückfahrchein“ (*round tripping*). Die vielen ausländischen Investoren offenstehende Vorzugsbehandlung bietet dazu einen Anreiz.

Im März 2005 veröffentlichte das *Tax Justice Network* ein Informationspapier, „*The Price of Offshore*“¹⁷ in dem das – im Ursprungsland großenteils nicht deklarierte – „Offshore“-Privatvermögen reicher Einzelpersonen auf etwa 11,5 Billionen US-Dollar geschätzt wurde. Wir gehen davon aus, dass sich die Jahreseinnahmen aus diesem nicht deklarierten Vermögen weltweit auf etwa 860 Milliarden US-Dollar belaufen, und dass die Steuerausfälle aufgrund dieser nicht deklarierten Einnahmen jährlich bei etwa 255 Milliarden US-Dollar liegen. Diese Summe, die seit Veröffentlichung in den Medien riesige Schlagzeilen gemacht hat und die unserer Meinung nach eine vorsichtige Schätzung ist, übersteigt bei weitem die zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele benötigten Mittel. Zwar stammt ein Großteil dieses 11,5 Billionen US-Dollar nicht deklarierten Vermögens aus den entwickelten Ländern, aber ein erheblicher Teil stammt auch aus den Entwicklungsländern. Man schätzt, dass über die Hälfte des Bargeldes und der börsennotierten Wertpapiere einzelner Reicher in Lateinamerika „Offshore“ deponiert sind.¹⁸ Für Afrika liegen nur wenige Daten vor, aber die meisten Analysten gehen davon aus, dass die Zahlen ähnlich, wenn nicht sogar höher als in Lateinamerika sind.

255 Milliarden US-Dollar an Steuerausfällen

Aber die Angabe von 255 Milliarden US-Dollar an Steuerausfällen aufgrund von Steuerhinterziehung über „Offshore“-Konten ist nur ein Teil der Gleichung. Die Entwicklungsländer haben auch Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung vor Ort (häufig durch Tätigkeiten in der informellen Wirt-

schaft), durch Steuervermeidung im grenzüberschreitenden Handel und weil sie gezwungen sind, mit unnötigen Steueranreizen Investitionskapital ins Land zu holen. Zusammen genommen kostet dies die Entwicklungsländer schätzungsweise jährlich annähernd 385 Milliarden US-Dollar an nicht gezahlten Steuern.¹⁹ Das bedeutet für viele Entwicklungsländer ohne Zweifel einen massiven Abfluss einheimischer Finanzressourcen und wirkt sich in vielfältiger Weise negativ auf die Nachhaltigkeit von Entwicklung aus:

- Rückläufige Steuereinnahmen von vermögenden und einkommensstarken Gruppen zwingen Regierungen, auf andere (in der Regel indirekte) Steuern auszuweichen – mit entsprechend regressiven Auswirkungen auf die Verteilung von Vermögen und Einkommen.
- Ein nachlassendes Steueraufkommen macht Einschnitte bei öffentlichen Investitionen in Bildung, Verkehr und andere Infrastruktur nötig.
- Steuerflucht verdirbt ein gut funktionierendes Steuersystem und führt zu schädlichen Verzerrungen in der Wirtschaft, weil bestraft wird, wer sich ethisch verhält, und profitiert, wer sich nicht an die Regeln hält.
- Steuerflucht untergräbt die öffentliche Achtung vor dem Rechtsstaat und der Integrität demokratischer Regierungen.

Rückläufige Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern haben einen Teufelskreis nachlassender Investitionen in Humankapital in Gang gesetzt; letztere sind wiederum für die Schaffung eines attraktiven Umfeldes für in- und ausländische Investoren

¹⁵ US Senat: *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy*, Ständiger Unterausschuss zur Ermittlungen, 2006.

¹⁶ Guha, K.: *Globalisation – A share of the spoils: why policymakers fear 'lumpy' growth may not benefit all*, *Financial Times*, 28. August 2006, S.11.

¹⁷ http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf.

¹⁸ *Boston Consulting Group, Global Wealth Report*, 2003.

¹⁹ Cobham, A.: *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, *Queen Elizabeth House Working Paper Series* Nr. 129, Oxford, 2005.

notwendig. Im Bericht zu Lateinamerika 2006 vertrat die Weltbank die Meinung, dass sich Regierungen stärker auf Infrastrukturausgaben mit voraussichtlich günstigeren Wirkungen für die Armen konzentrieren und mehr für Bildung und Gesundheit ausgeben sollten. In der Praxis besteht in Lateinamerika eine Schiefelage bei staatlichen Ausgaben, von denen ein Großteil den Wohlhabenderen zugute kommt, und die Regierungen nehmen viel zu wenig Steuern – vor allem von den Reichen – ein. Der Weltbankbericht kommt zu dem Schluss: „Im steuerlichen Bereich geht es vorrangig darum, Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu fördern und sich mit der großen Zahl an Ausnahmen zu befassen.“²⁰

Einschreiten erforderlich

Im April 2007 sprach ich auf einer Parlamentssitzung in London zum Thema „Warum haben die Hilfsorganisationen Angst vor der Steuerfrage?“ Verschiedene Gründe wurden genannt, darunter die Komplexität des Themas und Angst um die Zukunft kleinerer Inselstaaten, deren Wirtschaft von der Rolle als Steueroase lebt. Aber auch andere Faktoren wurden angesprochen: Sind einige Hilfsorganisationen kompromittiert wegen ihrer Beziehungen zu mächtigen Regierungen? Haben einige ein Eigeninteresse, die Hilfsindustrie zu erhalten? Sind einige zu stark an unternehmerische Interessen gebunden? Was auch immer der Grund sein mag, es ist schon erstaunlich, dass es so lange gedauert hat, bis diese Themen ins Zentrum des Interesses der Entwicklungsgemeinde gerückt sind.

Die meisten der oben genannten Probleme könnten durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gelöst werden. Mit einem wirksamen Informationsaustausch zwischen nationalen Behörden wäre viel erreicht, um die Probleme von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung in den Griff zu bekommen. Schwierigkeiten aufgrund des Bankgeheimnisses könnten überwunden werden, wenn Vorrangigkeitsklauseln in internationa-

le Verträge aufgenommen würden. Der Geheimhaltung der „Offshore“-Treuhandgesellschaften könnte man mit einer Pflicht zur Registrierung zentraler Daten bezüglich der Identität des Treugebers und des Begünstigten begegnen. Warum sollte man nicht Personen, die Nießnutzer der Privilegien für Gesellschaften und Treuhandunternehmen sind, verpflichten, grundlegende Angaben zu ihrer Person zu machen? Globale Rahmenvereinbarungen könnten abgeschlossen werden, nach denen multinationale Unternehmen dort besteuert werden, wo sie auch tatsächlich ihren Gewinn erzielen. Politische Absprachen dieser Art ließen sich in relativ kurzer Zeit bewältigen. Was diesem Ziel hauptsächlich im Wege steht, ist der fehlende politische Wille aufseiten der führenden OECD-Staaten, allen voran die Schweiz, die USA und Großbritannien, die alle als Steueroasen ganz vorne mitmischen. In Wirklichkeit engagieren sie sich für die „Globalisierung“, weil sie liberalisierten Handel nach ihren eigenen Bedingungen wollen, aber gleichzeitig weiterhin steuerliche Anreize bieten, um das Handelssystem zugunsten ihrer einheimischen Betriebe zu verzerren und um Kapital aus Entwicklungs- und Schwellenländern anzuziehen.

Verschiebung der Korruptionsdebatte geboten

In der Debatte um Entwicklung und anhaltender Armut verlagern sich die Schwerpunkte in größerem Umfang. In der Kampagnenarbeit schaut man über Fragen wie Abhängigkeit von Hilfe und Entschuldung und damit verbundenen Konditionalitäten hinaus und fragt nach den einheimischen Ressourcen der Entwicklungsländer. Lange vernachlässigte Themen wie Kapitalflucht und Steuerhinterziehung rücken in das Zentrum des Interesses. Gleichzeitig verschiebt sich auch die Korruptionsdebatte: Man konzentriert sich auf das unterstützende Umfeld und die Steueroasen, über die so viel schmutziges Geld zurück in die regulären Kapitalmärkte fließt. Man stellt einen Zusammenhang von Geldwäsche,

Korruption sowie der Instabilität der Finanzmärkte mit wachsender Ungleichheit und Armut her. Und die Steueroasen sind als gemeinsamer Nenner aller dieser Probleme ausgemacht. In diesem Zusammenhang sprach Eva Joly im März 2007 von der Notwendigkeit, die zweite Phase der Korruptionsdebatte einzuläuten, wo man sich die Rolle der Wirtschaftsprüfer, Bankexperten, Anwälte und die Förderung korrupter Praktiken durch „Offshore“-Finanzplätze sehr viel genauer anschauen sollte.²¹

Im Herbst 2008 treffen sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in Doha, um zu sehen, wieweit man inzwischen mit der Umsetzung des „Monterrey Konsenses“ zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen als wichtigster Quelle zur Finanzierung von Entwicklung gekommen ist. In Monterrey wurden Kapitalflucht und Steuerhinterziehung als Hindernisse auf diesem Weg bezeichnet. 2003 beschloss die Generalversammlung der UN die Einrichtung eines Sonderausschusses von Steuerexperten, der sich diesen Problemen widmen sollte. Wir müssen den Doha-Gipfel nutzen, um die Arbeit dieses Ausschusses zu beleuchten und auf eine neue Agenda für den Ausschuss zu drängen, bei der eine Steuerpolitik zugunsten der Armen und bessere internationale Kooperation in Steuerangelegenheiten in den Mittelpunkt rückt. Wer von uns Lösungen sucht, die über Abhängigkeit von Hilfe und Entschuldung hinausgehen, für den hat die Neugestaltung der globalen Finanzarchitektur im Kampf gegen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung erste Priorität.

John Christensen ist Geschäftsführer des Internationalen Sekretariats des *Tax Justice Network*, www.taxjustice.net

²⁰ Lopez, J.H. u.a.: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Weltbank, 2006, S.101

²¹ *Africa Confidential, Tax Havens: Financial secrecy – profits from the laundry*, Bd. 48, Nr.6, 16. März 2007