

18. FEBRUAR 2016

KEINE STEUERN, KEINE ENTWICKLUNG

WEGE ZUR GERECHTEN BESTEUERUNG
MULTINATIONALER UNTERNEHMEN



DIE VERANSTALTUNG IM RÜCKBLICK

IN KOOPERATION MIT:

 **NETZWERK
STEUER-
GERECHTIGKEIT**



weed

Inhaltsverzeichnis



1. Konferenzbericht	2
2. Interview mit Dereje Alemayehu	13
3. Internationale Zusammenarbeit: Hauptprobleme.	15
José Antonio Ocampo	
4. Drei Fragen an Lothar Binding	16
5. Interview mit Michael Lennard	17
6. Would a World Tax Authority or an Intergovernmental UN Committee Help Developing Countries?	19
Manuel F. Montes	
7. Weltbank-Blick: Probleme der Ressourcenmobilisierung auf nationaler Ebene – aus Sicht der Entwicklungsländer.	22
Richard Stern	
8. Konferenzprogramm	24
Impressum.	26

Keine Steuern, keine Entwicklung – Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen

Bericht zur Konferenz | Berlin, 18. Februar 2016



Einleitung

Die Diskussion um Steuergerechtigkeit bricht nicht ab: Die Enthüllungen der Panama Papers – sicherlich nicht die letzten ihrer Art – zeigen, wie stark das globale Finanzsystem weltweite Ungerechtigkeiten reproduziert. Gleichzeitig hat es zumindest im globalen Diskurs durchaus Fortschritte gegeben, wie 2015, das Jahr der großen UN-Gipfel (Addis Abeba, New York, Paris) zeigt. In den vergangenen Jahren hatten Gipfelkonferenzen keinen guten Ruf. Allzu oft blieb der Aufstieg bereits im Basislager stecken. Aber die Ergebnisse des letzten Jahres können sich – mit Abstrichen bezüglich Addis Abeba – sehen lassen. Sowohl bei der neuen Nachhaltigkeitsagenda als auch bei der Klimakonferenz in Paris ist es gelungen, Alternativen zu den sozial abträglichen und ökologisch schädlichen Entwicklungsmodellen der letzten Jahre zu skizzieren und erste Etappen auf dem Weg dorthin zu markieren.

Auf allen drei Konferenzen ging es um Ressourcen, um die Frage, wie die entwicklungspolitischen Ziele, die angestrebten sozialen und ökologischen Transformationen, die Energiewenden finanziert werden können. Hier, bei der Mobilisierung von Ressourcen, wird die Frage der Steuerpolitik eine zentrale Rolle spielen. »From billions to trillions«, um es mit der Weltbank zu sagen: Die Erschließung von Steuereinnahmen im Norden zur Entwicklungsfinanzierung und insbesondere im Süden ist zu einem zentralen Gegenstand der Diskussion geworden.

Steuerpolitik muss auch bei der Frage, wie soziale Gerechtigkeit hergestellt werden kann, wieder an Bedeutung gewinnen oder, umgekehrt, dazu beitragen, dass Ungleichheit abgebaut wird. Hier stellt die 2030 Agenda »Transformation unserer Welt«, auf die sich die Vereinten Nationen im September 2015 geeinigt haben, einen Durchbruch dar: Bis vor wenigen Jahren noch wäre es undenkbar gewesen, dass ein Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit Eingang in einen solchen weltweiten Zielkatalog findet. Ausgelöst durch die dramatische Verschärfung der Ungleichheit vor allem innerhalb der Länder und angesto-

Ben durch soziale Bewegungen und Proteste in zahlreichen Ländern, ist die soziale Frage wieder in den Fokus der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen gerückt.¹ Entscheidend für die zukünftige Konstitution der Welt wird sein, ob es gelingt, diese Ungleichheit abzubauen. Eine Steuerpolitik, die korrigierend in die ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen eingreifen sollte, hat daran entscheidenden Anteil. Hier gilt es, gerade mit Blick auf die Länder des Südens, die nationalen Steuersysteme und -verwaltungen zu stärken und einen Teil der Steuereinnahmen als Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung einzufordern. Das kann nur gelingen, wenn die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung der Erosion der nationalen Steuerbasen, der formal legalen Steuervermeidung und der illegalen Steuerhinterziehung Erfolge zeigen. Es bedarf umfassender Regelungen, um den Steuerwettbewerb einzudämmen, die Steuergesetzgebung zu harmonisieren, einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden, einschließlich der Steuerbehörden in den Entwicklungsländern, zu installieren und Steuer- und Verdunkelungsoasen auszutrocknen.

Bis zu 220 Milliarden Euro – so die konservative Schätzung der OECD – gehen Staaten jährlich an Steuereinnahmen verloren, weil es multinationalen Konzernen gelingt, ihre Gewinne in Niedrig- oder Nullsteuer-Jurisdiktionen zu verschieben. Besonders hart trifft dies die Länder des globalen Südens, die abhängig von Unternehmenssteuern sind, weil es ihnen nicht möglich ist, diese Verluste durch die Besteuerung von Arbeit auszugleichen. Der Internationale Währungsfonds geht daher davon aus, dass sie anteilmäßig zwei- bis dreimal so viele Ressourcen verlieren wie die OECD-Länder. Dieses Geld fehlt beim Aufbau von Infrastruktur, in der Schulbildung, bei der Schaffung von Arbeitsplätzen.

¹ An Economy for the 1%. How Privilege and Power in the Economy drive extreme inequality and how this can be stopped. 210 Oxfam Briefing Paper, 18. Januar 2016: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf.

Dies wirft eine Reihe von Fragen auf:

- Welche Rolle spielen Steuern für Entwicklung und nachhaltige Entwicklungsfinanzierung, die Umsetzung der 2030 Agenda und für die Agenda von Paris?
- Ist das Fundament der gegenwärtigen Steuerarchitektur, das aus dem frühen zwanzigsten Jahrhundert stammt, der heutigen Welt noch angemessen? Wenn ja – wie sind die von der OECD vorgelegten Reformvorschläge zu Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)² zu bewerten? Wenn nein – welche Elemente braucht ein Systemwandel?
- Welche Auswirkungen hat der Steuerwettbewerb? Welche haben die gegenwärtigen Doppelbesteuerungsabkommen?
- In welchen Foren sollen internationale Steuerfragen diskutiert werden? Welche Rolle sollen die VN, die OECD und die Bretton-Woods-Institutionen dabei spielen?
- Und schließlich: Was braucht es über die Bekämpfung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung hinaus – wie kommen wir zu einer gerechten Besteuerung multinationaler Konzerne, die auch die Interessen des Südens berücksichtigt?

Politische Herausforderungen zu kontextualisieren, Alternativen zu diskutieren und bestehende Diskussionen zu dynamisieren, bleibt Aufgabe unabhängiger Stiftungen, Think Tanks und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Daher hat die Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit dem Netzwerk Steuergerechtigkeit, der Organisation Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) mit Unterstützung von Brot für die Welt am 18. Februar 2016 in Berlin die Konferenz »Keine Steuern, keine Entwicklung? Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen«, abgehalten. Ziel war es, einen Raum zu schaffen, in dem unterschiedliche Perspektiven zum Thema beleuchtet werden können – von Regierungen im globalen Norden und Süden, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft und Politik. Das große Interesse und die rege Beteiligung an der Konferenz ermutigen uns, das Thema weiterhin in unterschiedlichen Formaten zu bearbeiten.

2 Base Erosion and Profit Shifting: Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen.

Auftaktpodium: Welche Rolle spielen Steuern für Entwicklung und wo liegen die Probleme?

Podiumsteilnehmer_innen:

- Dereje Alemayehu, Global Alliance for Tax Justice
- S. E. Jorge Jurado, Botschafter der Republik Ecuador
- Bärbel Kofler, MdB und entwicklungspolitische Sprecherin der SPD-Fraktion
- PSts Thomas Silberhorn, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ
- Moderation: Thomas Mättig, Friedrich-Ebert-Stiftung

Konsens beim Ziel – kontrovers bei den Mitteln: Über die Notwendigkeit zur Mobilisierung inländischer Ressourcen für Entwicklung waren sich die Podiumsgäste weitgehend einig. Die Unterschiedlichkeit der Perspektiven verdeutlichte sich jedoch bei der Zuweisung der Verantwortlichkeiten und der Frage internationaler Machtverhältnisse. Dabei wurde einerseits auf Reformbedarf in Finanzverwaltungen des globalen Südens verwiesen. Andererseits wurde das mangelnde Durchgreifen der reichen Länder gegenüber internationalen Steueroasen kritisiert und angemahnt, politische Machtverhältnisse als Reformhürde nicht auszublenzen. Herr Alemayehu, Herr Jurado, Frau Kofler und Herr Silberhorn lieferten einen schwungvollen Einstieg in die Debatte.

Mobilisierung inländischer Ressourcen als Entwicklungsmotor

Die 2015 auf dem Gipfel der VN in New York verabschiedete »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« formuliert im Ziel 17 den Anspruch, die globale Partnerschaft zur Finanzierung der Entwicklungsziele zu revitalisieren. Dabei soll die Finanzierung durch die Mobilisierung inländischer Ressourcen seitens der Länder des globalen Südens, durch Einhaltung der Entwicklungshilfezusagen seitens der reichen Länder und durch Einbeziehung des Privatsektors erfolgen. **Die Stärkung der Steuereinnahmen und sonstiger inländischer Einnahmen** wurde auch von den Podiumsgästen als zentrale Bedingung zum Erreichen der Entwicklungsziele erachtet. Dabei wies Herr Silberhorn (BMZ) darauf hin, dass dies keinesfalls eine Entlastung der Entwicklungshilfe bezwecke, vielmehr könnten zusätzliche Res-

sources mobilisiert werden. Insbesondere wegen der zunehmenden Marktintegration z. B. in Ostafrika und des damit verbundenen Verlusts an Zolleinnahmen bestehe die Notwendigkeit, die Steuersysteme zu stärken. Zusätzlich würden bessere inländische Finanzierungsmöglichkeiten die Souveränität der Länder des globalen Südens erhöhen. Außerdem, so Frau Kofler (MdB, SPD), böten Steuerreformen zusätzliches **Potenzial für tieferegehende Veränderungen, wie beispielsweise die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung** zu erhöhen, das **Budgetrecht** zu reformieren und die **demokratische und zivilgesellschaftliche Kontrolle** zu stärken. So müssten positive Effekte der Besteuerung zum Beispiel in Form von besserer öffentlicher Infrastruktur für die Bürger_innen spürbar werden. Es gehe daher nicht allein darum, höhere Einnahmen zu erzielen, sondern um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in die Parlamente und Zivilgesellschaft als Kontrollinstanzen stärker eingebunden werden müssten. Als Positivbeispiel führte Botschafter Jurado den Steuerreformprozess in Ecuador an. So konnte innerhalb von neun Jahren erreicht werden, dass sich die Staatseinnahmen zu 65 Prozent aus eigenen Steuermitteln speisen. Dies sei nicht nur ein entscheidender Schritt, um das extraktivistische Wirtschaftsmodell zu überwinden. Auch die Ungleichheit im Land konnte reduziert werden und das Bewusstsein der Bevölkerung für ihre Rechte und Ansprüche gegenüber Staat und Wirtschaft gestärkt werden.

Klärung der Verantwortlichkeiten und Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit

Für die Mobilisierung inländischer Ressourcen in Ländern des globalen Südens besteht besonderer Handlungsbedarf im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Durch Steuergestaltungstricks transnationaler Unternehmen gehen nicht nur afrikanischen Ländern Milliardenbeträge verloren. Botschafter Jurado schätzte, dass in Lateinamerika trotz bedeutender Reformfortschritte jährlich immer noch etwa fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts durch Steuerhinterziehung verloren gehen. In diesem Zusammenhang betonte Frau Kofler die Notwendigkeit, die Anti-BEPS-Initiative der OECD umzusetzen. Aber das löse nicht alle Probleme. So müssten auch die inländischen Finanzverwaltungen leistungsfähiger werden und die **demokratische Kontrolle der Staatshaushalte** müsse gestärkt werden. Auf die Frage, welchen Beitrag die Bundesregierung hierzu leisten könne, wies Herr Silberhorn darauf hin, dass *Good Fi-*

nancial Governance ein Schwerpunktbereich der deutschen Entwicklungshilfe sei.

An der Frage der Verantwortung der reichen Länder entzündete sich eine kontroverse Debatte. So kritisierten Herr Alemayehu (Global Alliance for Tax Justice) und Botschafter Jurado die **zwiespältige Rolle, die Regierungen der Industrienationen** bei internationalen Steuerfragen spielen. Herr Alemayehu wies darauf hin, dass Kapazitätsaufbau in afrikanischen Steuerverwaltungen zwar wichtig und Unterstützung dabei willkommen sei, damit aber nicht vom eigentlichen Problem abgelenkt werden dürfe. Viel wichtiger sei es, dass die reichen Länder mehr **Druck auf internationale Offshore-Zentren** ausübten. Denn diese seien der Schlüssel zum internationalen System der Steuerumgehung und -hinterziehung. Stattdessen sehe er die Tendenz, sich mit dem Verweis auf korrupte afrikanische Politiker_innen zurückzulehnen, die zusätzliche Staatseinnahmen ohnehin verschwenden würden. Es stehe außer Frage, dass Regierungsapparate in einigen afrikanischen Ländern reformiert werden müssten. Dennoch dürfe nicht verschwiegen werden, dass ein Großteil der Vermögen korrupter Politiker_innen von in der EU und den USA ansässigen Banken verwaltet werde. Auch Botschafter Jurado kritisierte die Rolle von OECD und Weltbank als widersprüchlich, da sie sich einerseits für die Besteuerungsrechte der Staaten einsetzten, gleichzeitig aber Freihandelsverträge unterstützten, die die Souveränität der Staaten untergraben und den Einfluss inländischer Gerichte auf transnationale Unternehmen erschwerten. Zudem habe die EU eine Initiative Ecuadors und Südafrikas zur Einführung von völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsnormen für transnationale Unternehmen im Rahmen des Menschenrechtsrates der VN nicht unterstützt. Dies verdeutliche, dass es nicht an Instrumenten zur internationalen Zusammenarbeit mangle, sondern an politischem Willen. Generell sei es auch problematisch, beim Verweis auf die Stärkung der Steuerverwaltungen die **Machtverhältnisse innerhalb der Länder** auszublenzen. So war es in Ecuador nur aufgrund einer Verschiebung der politischen Mehrheiten möglich, neue Verträge mit internationalen Erdöl- und Bergbaukonzernen auszuhandeln. Durch politischen Willen, Mut zur Verwirklichung und gestiegenes politisches Bewusstsein in der Bevölkerung sei es gelungen, bessere Konditionen für Ecuador zu erreichen.

Frau Kofler betonte, dass es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft sei, **klare Regeln für multinationale Unternehmen** zu schaffen und den Betriebsstättenbegriff zu überdenken, um die **Besteuerungsrechte** der

Länder des globalen Südens zu stärken. Die Bundesregierung solle **Spillover-Analysen ihrer Doppelbesteuerungsabkommen** durchführen, um sie auf systematische Benachteiligung von Ländern des globalen Südens zu überprüfen. Auch sei es wünschenswert, dass entwicklungspolitische Konsequenzen der deutschen Politik auch in anderen Ressorts, z. B. im Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium, stärker berücksichtigt würden. Herr Silberhorn räumte ein, dass die politischen Zielsetzungen der Ministerien durchaus unterschiedlich sein könnten. Eine Spillover-Analyse der Doppelbesteuerungsabkommen sei in Erwägung zu ziehen, dürfe aber nicht dazu führen, dass durch immer kompliziertere Steuergesetze unternehmerisches Engagement gefährdet werde. Mit der Verbesserung ihrer Finanzverwaltungen könnten die Länder des globalen Südens auch unabhängig von notwendigen internationalen Maßnahmen große Fortschritte erzielen. So würden sich geringe Investitionen in die Steuerverwaltung schnell in Form zusätzlicher Einnahmen auszahlen. Hierbei könne die OECD und auch die deutsche Regierung die Länder des globalen Südens sinnvoll unterstützen.

Umgang mit ungleichen internationalen Machtverhältnissen

Diskussionsbeiträge aus dem Publikum zielten auf die **Ungleichbehandlung der Länder des globalen Südens** im Rahmen internationaler Kooperation in Steuerfragen ab. So wurde bezweifelt, dass die von der OECD betriebene Club Governance, also die Verlagerungen von Entscheidungen in kleine Zirkel außerhalb der VN, die richtige Vorgehensweise sei, da Länder des globalen Südens nicht ausreichend einbezogen würden. »If you are not at the table, you are on the menu« – so drückte Herr Alemayehu seine Kritik an dem unter Führung von G20 und OECD vorangebrachten Anti-BEPS-Projekt aus. Botschafter Jurado, aber auch Vertreter_innen von NGOs, sprachen sich dafür aus, dass die VN als demokratisch legitimierte Institution die Initiative für ein international abgestimmtes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und -umgehung ergreifen müsse. Die Unterrepräsentanz der Länder des globalen Südens in den OECD-Verhandlungen habe dazu geführt, dass bestimmte Fragen, wie beispielsweise Besteuerung der Rohstoffindustrien und die steuerliche Behandlung von Gebühren für technische Dienste (*technical service fees*), von der Anti-BEPS-Initiative nicht ausreichend thematisiert würden. Dabei seien die letztgenannten Gebühren

ein aus Sicht der Länder des globalen Südens besonders problematisches Instrument, um unternehmerische Gewinne auf dem Papier außer Landes zu bringen. Bei der Etablierung des automatischen Informationsaustauschs auf internationaler Ebene sah Herr Alemayehu die Gefahr, dass ein hierarchisches System etabliert wird, bei dem Informationen nur unilateral ausgewählten Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Herr Silberhorn und Grace Perez-Navarro (OECD) betonten, dass mit dem OECD/G20-Projekt **multilaterale Prozesse im Aufbau** seien. Diese sollten als Angebot, aber nicht als Allheilmittel verstanden werden. Der Dialog mit Ländern des globalen Südens habe bereits Einfluss auf die Ausgestaltung der Anti-BEPS-Aktionspakete gehabt. In diesem Zusammenhang hob Frau Perez-Navarro das Aktionspaket 10 zu Verrechnungspreisleitlinien in der Rohstoffindustrie hervor. Dem Vorschlag, die VN als Institution der Zusammenarbeit in internationalen Steuerfragen zu etablieren, begegnete Staatssekretär Silberhorn mit Zurückhaltung. So müsse auch die unterschiedliche Finanzkraft der Länder bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Dies werde bei der VN mit dem Prinzip »one country – one vote« nicht gewährleistet, sodass das Risiko eines laxen Ausgabenverhaltens bestünde. Dennoch könnte sich die Initiative der **G20 und OECD als Katalysator** weitergehender internationaler Prozesse erweisen.

Optimismus und Interessenkonflikte

Internationale Steuerhinterziehung und -vermeidung sind kein neues Thema. Darauf wurde in der Debatte mehrmals verwiesen. Auf der deutschen Seite des Podiums zeichnete sich dennoch Optimismus ab. Es wurde auf wichtige Fortschritte auf internationaler Ebene verwiesen, sowohl im Bereich zwischenstaatlicher Regulierungsdefizite als auch bei den Umsetzungsdefiziten auf nationaler Ebene. Gleichzeitig bestehen weiterhin Interessenkonflikte zwischen den Ländern des globalen Südens und des Nordens. Frau Kofler betonte jedoch, dass die Finanzkrisen weltweit ein neues Bewusstsein für die Problematik der Steuerhinterziehung und -vermeidung geschaffen hätten. Dies sei eine gute Ausgangslage für erneuerte Anstrengungen im Hinblick auf mehr internationale Steuergerechtigkeit.

Panel 2: Was bringt die Anti-BEPS-Initiative den Ländern des globalen Südens?

Podiumsteilnehmer_innen:

- Leyla Ates, Istanbul Kemerburgaz Universität
- José Antonio Ocampo, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, ICRIT
- Grace Perez-Navarro, OECD
- Richard Stern, World Bank Group
- Moderation: Markus Henn, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, WEED

Nach deutlicher Kritik am Vorgehen der OECD im Auftaktpodium hatte Frau Perez-Navarro im zweiten Panel Gelegenheit, auf die Maßnahmen der OECD im Kampf gegen BEPS einzugehen und deren Bedeutung für die Länder des globalen Südens zu erläutern. Herr Stern unterstrich die unterstützende Rolle der Weltbank bei der Implementierung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Herr Ocampo und Frau Ates stellten weiteren Reformbedarf fest und ergänzten Kritikpunkte aus Sicht des globalen Südens.

Anti-BEPS-Arbeitspakete im Interesse des globalen Südens

Laut Frau Perez-Navarro folgt der Anti-BEPS-Plan der OECD generell einem reformistischen Ansatz, der Schritt für Schritt die Möglichkeiten legaler Steuerumgehung abbauen und dadurch aggressive Steuergestaltung verhindern soll. Wie viele ihrer Vorredner_innen unterstrich sie die aus Sicht der Länder des globalen Südens besondere Dringlichkeit, gegen die Gewinnverlagerungspraktiken transnationaler Unternehmen vorzugehen, da deren Gewinne in Relation zur häufig eher geringen Steuerbasis dieser Staaten besonders hoch ins Gewicht fielen. Als Beispiele nannte Frau Perez-Navarro Ruanda, das etwa 75 Prozent seiner Steuereinnahmen von transnationalen Unternehmen beziehe, und Burundi, in dem ein einziger Konzern 20 Prozent des gesamten Steueraufkommens des Landes generiere. Auch in Nigeria machten transnationale Konzerne etwa 88 Prozent der Steuerbasis aus. Dass 25 Prozent aller konzerninternen Transaktionen in Kolumbien mit Niedrigst- oder Nullsteuerländern abgewickelt würden, zeige, dass Steuervermeidung und Gewinnverlagerung

auch für den globalen Süden ein brisantes Thema seien. Die von der OECD entwickelten Anti-BEPS-Maßnahmen würden in vielen Bereichen wichtige Fortschritte auch für Länder des globalen Südens bringen, auch wenn nicht alle Arbeitspakete gleichermaßen relevant für sie seien. Als besonders hilfreich hob sie die neuen Anforderungen der Verrechnungspreisdokumentation hervor sowie die Regelungen zur Beschränkung des Zinsabzugs. Das *Country-by-Country-Reporting*³ befinde sich derzeit noch in einer Pilotphase und könne nach der Erprobung durchaus nachgebessert und ausgeweitet werden. Des Weiteren stelle die OECD wichtige **Orientierungshilfen und Fachwissen** bereit für die sinnvolle Gestaltung von Steueranreizen, bei der Suche nach Vergleichswerten für die Verrechnungspreisdokumentation und bei Fragen des Risikomanagements. Mit dem Projekt Tax Inspectors without Borders, an dem bereits fünf Länder des globalen Südens teilnehmen, will die OECD dazu beitragen, die **Kenntnisse und Kompetenzen der Betriebsprüfer_innen** vor Ort zu verbessern.

Die Weltbank als Implementierungspartnerin

Herr Stern (World Bank) bezeichnete den derzeitigen Anti-BEPS-Prozess als revolutionär. So verwies er darauf, dass die internationale Aufmerksamkeit für das Thema BEPS stark zugenommen habe, und geht davon aus, dass einige Regierungen ärmerer Länder ihre eigene Betroffenheit nun erstmalig identifizieren und Gegenmaßnahmen ergreifen würden. Die Initiative der OECD sei insofern bereits jetzt ein Erfolg, als dass sie zu einem gestiegenen Bewusstsein für die Problematik und das Ausmaß der künstlichen Gewinnverlagerungen beigetragen und Vorschläge für Gegenmaßnahmen entwickelt habe. Die Weltbank sehe sich als Partnerin bei der Umsetzung dieser Maßnahmen. So leiste sie Staaten **Hilfestellung bei der Risikoeinschätzung und Identifizierung konkreter Regulierungsmängel**. Nachbesserungsbedarf bestehe in Ländern des globalen Südens besonders häufig bei Doppelbesteuerungsabkommen, Transferpreisregulierung, dem Design der Steueranreize für Investitionen und der Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltungen. Dabei müsse in der Regel geprüft werden, ob neue Regulierungsvorschriften

³ Transnationale Unternehmen werden verpflichtet, länderbezogene Berichte vorzulegen, die ihre Bilanzen nach Ländern aufschlüsseln und erkennbar machen, in welcher Höhe Umsätze, Steuern und Gewinne in welchem Land anfallen.

ten eingeführt oder bestehende verbessert bzw. aktiviert werden müssen. Unterstützung werde aber auch beim Aushandeln von Advanced Pricing Agreements bereitgestellt, bei denen sich Steuerverwaltungen und Unternehmen vor der Aufnahme grenzüberschreitender unternehmerischer Tätigkeiten auf eine Verrechnungspreismethode festlegen.

Generell agiere die Weltbank auf Anfrage der Regierungen. Zum Beispiel habe Peru ihre Unterstützung angefordert, um Transferpreisregulierung, Richtlinien beim Zinsabzug, Missbrauch von Doppelbesteuerungsabkommen und sonstige schädliche Steuervermeidungspraktiken zu untersuchen.

Weitergehende Empfehlungen und Kritik

Herr Ocampo (ICRICT) lobte die Anti-BEPS-Initiative als einen bedeutenden Schritt in die richtige Richtung. Der Prozess müsse fortgesetzt werden, allerdings multilateral anstatt in Form der **Club Governance**. Hierfür seien die **VN das geeignete Forum**. Gleichzeitig formulierte er weitere aus seiner Sicht notwendige Maßnahmen: Im Rahmen des Anti-BEPS-Prozesses sollte das Country-by-Country-Reporting für alle Steuerverwaltungen zur Verfügung stehen, unabhängig davon, ob sie offiziell Teil des Anti-BEPS-Prozesses sind oder nicht. Ärmere Länder liefen sonst Gefahr, ausgegrenzt zu werden. Frau Ates (Istanbul Kemerburgaz Universität) ergänzte, dass die Berichtsschwellen beim *Country-by-Country-Reporting* zu hoch angesetzt seien, sodass 85-90 Prozent der transnationalen Konzerne gar nicht unter diese neue Regelung fielen.

Konkreter Nachbesserungsbedarf bestehe außerdem bei den **Gebühren für technische Dienste**, die nur begrenzt bei der Steuer geltend gemacht werden dürften. Dass dieses Thema in der Anti-BEPS-Initiative nicht ausreichend zur Sprache kam, ist nach Herrn Ocampo Ausdruck des mangelnden Einflusses der Länder des globalen Südens auf die Verhandlungen.

Frau Ate sah zudem **Probleme bei der Umsetzung der Maßnahmen auf nationaler Ebene**: Die vorgeschlagenen Instrumente könnten nicht eins zu eins implementiert werden, sondern müssten an nationale Gegebenheiten und historisch gewachsene Strukturen angepasst werden. Dies verlaufe zum Beispiel in

der Türkei komplikationsreich, sodass Zweifel an der Effektivität der ergriffenen Maßnahmen bestünden. In eine ähnliche Richtung argumentierte Frau Grondona (Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires), die darauf aufmerksam machte, dass Argentinien seit langem eigene Regulierungsmaßnahmen im Kampf gegen Steuerumgehung transnationaler Konzerne eingeführt habe. Frau Perez-Navarro erwiderte, dass die Anti-BEPS-Initiative nicht als einheitliche Regulierungslösung zu verstehen sei. Vielmehr unterbreite sie Vorschläge für wichtige erste Schritte, wie die Begrenzung des Zinsabzugs und den Start des *Country-by-Country-Reporting*. Natürlich müsse jedes Land eigene Wege der Implementierung prüfen. Zudem erarbeite die OECD auch Vereinfachungsvorschläge, um Ländern des globalen Südens Instrumente für eine einfachere Handhabung zur Verfügung zu stellen.

Jenseits der Anti-BEPS-Initiative

Deutlich wurde, dass auch mit Nachbesserungen bei der Anti-BEPS-Initiative nicht alle Probleme im internationalen Steuersystem beseitigt werden können. So betonte Frau Ates, dass der **Konflikt zwischen Wohnsitzland- und Quellenlandprinzip**, der für die Besteuerungsrechte der Länder des globalen Südens äußerst bedeutsam ist, im Rahmen der Anti-BEPS-Initiative gar nicht berührt werde. Das Musterabkommen der VN berücksichtige deren Interessen diesbezüglich stärker als das der OECD.

Herr Ocampo machte darauf aufmerksam, dass die Anti-BEPS-Initiative nicht das Problem des **Steuerwettbewerbs unter den Ländern des globalen Südens** löse. Diese müssten eigene Wege finden, transparenter mit Steueranreizen umzugehen. *Spillover*-Analysen seien eine gute Maßnahme, um das Bewusstsein und den Kooperationswillen zu stärken.

Außerdem solle grundsätzlich über eine Gesamtkonzernsteuer nachgedacht werden, anstatt am Fremdvergleichsgrundsatz (*arm's length principle*) festzuhalten, der trotz zunehmend verfeinerter Transferpreisregulierungen in der Realität nicht durchgesetzt werden könne. In der ICRICT-Deklaration von 2015 werde die Einführung einer Gesamtkonzernsteuer empfohlen. Die Gewinnteilungsmethode (*profit split method*) der OECD deute in die richtige Richtung. Sol Picciotto

(BEPS Monitoring Group) bedauerte, dass diese bisher nicht weiterverfolgt werde und stattdessen am Fremdvergleichsgrundsatz festgehalten werde. In der Praxis basiere dieser auf purer Fiktion und werde der tatsächlichen Funktionsweise transnationaler Konzerne nicht gerecht. Michael Lennard (Financing for Development Office, VN) beklagte zudem, dass Quellensteuern in den Anti-BEPS-Vorschlägen der OECD nicht angesprochen werden. Diese hält er in weiterentwickelter Form für ein adäquates Instrument, da sie sowohl Einnahmen bewahren als auch Steuersysteme für Unternehmen verbessern könnten. Länder des globalen Südens thematisierten Quellensteuern ebenfalls nicht, da es keine dafür passenden Foren gebe.

Diesen über den Anti-BEPS-Plan hinausreichenden Fragen widmeten sich die Arbeitsgruppen am Nachmittag.

Arbeitsgruppe 1: Internationaler Steuerwettbewerb: Müssen und können wir ihn stoppen?

Markus Meinzer (Tax Justice Network) berichtete aus der Arbeitsgruppe zum internationalen Steuerwettbewerb, die von Tovsky Randriamanalina (Universität Paris Dauphine) geleitet wurde. Es bestehe Konsens darüber, dass ein *race to the bottom* verhindert werden müsse. Valide Argumente für Steuerwettbewerb gebe es kaum, als Mittel zur Disziplinierung von Regierungen widerspreche er dem Demokratieprinzip. Einige Teilnehmer_innen sprächen sogar von »Steuerkrieg«. Um diesen stoppen zu können, sei eine ideologische Wende notwendig, damit Entscheidungsträger_innen nicht mehr meinten, Investitionen mit Steueranreizen attraktiver machen zu müssen. Dies sei ein langer Weg, der in armen Ländern des globalen Südens besonders schwierig sei. Nach einem Staatsstreich, wie vor einigen Jahren in Madagaskar, würden Investitionen dort als hohes Risiko bewertet, sodass Änderungen in der Anreizstruktur mobiles Kapital schnell zum Abzug bewegen.

Einfacher stelle sich die Bekämpfung von Steuervermeidung bei Rohstoffindustrien und binnenwirtschaftlich orientierten Dienstleistungen dar. Essenziell sei mehr Transparenz über existierende Anreize, die Land für Land veröffentlicht werden sollten, um eine Kosten-Nutzen-Betrachtung vornehmen zu können. Problematisch seien geheime Investitionsverträge besonders im Rohstoffsektor, die Stabilitätsklauseln beinhalten und

im Verein mit Investorenschutzvereinbarungen Staaten langfristig binden würden. Diese Verträge sollten offengelegt werden.

Arbeitsgruppe 2: Doppelbesteuerungsabkommen: Verteilen sie die Gewinne zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gerecht?

Die Arbeitsgruppe zur Rolle der Doppelbesteuerungsabkommen wurde von Klaus Klotz (Bundesministerium der Finanzen; BMF) geleitet. Berichterstatter war Klaus Schilder (Misereor).

Doppelbesteuerungsabkommen regeln die Besteuerungsrechte zwischen zwei Staaten bezüglich der in einem oder in beiden Staaten generierten Einkommen. Hauptziel dieser Abkommen war historisch die **Vermeidung von Doppelbesteuerung** im Falle grenzüberschreitender Unternehmungen.

Deutschland unterhält etwa 90 Doppelbesteuerungsabkommen, davon 40-50 mit Ländern des globalen Südens. Bei der Aushandlung dieser Abkommen stünden vor allem wirtschaftspolitische Interessen im Vordergrund. Ziel sei es, die Quellenbesteuerung, die bei deutschen Unternehmungen im Ausland anfallen könnte, möglichst gering zu halten. Damit berühren die Doppelbesteuerungsabkommen das alte Verteilungsproblem, wie viel vom Steuersubstrat im jeweiligen Land besteuert wird. Dabei spielt auch der Steuerwettbewerb eine Rolle, da viele Länder mit Hilfe niedriger Quellensteuern oder Steuerbefreiung der Gewinne versuchen, Investitionen ins Land zu locken.

Aus Sicht des Bundesfinanzministeriums sind Doppelbesteuerungsabkommen **kein Instrument der Entwicklungspolitik**. Länder, die durch Abkommen benachteiligt werden, könnten internationale Unterstützung erhalten, um die Leistungsfähigkeit ihrer Steuerverwaltungen zu verbessern. Die Widersprüchlichkeit dieser Situation ist möglicherweise Ausdruck unterschiedlicher Interessen der Regierung in den unterschiedlichen Politikfeldern – also konkret: der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der Außenwirtschaftsförderung.

Diskutiert wurde auch die **Möglichkeit einer differenzierten Behandlung** im Rahmen von Doppelbesteue-

rungsabkommen. So könnten besonders den einkommensschwächsten Ländern (least developed countries) höhere Quellensteuern zugestanden werden.

Arbeitsgruppe 3: Globale Gesamtkonzernsteuer: Hilft eine Weltsteuerbehörde oder ein zwischenstaatliches VN-Gremium den Ländern des globalen Südens?

Aus der von Manuel Montes (South Centre, ICRIC) geleiteten Arbeitsgruppe erstattete Erika Dayle Siu (Anwältin und Consultant für Steuern und Entwicklung) Bericht. Übereinstimmend werde es für problematisch gehalten, wenn die internationale Agenda in Steuerfragen durch eine ausgewählte Gruppe von Staaten erarbeitet werde. Es müsse dafür gesorgt werden, dass die Interessen aller Staaten berücksichtigt werden: Die Länder des globalen Südens seien in hohem Maße abhängig von Unternehmenssteuern und anfällig für politische Korruption, während für die Unternehmen des globalen Nordens ein stabiles Wettbewerbsumfeld wichtig sei, welches durch unilaterale Maßnahmen gefährdet werde.

Hinsichtlich der drei diskutierten möglichen Lösungswege gingen die Meinungen in der Gruppe auseinander. Die Einführung einer Weltsteuerbehörde – wie Ende der 1990er Jahre von Vito Tanzi (damals Chef der Abteilung für Steuerfragen beim Internationalen Währungsfonds, IWF) vorgeschlagen – wurde als zu langwieriger Prozess verworfen. Stattdessen sei der beste Weg, das **Expertinnen-Komitee der VN zu Steuerfragen** zu stärken, um ein global repräsentatives Organ aus Regierungsvertreter_innen daraus zu formen. Die zweitbeste Lösung wäre eine stärkere **Süd-Süd-Kooperation in Steuerfragen**, an der nicht nur die BRICS-Staaten,⁴ sondern auch ärmere Länder des globalen Südens beteiligt sein sollten. Nach der Schaffung einer eigenen zwischenstaatlichen Institution könnte in der Zukunft eine Vereinigung unter Gleichen (mit der OECD) auf internationaler Ebene erreicht werden. Eine dritte Möglichkeit bestehe darin, im derzeitigen OECD-Rahmen die **G-20 einzubeziehen** und an mehr Inklusivität zu arbeiten, nicht nur bei der Implementierung, sondern auch bei der Weiterentwicklung der Standards.

4 Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

Arbeitsgruppe 4: Gesamtkonzernsteuer: Löst sie die Probleme von Ländern des globalen Südens besser als das aktuelle System?

Die Arbeitsgruppe zur Gesamtkonzernsteuer wurde von Sol Picciotto (BEPS Monitoring Group) geleitet. Berichterstatterin war Lisa Großmann (Netzwerk Steuergerechtigkeit).

Im jetzigen internationalen Steuersystem werden die einzelnen Tochterfirmen transnationaler Unternehmen im jeweiligen Land als funktional selbstständige Einheiten besteuert. Dies entspreche jedoch nicht der **Realität transnationaler Produktionsabläufe**, in denen Knowhow, Markennamen und andere immaterielle Werte eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Daher sei es in vielen Fällen unmöglich, genau zu ermitteln, welcher Anteil des Gewinns an welcher Stelle der Wertschöpfungskette in welchem Land erwirtschaftet wurde. Als angemessenerer Ansatz wurde daher eine Gesamtkonzernsteuer diskutiert, bei der konsolidierte Gewinne der Konzerne erhoben und dann mit Hilfe einer Formel auf die verschiedenen Niederlassungen aufgeteilt werden. Dabei sollten Produktionsfaktoren wie materieller und immaterieller Kapitalstock, Arbeit und auch der Vertrieb berücksichtigt werden. Bereits existierende Systeme in den USA, Kanada und der Schweiz könnten dabei als Orientierung dienen.

Da die Gesamtkonzernsteuer auch einen **internationalen Verlustausgleich** beinhaltet, würde die Steuerbasis insgesamt vermutlich sinken. Der Vorteil wäre aber, dass es keinen Anreiz mehr für künstliche Gewinnverschiebungen gäbe, sodass die effektiv belastbare Steuerbasis steigen würde.

Das Problem des Steuerwettbewerbs bestünde weiter, würde aber transparent, da die Länder direkt mit Steuersätzen konkurrieren würden und nicht mehr mit undurchsichtigen Sonderregelungen bei der Festlegung der Steuerbasis. Demnach sei die Gesamtkonzernsteuer nicht per se als Mittel der Maximierung der Steuereinnahmen zu betrachten. So habe der Anreiz, mit niedrigeren Steuersätzen auf Produktionsfaktoren Investitionen ins Land zu locken, beispielsweise in den USA dazu geführt, dass der Vertrieb tendenziell stärker steuerlich belastet werde als die Produktion.

Der Vorteil, nicht nur für den globalen Süden, bestünde darin, dass der **immense administrative Aufwand**,

der mit dem ohnehin auf Fiktion basierenden Verrechnungspreissystems einhergeht, wegfallen würde und den Gewinnverlagerungen der Unternehmen die Basis entzogen wäre.

Offene Fragen waren zum Beispiel, wie in Ländern des globalen Südens wichtige Einnahmen im Rohstoffsektor innerhalb des Systems zu behandeln wären. Strittig war außerdem, ob diese Staaten im internationalen Aushandlungsprozess um die Gewichtung der einzelnen Faktoren der Formel nicht Gefahr laufen würden, abermals benachteiligt zu werden.

Abschlusspodium: Über die jüngsten Anti-BEPS-Maßnahmen hinaus – Was brauchen wir noch für gerechte Unternehmensbesteuerung?

Podiumsteilnehmer_innen:

- Martin Kreienbaum, Leiter der Unterabteilung für Internationales Steuerrecht und EU-Steuerharmonisierung im Bundesministerium für Finanzen, BMF
- Michael Lennard, Financing for Development Office, VN
- Verónica Grondona, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires
- Moderation: Tove Maria Ryding, European Network on Debt and Development, Eurodad

Die abschließende Debatte wurde kontrovers geführt. Repräsentanten der Zivilgesellschaft und der Vertreter des Bundesfinanzministeriums (BMF) nahmen bei einigen Punkten unterschiedliche Standpunkte ein, unter anderem bezüglich der Rolle von OECD und VN oder der Bedeutung von öffentlicher Transparenz beim Country-by-Country-Reporting. Diskutiert wurde darüber hinaus die Frage, ob der Fremdvergleichsgrundsatz bei Verrechnungspreisen aus Sicht von Ländern des globalen Südens zukunftsfähig ist.

Zunächst unterstrich Herr Kreienbaum (BMF) den **dynamischen Charakter des Unterfangens und die Fortschritte bei der Verknüpfung von Besteuerungsrechten an Substanz und Aktivität**, die mit dem Anti-BEPS-Projekt erzielt wurden. Seines Erachtens werden Länder des globalen Südens zunehmend auf gleichberechtigter Ebene an den Verhandlungen über

einheitliche Standards beteiligt, was zur Vermeidung von doppelter Nichtbesteuerung wirtschaftlicher Aktivitäten in diesen Ländern beitrage. Gleichzeitig betonte er, dass die Vermeidung von Doppelbesteuerung ein zentrales Anliegen sei, um weiterhin Anreize für internationale Investitionen zu schaffen. Für die Zukunft sei es wichtig, die getroffenen Vereinbarungen, beispielsweise zu verbindlichen Steuervorbescheiden (*advance tax rulings*) oder Patentboxen, umzusetzen und zu überprüfen. Geplant sei zudem, mehr Länder des globalen Südens gleichberechtigt in die Anti-BEPS-Initiative einzubinden, über die 44 bisher Beteiligten hinaus. Trotz der heterogenen Interessenlage von OECD, BRICS und den einkommensschwächsten Ländern des globalen Südens hielt er es für notwendig, das Abkommen in allen teilnehmenden Staaten unmodifiziert zu implementieren.

Auf die Frage von Herrn Henn (WEED), wie die Bundesregierung Vorschläge zur **Implementierung der Anti-BEPS-Vereinbarungen in der EU** einschätzt, antwortete Herr Kreienbaum, Deutschland habe ein Interesse an gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen EU- und Drittstaaten, weshalb die Regeln grundsätzlich kompatibel zur OECD sein sollten. Im EU-Binnenmarkt sollten einige der Empfehlungen verbindlich in einer EU-Richtlinie umgesetzt werden, u. a. die Hinzurechnungsbesteuerung und die Zinsschranke. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die Exit-Steuerung, steuerliche Hürden für Verlagerungen ins Ausland also, und eine Diskussion hin zu einer Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen in der EU.

Transparenz des Country-by-Country-Reporting?

Beim Thema Austausch von Steuerinformationen hob Herr Kreienbaum vor allem die **deutschen Datenschutzerfordernisse** hervor. Steuerdaten seien aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit vertraulich zu behandeln, weshalb er mehr öffentliche Transparenz beim *Country-by-Country-Reporting* ablehnte. Gegenüber bestehenden Regelungen für Banken sei *Country-by-Country-Reporting* für Industrieunternehmen heikler, da strategische Strukturen sichtbar würden. Der Informationsaustausch sollte lediglich für Zwecke der Steuerverwaltung erfolgen, da ansonsten der erreichte Konsens gefährdet sei.

Hier widersprach Herr Meinzer, der auf die Gestaltungs-

möglichkeiten des Gesetzgebers hinwies. Ob und inwieweit gesetzliche Änderungen bezüglich der Transparenz von Steuerdaten erwünscht sind, darüber gingen die Meinungen auseinander. Herr Meinzer verwies auf die **Wettbewerbsverzerrung zwischen kleinen und mittelgroßen auf der einen sowie multinationalen Unternehmen auf der anderen Seite**, die durch Steuervermeidungspraktiken entstehe, und auf den **Mangel an öffentlicher Rechenschaft durch die Steuerbehörden**, die zuletzt bei Skandalen wie in Luxemburg Vertrauen eingebüßt hätten. Demgegenüber verteidigte Herr Kreienbaum die konzeptionelle Idee hinter der **Vertraulichkeit von Informationen**, da ansonsten Unternehmen öffentlich an den Pranger gestellt würden. Außerdem würden die Daten aus dem *Country-by-Country-Reporting* keine verursachungsgerechte Zuordnung von Gewinnen – und damit Besteuerungsrechten – zu Staaten ermöglichen, sondern lediglich einen Indikator für die Gesamtlage in einem Konzern darstellen. Dem wurde entgegengehalten, dass die Diskussion über die Zuweisung von Besteuerungsrechten besser öffentlich stattfände, da bei Verhandlungen hinter verschlossenen Türen die Länder des globalen Südens als schwächere Partner benachteiligt seien. Zudem werde nicht gefordert, bereits verfasste Berichte nachträglich zu veröffentlichen. Unternehmen könnten sich an **künftige Transparenzregeln** als Teil von Rechnungslegungsstandards anpassen, die bisher u.a. durch die vier großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften verhindert worden seien. Argumentative Unterstützung kam von Herrn Ocampo, der die Offenlegung von Informationen über Konzernstandorte und Wertschöpfung befürwortete, die datenschutzrechtlich nicht sensibel seien. Der BMF-Vertreter blieb dabei, dass öffentliches *Country-by-Country-Reporting* aus Steuerwaltungsgründen nicht notwendig sei, es stehe indes jedem frei, den Gesetzgeber aus anderen Gründen davon zu überzeugen.

Auf dem Weg zur Gesamtkonzernsteuer?

Eine Nachfrage von Herrn Picciotto hatte Bestrebungen zum Gegenstand, im Rahmen der Anti-BEPS-Initiative Zinskosten auf Basis einer Gesamtkonzernbilanz zuzuteilen. Laut Herrn Kreienbaum hat sich stattdessen die deutsche Version der Zinsschranke von 30 Prozent als Kompromiss durchgesetzt. In diesem Fall wurde also gegen eine Orientierung am Prinzip der Gesamtkonzernsteuer entschieden. Auf die von Frau Siu (Anwältin

und Consultant für Steuern und Entwicklung) gestellte Frage nach einer gemeinsamen konsolidierten Unternehmenssteuer-Bemessungsgrundlage signalisierte der BMF-Vertreter, dass er grundsätzlich einer Diskussion über deren Einführung innerhalb der EU zustimme. Allerdings sah er beträchtliche politische Hürden, da damit die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten eingeschränkt werde. Die Zinsschranke bedeute eine Abkehr von diesem Prinzip.

Club Governance versus Multilateralismus

Herr Lennard (Financing for Development Office, VN) nutzte sein Eingangsstatement, um eine **stärkere Einbindung der VN** bei der Beratung und Festsetzung von internationalen Steuerregeln zu empfehlen. Dabei verteidigte er die Arbeit der VN, die mit sehr wenig Personal und Mitteln effektive Arbeit geleistet hätten. Beispielsweise hätten sie mit dem Handbuch zu Transferpreisen die OECD pragmatischer gemacht und die Perspektive kleinerer Länder des globalen Südens einbezogen oder mit dem Muster-Doppelbesteuerungsabkommen erreicht, dass der Quellenbesteuerung insbesondere bei (technischen) Dienstleistungen in Ländern des globalen Südens mehr Bedeutung zugemessen wird. Weiterhin seien die Probleme der internationalen Besteuerung keine technischen, die von »Expert_innen« zu lösen sind, sondern **inhärent politische**, weshalb auch sämtliche damit befasste Foren bei der OECD von Regierungen besetzt seien. Den Vorwurf, die VN seien »zu politisch«, hielt Herr Lennard für ein Scheinargument, das lediglich gegen die Beteiligung von Ländern des globalen Südens vorgebracht werde, nicht aber bei den ebenso »politischen« Projekten der OECD. Auch eine angebliche Duplizierung hielt er für nicht problematisch – eine zweite Meinung erhöhe vielmehr die Beteiligung, breche Monopole auf und verbessere so die Entscheidungsfindung. Befürchtungen über zu viele Foren und Treffen wies er als vorgeschoben zurück, denn die OECD schaffe ständig neue Foren. Obwohl er dem Anti-BEPS-Projekt Erfolge attestierte, kritisierte er, dass sich damit eine Art »Ökosystem« der OECD ausbreite, in dem die OECD-Mitglieder tonangebend seien. Ein Beispiel sei die »Konvention der OECD und des Europarats über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen«: Nicht-Mitglieder dieser Organisationen könnten nur dann Vertragspartei dieses Übereinkommens werden, wenn sie einstimmig aufgenommen würden. Im Gegensatz dazu seien die VN inklusiv.

Praxisnahe Alternativen zum Fremdvergleichsgrundsatz

Aus der Perspektive eines Schwellenlandes berichtete Frau Grondona (Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires) aus Argentinien. Das Land hat 2003 Regelungen zur Evaluierung von Warenpreisen im Außenhandel implementiert, die als **»sechste Methode«** bekannt sind, da sie eine Ergänzung zu den fünf vorgesehenen Methoden in den OECD-Richtlinien zur Bestimmung von Verrechnungspreisen darstellen. Mitunter werden diese Regelungen auch als Version einer der fünf OECD-Standards (der *comparable uncontrolled price method*, CUP) angesehen, allerdings sei die »sechste Methode« laut Tove Maria Ryding (European Network on Debt and Development, Eurodad) nach Ansicht der OECD nicht mit den Regelungen aus dem Anti-BEPS-Projekt der OECD vereinbar. Weitere Länder, besonders in Lateinamerika, haben die Methode in den letzten Jahren eingeführt. Sie greift z. B. in Fällen, in denen multinationale Unternehmen Waren zunächst an kontrollierte Tochterfirmen in Steueroasen verkaufen, die diese wiederum an Endkunden im Ausland weiterverkaufen, wobei erst dann die tatsächliche Lieferung erfolgt. Die Unternehmen werden durch die Regelung dazu verpflichtet, den öffentlich bekannten Preis aus transparenten Märkten (z. B. einer Warenterminbörse) vom Tag des Versands auf die Transaktion mit dem Zwischenhändler anzuwenden, sofern der Preis sonst geringer ausfallen würde. Von der Anwendung kann abgesehen werden, wenn der Zwischenhändler ökonomische Substanz als eigenständiges Unternehmen vorweisen kann. Nach Ansicht Frau Grondonas sei die Methode nicht perfekt, aber ein wichtiger Schritt, um die Verlagerung von Steuersubstrat in Steueroasen zu bekämpfen. Der Fremdvergleichsgrundsatz funktioniere kaum mehr und müsse abgeschafft werden. Dies zeige sich in Argentinien auch in rechtlichen Auseinandersetzungen über die Höhe von Transferpreisen mit deutschen Firmen wie Volkswagen, Boehringer Ingelheim oder Toepfer International.

Zum Fremdvergleichsgrundsatz merkte Herr Lennard zudem an, dass der Input von Schwellenländern in vergangenen Verhandlungsrunden die OECD-Regelungen vorangebracht habe, z. B. bezüglich der Bestimmung von Vergleichspreisen oder der Zuweisung von Wertschöpfung auf Staaten. So hätten alle **Aktualisierungen der OECD-Handbücher der letzten Zeit eine Verbesserung für den globalen Süden** gebracht. Er empfahl daher eine stärkere Beteiligung von ärmeren

Ländern des globalen Südens, die ihre Erfahrungen mit dem Fremdvergleichsgrundsatz einbringen sollten.

Ergebnisse der abschließenden Debatte:

1. Einigkeit bestand darüber, dass die Anti-BEPS-Vereinbarungen der OECD ein Fortschritt auch für Länder des globalen Südens sind. Gleichzeitig gab es jedoch keine Übereinstimmung bezüglich der Rolle der OECD-Mitglieder bei der Festlegung internationaler Standards. Daraus resultierte die Forderung, dass die VN in diesen Fragen stärker eingebunden werden sollten.

2. Eine Verbesserung der Situation von Ländern des globalen Südens ist allerdings auch durch eigene Initiativen möglich, wie die »sechste Methode« der Transferpreisbestimmung am Beispiel Argentiniens zeigt. Solche Erfahrungen, die Probleme mit dem Fremdvergleichsgrundsatz angehen, könnten in die Verbesserung der Regeln auf internationaler Ebene einfließen.

3. Darüber hinaus sind auf dem Weg zu einer gerechten Unternehmensbesteuerung weitere Ansätze denkbar, die jedoch umstritten waren. Zwar befürwortet die Bundesregierung die Diskussion über die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Unternehmenssteuer-Bemessungsgrundlage, spricht sich allerdings derzeit gegen mehr Transparenz beispielsweise durch *Country-by-Country-Reporting* aus.

Interview mit Dereje Alemayehu Global Alliance for Tax Justice



Herr Alemayehu, Sie sind nicht nur Vorsitzender der Global Alliance for Tax Justice, sondern lenken durch Ihr Engagement beim Tax Justice Network Africa Ihren Fokus besonders auch auf diesen Kontinent. Wie stark beeinflusst die Steuergestaltung multinationaler Unternehmen die Ökonomie in afrikanischen Ländern? Können Sie uns dafür Beispiele nennen?

Erstens sind die afrikanischen Länder stärker abhängig von Steuereinnahmen von multinationalen Konzernen als zum Beispiel Deutschland. Die Steuereinnahmen von multinationalen Konzernen machen in vielen afrikanischen Ländern ungefähr 16-18 Prozent der Gesamtsteuereinnahmen aus, das ist eine beträchtliche Summe. Wenn diese Mittel erfolgreich eingetrieben werden könnten, wäre das eine große Unterstützung für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder. Aber durch Steuerhinterziehung und -umgehung werden diese Steuern nicht bezahlt. Der multinationale Getränke-Konzern SAB Miller hat in Ghana weniger Steuern bezahlt als eine Kiosk-Frau, die Bier verkauft.

Das Anti-BEPS-Projekt der G20 und der OECD versucht mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen. Wie sehr waren die Länder des globalen Südens daran beteiligt?

Mit der Aufgabenstellung der OECD haben wir kein Problem. Aber die Entwicklungsländer waren größtenteils nicht eingeladen. Daher hatten wir diesen Slogan: »Wer nicht mit am Tisch ist, ist auf der Speisekarte.« Aber was ist genau passiert? Sie haben etwas unter sich ausgemacht und wollen jetzt die Entwicklungsländer mit gleichen Rechten einbeziehen und damit ihre Beschlüsse umsetzen. Aber eigentlich hat die OECD gar kein Mandat weltweit gültige Rechtsvorschriften oder -vorschläge zu machen. Das ist eine Aufgabe der UNO und wir sind prinzipiell dagegen, dass eine Struktur wie die OECD beabsichtigt so etwas zu tun. Die Steuerregelungen für die ganze Welt sollen nicht von den reichen Ländern erlassen werden. Es muss eine UNO-weite Ver-

handlung geben. Das wird nicht leichter sein, aber es ist der einzige legitime Weg.

Was bedeutet das jetzt für die Länder des globalen Südens? Wird die Besteuerung der multinationalen Konzerne jetzt tatsächlich gerechter oder sehen Sie hier noch Nachbesserungsbedarf?

Die Aktivitäten der Steuerhinterziehung finden in afrikanischen Ländern statt sowie auch in Deutschland. Aber die Schlupflöcher befinden sich im reichen Norden. Die meisten Inseln sind nicht einmal unabhängig – sie sind z. B. Kronbesitzungen (*Crown dependencies*) von Großbritannien. Solange keine Maßnahmen ergriffen werden, diese Schlupflöcher zu stopfen, kann die Steuerhinterziehung nicht wirksam bekämpft werden.

Afrika hat ein immenses Problem mit Steuerhinterziehung und Kapitalflucht. Die OECD hat einmal geschätzt, dass für jeden Dollar, der nach Afrika fließt, drei Dollar herausfließen. Ressourcen werden in großem Maße abgeschöpft. Wie kann man dieses grundlegende Problem in den Griff bekommen?

»Kann« kommt nicht infrage, wir müssen das in den Griff bekommen. Es gibt Aufgaben, die die afrikanischen Länder lösen müssen und dafür kämpfen wir in den einzelnen Ländern. Dann gibt es Aufgaben, die in der sogenannten Entwicklungszusammenarbeit gelöst werden müssen, wie z. B. die Schlupflöcher, von denen ich gesprochen habe. Es ist auch in Europa bekannt, dass diese Steueroasen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung in unheimlichem Ausmaß befördern. Und ich sehe nicht ein, warum sich die reichen Länder nicht zusammenschließen, um das zu verhindern. Es gibt Möglichkeiten, es gibt Ansätze, um in beschränktem Maße auch in Afrika etwas zu tun. Dafür kämpfen wir auch. Zum Beispiel kostet der Steuerwettbewerb zwischen afrikanischen Ländern eine Menge Geld. Und wir sind dafür, dass afrikanische Länder miteinander kooperieren anstatt zu konkurrieren. Unternehmen, die in Afrika

investieren wollen, müssen auch bereit sein, Steuern zu zahlen. Diese multinationalen Konzerne sind manchmal größer als einige afrikanische Länder und die Regierungen dieser Länder werden bei bestem Willen nicht in der Lage sein, diese Sache zu meistern.

Sind diese Finanzflüsse, die den afrikanischen Kontinent verlassen, denn überhaupt transparent? Weiß man überhaupt, was wohin geht? Folgen Sie der Spur des Geldes?

Die entsprechenden Akteure sind natürlich sehr bemüht, ihr Geld versteckt zu halten, daher ist das sehr schwierig. Aber es gibt indirekte Methoden, die verwendet werden, um das Ausmaß grob abzuschätzen. Die letzte Schätzung einer Kommission unter Führung von Thabo Mbeki, dem früheren Präsidenten Südafrikas, die von der Afrikanischen Union eingesetzt wurde, ergab, dass Afrika im Jahr etwa 60 Mrd. Dollar in Form von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung verliert – das ist eine Menge Geld.

Halten Sie eine sogenannte Weltsteuerbehörde, die beispielsweise den Vereinten Nationen beigegeben ist, für eine Möglichkeit, Entwicklungs- und Schwellenländern zu mehr Steuergerechtigkeit zu verhelfen? Und wenn ja, wie sollte diese Weltsteuerbehörde aussehen?

Das ist eine Frage der Mitbestimmung zwischen den Nationen. Die jetzt geltenden internationalen Steuergesetze sind vom Völkerbund (League of Nations) vor 100 Jahren veranlasst worden. Die Institution, die diesen Völkerbund ersetzt hat, sind die Vereinten Nationen. Es ist die einzige Organisation, in der alle Länder gleichberechtigt Mitglied sind. Wenn Lösung, Kooperation und Verhandlung im Rahmen der Vereinten Nationen stattfinden, haben auch zivilgesellschaftliche Akteure die Möglichkeit Einfluss auf ihre Regierungen zu nehmen. Die Verhandlungen werden nicht leicht sein – die UNO ist nicht immer die beste Organisation – aber es gibt keine Alternative. Während der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Äthiopien letzten Juli haben die reichen Länder eine Weiterentwicklung in diese Richtung blockiert. Sie wollen nicht einmal, dass dieses Gremium überhaupt erwähnt wird. Sie haben gesagt, wenn es im Entwurf drinsteht, dann werden sie nicht weiterverhandeln. Warum blockieren Sie eine Verhandlung in den Vereinten Nationen? Ich will nicht sagen, dass die UNO die beste Organisation ist, aber es ist die einzige Insti-

tution, in der Länder gleichberechtigt über die Zukunft der Welt und die Finanzierung der Entwicklung diskutieren und Kompromisslösungen finden können. Es war so bei den Klimaverhandlungen und es könnte auch bei Steuerfragen so sein.

Noch eine Frage zur Rolle Deutschlands, wenn es um Entwicklungsfinanzierung geht. Wie hat sich die Bundesregierung in Addis Abeba bei den »Financing for Development«-Verhandlungen wirklich verhalten?

Die Bundesregierung hat dabei keine vorrangige Rolle gespielt, aber sich leise verhalten ist auch keine Lösung. Wenn sie wirklich glauben, dass es im Sinne der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist, dass Steuerbeitrag gestoppt wird, dann muss Deutschland sich stärker einsetzen und nicht einfach schweigen. Das ist keine Lösung.

Internationale Steuerzusammenarbeit: Hauptprobleme

José Antonio Ocampo



Aus Sicht der Unabhängigen Kommission für die Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (ICRICT) gehören vier wichtige Punkte auf die Tagesordnung. Erstens: Der Grundsatz, wirtschaftliche Tätigkeiten dort zu besteuern, wo die Wertschöpfung stattfindet, braucht mehr Nachdruck. Zweitens: Doppelte Nichtbesteuerung ist zu vermeiden. Drittens: Da die OECD-Empfehlungen viel zu kompliziert sind, bestehen nach wie vor Probleme im System der Konzernverrechnungspreise (wenn es keine Transaktionen zwischen unabhängigen Geschäftspartnern sind). Viertens: Ein wichtiger Punkt für die Entwicklungsländer ergibt sich aus der Frage der Besteuerung an der Quelle oder am Wohnsitz, wobei erstere gestärkt werden sollte.

Daneben ergibt sich eine ganze Reihe von Sachfragen. Steuerwettbewerb, der generell unwirtschaftlich ist und einzig multinationalen Unternehmen nützt, bildet immer noch ein großes Problem, sei es hinsichtlich der Bemessungsgrundlage, des Steuersatzes und/oder der Steuererleichterungen. Hier wurden bedeutende Fortschritte in Lateinamerika erzielt, in Afrika jedoch ist die Situation nach wie vor besorgniserregend. Dabei ist auf lange Sicht die Besteuerung von multinationalen Konzernen als einzelne und einheitliche Unternehmen die einzige tragfähige Lösung; die zweitbeste Alternative könnte jedoch in der Gewinnaufteilung auf einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage bestehen. Daher wären Initiativen zur Transparenzverbesserung durch Offenlegung von Vergünstigungen nützlich, sowie Untersuchungen der Übertragungseffekte von Steuerrechtsvorschriften auf andere Länder. In dieser Hinsicht wäre die Veröffentlichung von Länderberichten ein großer Fortschritt. Ein weiterer wünschenswerter Schritt wäre ein internationales Abkommen zu einem Mindestunternehmenssteuersatz. Ein wichtiger länderübergreifender Punkt ist ferner die Definition der »Präsenz« eines Unternehmens im Bereich Dienstleistungen und elektronischer Handel, die sich auf den Ort beziehen sollte, wo die eigentliche Leistung erbracht wird. Im Hinblick auf die Durchsetzung von Vorschriften ist die Transparenz bei

den Endbegünstigten wirtschaftlicher Tätigkeiten von großer Bedeutung, sowohl für die Besteuerung der Einkommen von Unternehmen als auch des persönlichen Einkommens.

Wie sind nun die geeigneten institutionellen Strukturen zu gestalten? Zunächst ist festzustellen, dass sowohl das OECD-Projekt gegen Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerung (BEPS) als auch das OECD-Weltforum zu Transparenz und Informationsaustausch für steuerliche Zwecke keine hinreichende Repräsentativität besitzen. Es bedarf daher eines multilateralen Ansatzes, das heißt eines zwischenstaatlichen UN-Steuerregremiums sowie einer UN-Konvention zur Bekämpfung missbräuchlicher Steuerpraktiken. Regionale Dialoge können diese Institutionen ergänzen. Hinsichtlich der Streitbeilegung, etwa nach den OECD-Musterabkommen, ist ein obligatorisches Schiedsverfahren zu vermeiden – häufig ist das für Entwicklungsländer von Nachteil, weil diesen sowohl die Mittel für die anfallenden Gebühren als auch die Steuerrechtsexperten dazu fehlen. Des Weiteren sollte erreicht werden, dass allgemeine Änderungen der Besteuerung keine Ansprüche auf Anlegerschutz-Schiedsverfahren auf der Grundlage von Investitionsabkommen nach sich ziehen. Hinsichtlich der sozialen Verantwortung der Unternehmen schafft Steuer-Lobbyarbeit unterschiedliche Maßstäbe und somit eine Ungleichbehandlung für Firmen, die sich an die Standards halten. Daher sollten Steuerhinterziehung und Umgehung von Steuern als Formen der Korruption verurteilt werden.

Drei Fragen an Lothar Binding (MdB, SPD)

Das Interview führte Andrea Protscher



Bei der Bekämpfung illegitimer Techniken der Gewinnverlagerung geht es immer wieder um die Frage, in welchem Land ein Unternehmen besteuert wird, was an den Ort der Betriebsstätte geknüpft wird. Ist es angesichts globaler Finanzströme vielleicht an der Zeit, auch das Steuersystem global zu betrachten und nicht getrennt nach einzelnen Standorten zu besteuern?

Vom Grundsatz her deutet Ihre Frage in die richtige Richtung. Aber es ist natürlich so, dass in der Realität nicht davon auszugehen ist, dass es ein weltweit oder – wir sehen das ja auch für Europa – ein harmonisiertes Steuersystem geben wird. Offensichtlich konkurrieren die Staaten auf vielfältige Weise und das beobachten wir natürlich auch in der Steuer. Es gibt einen Steuerwettbewerb der Staaten, den die Konzerne natürlich ausnutzen. Im Ergebnis werden die Staaten nach und nach ärmer und die Konzerne werden nach und nach reicher, weil die Konzerne eben den Blick auf die Welt haben und die Staaten immer nur auf ihre eigene Jurisdiktion, also auf ihr Staatsgebiet. Die armen Länder sind besonders betroffen, wenn es den Konzernen gelingt, zwar in diesen Staaten eine Wertschöpfung zu erzeugen, aber sie die damit verbundene Steuerzahlung umgehen können. Und das ist für arme Länder natürlich besonders dramatisch, insbesondere auch weil sie zur Rohstoffversorgung und zur Ernährung der Welt besonders viel beitragen. Und wenn sie diese essentiellen Versorgungsfunktionen dann wegen Steuerumgehung nicht entsprechend zur Staatsfinanzierung nutzen können, dann haben sie über kurz oder lang – meist über kurz – große Probleme. Deshalb müsste man da sehr viel mehr machen. Und wir wissen ja auch, dass Steuerverwaltung und Steuervollzug in diesen Ländern insgesamt nicht so stark sind wie in den Industrieländern, und daraus natürlich weitere Nachteile erwachsen. Es wäre sehr gut, man würde hinsichtlich der Steuergerechtigkeit und Steuerfairness eine völlig neue Ebene entwickeln. Und da ich nicht glaube, dass das mit Appellen an moralisches Verhalten funktioniert, brauchen wir neue internationale Abkommen, die ein gewisses Steuersubstrat auch für diese Länder garantieren.

Herr Binding, ein Punkt, der intensive Betrachtung findet, ist der Onlinehandel. Lässt sich hierdurch die Wertschöpfungskette überhaupt noch definieren?

Durch das Auflösen – gewissermaßen in den klassischen Dimensionen gedacht – des Betriebsstättenbegriffs wird es immer schwieriger, die Wertschöpfung zuzuordnen. Wenn ich in Heidelberg sitze und auf einem Rechner in New York arbeite und dort eine Bestellung aufgabe, die möglicherweise in den Niederlanden bearbeitet wird, und die Lieferung kommt aber vielleicht aus Italien, dann merkt man schon, dass nicht mehr ganz klar ist wie die Wertschöpfung zugeordnet werden soll. Dann ist die Frage der Betriebsstätte nicht mehr ganz einfach. Im Rahmen des BEPS-Projektes muss die Betriebsstätte auch neu definiert werden, um klar zu machen, dass wir doch daran festhalten: Dort wo die Wertschöpfung ist, soll auch die Steuer bezahlt werden.

Ist der Anti-BEPS-Prozess für Schwellen- und Entwicklungsländer jetzt der große Entwurf zu mehr Steuergerechtigkeit? Oder was gibt es hier Ihrer Meinung nach noch zu tun?

Ich denke, dass die Bekämpfung von BEPS den Entwicklungsländern nicht automatisch helfen wird. Es wird sicherlich eine große politische Aufgabe werden, hier den Blick stärker in Richtung der Schwachen zu lenken und zu schauen, was passiert. Denn in der OECD sind vornehmlich Industrieländer, und die haben sich jetzt erst einmal auf etwas verabredet. Das ist schon ein großer Schritt, denn auch innerhalb der Industrieländer gibt es Starke und Schwache. Also es ist für die Schwachen eine Hilfe, aber das muss man sicher weiterdenken in Richtung Entwicklungszusammenarbeit, was natürlich bei Leuten, die rein wirtschaftsorientiert denken, nicht im Mittelpunkt steht. Aber deshalb gibt es die Politik, die sich darum zu kümmern hat.

Interview mit Michael Lennard

Financing for Development Office,
Vereinte Nationen

Das Interview führte Andrea Protscher



Herr Lennard, die Entwicklungsländer sollen eine größere Steuergerechtigkeit erfahren. Welche Weichen sind dafür bereits gestellt worden und wie realistisch ist die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen?

Ich glaube, dass drei Aspekte unserer Arbeit bei den Vereinten Nationen besonders relevant sind. Zunächst fehlt den Entwicklungsländern der Zugang zu wichtigen Informationen, um ihre Steuergrundlage richtig zu schützen. Hier gibt es bis heute große Defizite. Die Bemühungen um BEPS sind hilfreich gewesen, auch die Arbeit der UN. Und auch einige unserer Initiativen waren wichtig, um sicherzustellen, dass Abzugssteuern verwendet werden, wo eine genaue Quellenanalyse der Gewinne entbehrlich ist. Manchmal kann das sonst sehr kompliziert werden. Zum zweiten müssen wir den Aufbau von Kompetenzen voranbringen. Zum Teil machen wir das bereits, aber es könnte noch besser auf Entwicklungsländer und ihre spezifischen Bedingungen zugeschnitten sein. Der dritte Punkt hängt damit zusammen: internationale Regeln müssen auch für Entwicklungsländer funktionieren. Sie müssen ihren Bedarf an Steuermitteln berücksichtigen und ihre Kapazitäten, was den Verwaltungsaufwand betrifft. Das ist wahrscheinlich am schwersten zu erreichen. Beim Aufbau der nötigen Kapazitäten wird bereits viel getan, auch der Informationsaustausch verbessert sich. Aber wir müssen dafür sorgen, dass die Informationen die Entwicklungsländer auch tatsächlich erreichen und dass sie in der Lage sind, sie zu nutzen. Die größte Schwierigkeit ist aber, Gesetzesnormen zu etablieren, die tatsächlich den Interessen der Entwicklungsländer entsprechen. Oft gibt es dagegen massiven Gegenwind, und an diesem Punkt müssen wir in den Vereinten Nationen weiterhin Druck machen.

Welche Gremien können überwachen, dass die Entwicklungsländer steuerlich nicht weiter benachteiligt werden? Brauchen wir dafür eine Art Weltsteuerbehörde?

Das ist eine interessante Frage, denn eigentlich sollten sich alle großen Gremien in diesem Bereich engagieren. Wir bei den Vereinten Nationen tun was wir können, aber wir sind sehr wenige: mit den politischen Problemen in diesem Bereich befasst sich nur ein einziges Büro mit zwei Personen.

Andere Gremien wie die OECD, der IWF und die Weltbank sollten diese Rolle ebenfalls einnehmen. Es ist auch wichtig, dass Institutionen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung und andere darauf achten, dass Regeln entwickelt werden, die auch für Entwicklungsländer anwendbar sind. Ich glaube nicht, dass es jemals eine Weltsteuerbehörde geben wird, die tatsächlich Steuern erhebt. Dagegen würde es zu viel Widerstand geben. Aber man sollte sich auf lange Sicht mehr bemühen, den politischen Rahmen zu koordinieren. Ich denke nicht, dass das nur ein Gremium leisten kann, weder die OECD, die UN, der IWF, noch die Weltbank oder regionale Institutionen. Daher muss es größere Koalitionen aus diesen Institutionen geben anstelle einer zentralen Weltsteuerbehörde.

Welche Maßnahmen würden den Ländern des Südens tatsächlich helfen, mehr Steuereinnahmen zu generieren?

Einige Maßnahmen haben wir bereits ergriffen, um den Zugang der Entwicklungsländer zu Informationen zu verbessern und beim Umgang mit Informations- und Ressourcenmangel und bei der Festlegung von Normen zu unterstützen. Ich glaube, wie gesagt, dass zunächst einmal die Normen so gestaltet sein müssen, dass sie für Entwicklungsländer anwendbar sind und das heißt insbesondere, dass sie deren Bedarf an Quellenbesteuerung berücksichtigen. Das heißt, wenn in ihren Volkswirtschaften bestimmte Aktivitäten Gewinne abwerfen, sollten die Länder in der Lage sein, diese im Einklang mit Doppelbesteuerungsabkommen zu besteuern. Aber allzu oft sind sie gezwungen oder überredet worden, ihr Recht auf Besteuerung, insbesondere auf Abzugssteuern, nicht wahrzunehmen. Dieses Recht

muss administrierbar sein und genau deswegen sind Abzugssteuern so wichtig. Auch wenn sie ein stumpfes Werkzeug sind, funktionieren sie selbst mit ziemlich geringem Verwaltungsaufwand. Und natürlich müssen wir den Entwicklungsländern helfen, ihre Steuerverwaltungen auszubauen. Wir müssen sicherstellen, dass sie von den Maßnahmen gegen BEPS profitieren, indem sie Informationen über Steuerumgehung erhalten. Das Steuergeheimnis ist ein wichtiges Gut, aber die Anonymität des Steuerzahlers darf nicht als falscher Vorwand missbraucht werden. Und ich betone noch einmal, wir müssen helfen, in diesen Ländern Personal auszubilden, damit sie die erhaltenen Informationen einsetzen können. Ich glaube, das sind die drei wichtigsten Dinge.

Inwieweit werden die Entwicklungsländer in den Anti-BEPS-Prozess integriert?

Diese Frage ist sehr interessant. Wir unterstützen den Prozess und wir glauben, dass viele Aspekte davon sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer wichtig sind, vor allem beim Umgang mit Steuerumgehung und -hinterziehung, die in den meisten Ländern ein Problem darstellen. Das ist die gute Nachricht, die OECD-Initiative adressiert ein gemeinsames Problem. Allerdings müssen sich die Ergebnisse immer daran messen lassen, inwieweit sie für beide, Entwicklungsländer und Industrienationen, passen. Es wurde oft gesagt, dass die Entwicklungsländer bei der Entwicklung der Anti-BEPS-Normen keine große Rolle gespielt haben, es wird jedoch vorhergesagt, dass sie sich an der Umsetzung beteiligen werden. Es muss ein Vertrauen bestehen, dass die neu vereinbarten Normen auch in einer digitalisierten Wirtschaft Bestand haben können. Und dass sie, wie ich immer gefordert habe, auch der Wirklichkeit und den Prioritäten der Entwicklungsländer entsprechen. Aber letztendlich muss immer ausprobiert werden, inwieweit die beteiligten Entwicklungsländer die Normen nicht nur umsetzen, sondern auch selbst neue Normen entwickeln können, die tatsächlich für sie funktionieren. Diese aktive Beteiligung ist im allgemeinen Interesse, damit es in diesem Prozess gemeinsame Verantwortung und Vertrauen in den Fortschritt gibt. Allerdings ist die Frage, ob die bisherige Art der Einbindung die richtige war, noch nicht abschließend beantwortet.

Wie bewerten Sie den Anti-BEPS-Prozess aus Sicht der Vereinten Nationen und welche Rolle sollten die UN zukünftig bei der Internationalisierung der Besteuerung spielen?

Ich glaube, dass der Erfolgsmaßstab ist, inwieweit das Projekt der Zukunft einer globalisierteren Welt gerecht wird. In dieser Welt ist es wichtig, dass neuentwickelte Normen in Entwicklungs- und Industrieländern gleichermaßen greifen. Ist das Projekt in der Lage mit der Vergangenheit zu brechen, in der Industrieländer Regeln aufstellen und Entwicklungsländern ihnen zu gehorchen hatten? Die Zeit wird es zeigen. Aber ich glaube natürlich, dass Anstrengungen unternommen wurden, den Fokus mehr auf die Entwicklungsländer zu legen. Der Gradmesser des Erfolgs ist aber, ob in den Entwicklungsländern ein Gefühl von »Ownership« entsteht, das es ihnen erlaubt das Problem von Steuerumgehung und -hinterziehung eigenverantwortlich anzugehen ohne dabei ihre Besteuerungsrechte aufzugeben, die für ihre Entwicklung so wichtig sind. Zur zukünftigen Rolle der UN bei der Internationalisierung der Besteuerung: Die UN ist das offensichtliche Gremium, das sowohl Länder aus der OECD, den G-20, als auch Nicht-OECD-, Nicht-G-20-Länder umfasst und wo gemeinsame Probleme und Lösungen, aber auch differenzierte Lösungen diskutiert werden können. Es ist sehr wichtig, dass hier differenziert wird, damit das faktisch gleiche Ergebnis mit verschiedenen Methoden erreicht werden kann, die für Staaten mit unterschiedlichen Ausgangslagen greifen. Die UN wird immer gefordert sein mit ihrer eigenen politischen Analyse, beim Ausbau von Kompetenzen und Knowhow und als *Clearinghouse*. Aber sie liefert auch grundlegende Unterstützung für die Entwicklungsländer bei der Sondierung des Terrains als Grundlage für eigene Entscheidungen. Es ist wichtig, dass wir den Entwicklungsländern nicht diktieren, was sie tun sollen. Wir helfen ihnen, ein Gefühl für die Gesamtlage zu bekommen, damit sie selbst Entscheidungen treffen können, die ihnen weiterhelfen.

Wäre eine Weltsteuerbehörde oder ein intergouvernementales UN-Komitee im Interesse der Entwicklungsländer?

Manuel F. Montes¹



Heute richtet sich die Aufmerksamkeit verstärkt auf die Mängel der internationalen Politikgestaltung im Allgemeinen und auf die Defizite der Politikgestaltung in der internationalen Steuerzusammenarbeit im Besonderen. Als die Regierungen des Westens im Gefolge der Finanzkrise 2007–08 ihre Finanzsektoren verzweifelt mit Steuergeldern zu retten versuchten, mussten sie als die Verantwortlichen der weltweit führenden Volkswirtschaften erkennen, dass ihre eigene Wirtschaft die Steuerbasis aushöhlte.

Sie baten G20 und OECD darum, das Projekt gegen Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerung (BEPS) auf den Weg zu bringen. Die Ergebnisse des im September 2015 begonnenen Projekts zeigen, dass es einer gründlichen Reform der internationalen Steuerzusammenarbeit bedarf.

Dabei ist die G20 selbst ein Beispiel problematischer wirtschaftspolitischer Steuerung und Selbstmandatierung. Die G20 ging aus der G7 hervor, die Ende der 1990er Jahre um einige vom Westen favorisierte Länder, damals auch Argentinien darunter, erweitert wurde. Abgesehen von ihrem Beitrag zu einem Ansatz von 2009 zur makroökonomischen Abstimmung unter wirtschaftsstarken Ländern – der nicht von Dauer war – hat sich die G20 ansonsten keinen besonderen Ruf bei der Bewältigung globaler Wirtschaftsprobleme erworben.

Der BEPS-Prozess ergab zudem, dass ein von der OECD geführter Prozess in diesem Bereich internationaler Politikgestaltung grundlegende Mängel aufweist.

Dem BEPS-Projekt gelang es nicht, auf die dringendsten Bedürfnisse der Entwicklungsländer in der internationalen Steuerzusammenarbeit zu reagieren, in einer Zeit, da die

1 Senior Advisor on Finance and Development, The South Centre. Für Fehler, Meinungen und Analysen bin ich allein verantwortlich. Diese Ausführungen sind ein Beitrag zur öffentlichen Podiumsdiskussion und internationalen Fachtagung »Keine Steuern, keine Entwicklung – Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen« am 17. und 18. Februar 2016 in Berlin. E-Mail: montes@southcentre.org.

Kooperation dieser Länder für die praktische Umsetzung der BEPS-Empfehlungen unabdingbar gewesen wäre.

BEPS vermied ausdrücklich, sich mit der Trennung zwischen Besteuerung am Wohnsitz und Besteuerung an der Quelle zu befassen, obwohl die internationale Gemeinschaft sich nun darin einig war, dass »alle Unternehmen, multinationale Unternehmen eingeschlossen, Steuern in den Ländern entrichten, wo ihre wirtschaftliche Tätigkeit und Wertschöpfung erfolgt, gemäß nationalen und internationalen Rechtsvorschriften und Grundsätzen.«²

Es gibt in der BEPS-Projektstruktur beispielsweise keinen Raum für zwei der drängendsten Probleme in Entwicklungsländern bei der Besteuerung von Tätigkeiten ausländischer Unternehmen: 1. Besteuerung technischer Dienstleistungen und 2. Behandlung von Unternehmen der Rohstoffindustrie.

Wo die OECD erwiesenermaßen ins Stocken geraten oder gelähmt ist: Es fehlen echte Fortschritte bei der Regulierung der missbräuchlichen Verrechnungspreispraxis multinationaler Unternehmen. Die OECD ist nicht in der Lage, den Grundsatz organisatorisch getrennter Konzernbereiche bei der Ausgestaltung der steuerlichen Behandlung von zugehörigen Gesellschaften, die international operieren, aufzugeben. Liegt dies daran, dass die OECD-Länder Sitz eben jener Unternehmen sind, die am ehesten Gelegenheit haben, Transferpreise zu missbrauchen?

Zurück zur Frage im Titel meiner Ausführungen ...

Aus meiner Sicht gibt es dazu zwei unterschiedliche Lenkungsmechanismen: eine Weltsteuerbehörde (WTA) und ein zwischenstaatliches UN-Gremium. Wie diese beiden Mechanismen genau aussehen sollen, bedarf noch der Ausgestaltung im Einzelnen.

2 Abschlussdokument der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung – Aktionsplan von Addis Abeba, Absatz 23.

Weltsteuerbehörde

Zunächst zur Weltsteuerbehörde. Es ist leicht vorstellbar – wie im Zedillo-Bericht vor der ersten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2001 beschrieben –, dass eine Weltsteuerbehörde bei der Steuerzusammenarbeit zahlreiche ähnliche Funktionen wie die Welthandelsorganisation (WTO) im Bereich des Handels hat. (Natürlich vagabundiert die WTO weit über diesen Bereich hinaus, was beispielsweise die internationale Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums angeht.)

Für eine funktionierende Weltsteuerbehörde wäre es notwendig, ihr übergeordnetes Ziel zu definieren, ähnlich wie es für die Welthandelsorganisation heißt: »Die WTO bildet den gemeinsamen institutionellen Rahmen für die Wahrnehmung der Handelsbeziehungen zwischen ihren Mitgliedern.« Der Zweck dieses Rahmens muss festgelegt werden – was von den Launen des Augenblicks abhängen könnte. Bestünde er im Schutz der Steuerbasis ihrer Mitglieder und der Minimierung von Übertragungseffekten unilateraler steuerlicher Maßnahmen auf andere Mitgliedstaaten? Dies würde nicht der vorherrschenden Meinung entsprechen, die für die Beschränkung der Rolle des öffentlichen Sektors und das freie Spiel der Marktkräfte eintritt.

Eine WTA würde über ein Gremium zur Streitbeilegung verfügen. Es wäre zu entscheiden, ob nur Streitigkeiten zwischen Staaten oder auch zwischen Steuerzahlern und Staaten verhandelt werden. (Es ist nachvollziehbar, dass Entwicklungsländer der letzteren Möglichkeit mit großem Argwohn begegnen und in Diskussionen um eine Stärkung der »Verständigungsverfahren« in Steuerabkommen eine ablehnende Haltung einnehmen.)

Zwischenstaatliches UN-Gremium für Steuern

Sich vorzustellen, was ein zwischenstaatliches UN-Gremium leisten könnte, ist einfacher als im Falle einer WTA, vor allem deshalb, weil ein UN-Sachverständigenausschuss für internationale steuerliche Zusammenarbeit bereits existiert.

Dieser UN-Sachverständigenausschuss wirkt dabei mit, das Doppelbesteuerungsmodell der Vereinten Nationen zu aktualisieren, das die Besteuerung von Einkommen an der Quelle – und nicht im Wohnsitzland, wie von der OECD favorisiert – bevorzugt. Allgemeiner ausgedrückt:

Er wirkt bei der Arbeit von Experten mit, die zu einer Vereinbarung über eine wirksame Steuerpraxis in Fällen gelangen, wo sich die Steuerpolitik eines bestimmten Landes auf das Steuerergebnis eines anderen auswirken kann.

Dieses Gremium zu einem zwischenstaatlichen Organ aufzuwerten würde seinen Empfehlungen größeres Gewicht verleihen, als Vorschläge einer Expertengruppe es besitzen: Dieses Gewicht käme dem eines Standards gleich, wie er von Regierungen vereinbart wird. Solche internationalen Normen werden bereits von OECD-Ländern festgelegt. Da Vertreter von OECD-Mitgliedsländern an der Normsetzung mitwirken, sind sie zu ihrer Einhaltung moralisch verpflichtet (oder sie müssen Verstöße erklären oder Ausnahmen anstreben). Ein zwischenstaatliches UN-Gremium hätte eine Normsetzungsbefugnis entsprechend jener der UN-Statistikkommission, die die geeigneten technischen Verfahren zur Ermittlung wichtiger ökonomischer Variablen wie BIP oder Investitionen so festlegen, dass die ermittelten Werte jenen von anderen Ländern vergleichbar sind. Mithin würde ein solches Gremium ähnliche Tätigkeiten ausüben wie die OECD bereits jetzt, besäße aber die moralische Kraft, die Einhaltung der Pflichten von allen UN-Mitgliedstaaten zu fordern – also von OECD- wie Nicht-OECD-Ländern.

(Es kann auch weitere Aufgaben bekommen, beispielsweise ähnlich wie der UN-Ausschuss für Entwicklungspolitik erklärt, welche Staaten als am wenigsten entwickelte Länder gelten können. So könnten eine WTA oder ihre Beauftragten bei Steuerstreitigkeiten schlichten oder urteilen.)

Warum ein zwischenstaatliches UN-Steuer-gremium?

Meine Auffassung ist: Dass die Industrienationen bei der Konferenz von Addis Abeba die Aufwertung des UN-Sachverständigenausschusses blockierten, nahm die Weigerung vorweg, ihre überwältigende Macht bei der Normsetzung in der internationalen Steuerzusammenarbeit abzutreten (so wie sie auch nicht bereit sind, dies bei der Lösung der Staatsschuldenkrise, bei der Berufung der Weltbank- und IWF-Präsidenten, bei Beschlüssen zu den globalen Liquiditätsmengen, bei Regelungen für Zahlungssysteme usw. zu tun).

Es ging nicht darum, ob UN und OECD im Bereich der

Steuern kooperieren können. Die UN ermöglichen eine solche Kooperation bereits, weil ihre Beratungen der OECD offenstehen. Damit sich die Industrienationen im Sachverständigenausschuss sicher fühlen, wird, schon von der Anlage her, die Hälfte der Mitglieder vom UN-Generalsekretär aus OECD-Ländern berufen.

Es geht auch nicht darum, ob ein UN-Prozess nicht zu langsam sei, um eine Vereinbarung zu erzielen. OECD-Prozesse erweisen sich nicht als deutlich schneller. Soweit mir bekannt ist, brauchten die OECD-Verhandlungsführer – aus Ländern mit vielen Gemeinsamkeiten – 15 Jahre, um einen Ansatz für Verrechnungspreismethoden vorzulegen.

Und es geht auch nicht darum, ob die UN über Fachkenntnisse für die steuerliche Zusammenarbeit verfügt. Derzeit stammt die Hälfte der UN-Steuersachverständigen im Ausschuss aus OECD-Ländern. Nichts kann einen Mitgliedstaat daran hindern, seine besten Experten in den Ausschuss zu entsenden, genauso wie die besten Statistiker in die UN-Statistikkommission. Der Unterschied besteht darin, dass in einem UN-Ausschuss Experten aus Nicht-OECD-Ländern nicht ausgeschlossen oder nicht berücksichtigt werden können, da sie zur OECD gehören.

Die OECD-Arbeiten im Bereich der Steuern würden wohl fortgeführt, selbst wenn es ein zwischenstaatliches UN-Gremium geben sollte, sofern die Industrienationen geruhten, es zuzulassen – mit dem Unterschied, dass alle Mitglieder im UN-Ausschuss sicheren Zugang zur Tagesordnung, den Beratungen und den Entscheidungsprozessen haben.

Es gibt eine ganz einfache Erklärung dafür, warum ein von der OECD geführter Prozess nicht in der Lage ist, sich der Notwendigkeit einer internationalen Steuerzusammenarbeit zu stellen, es sei denn in verzerrter Form oder höchstwahrscheinlich zum Nachteil der Entwicklungsländer. Die OECD ist eine Mitgliedsorganisation, eben deren Mitglieder untereinander Standards der Steuerzusammenarbeit vereinbaren.

Es ist nachvollziehbar, dass die OECD-Mitgliedstaaten der Verhandlung eines Themas, eines Tagesordnungspunktes oder Vorschlags – egal wie angemessen oder dringend – in der OECD nur dann zustimmen werden, wenn dies von einem Mitgliedsland beantragt wird.

OECD-Mitglieder müssen miteinander über ihre gemeinsame Position verhandeln, **bevor** die OECD als solche auf Vorschläge von Nichtmitgliedern reagieren kann. Schweigen oder Nichtbeachtung seitens der OECD hinsichtlich Nicht-OECD-Vorschlägen oder -Themen bedeuten erst einmal, dass die OECD-Mitglieder dazu noch keine Position gefunden haben.

Wie andere Beobachter halte ich ein Beharren darauf, dass die OECD das einzige Normsetzungsgremium in der internationalen Steuerzusammenarbeit bleiben möge – eine unmittelbare Folge der Blockade einer Aufwertung des UN-Sachverständigenausschusses für die Entwicklungsfinanzierung –, für einen Ausdruck der lippenbekenntnishaften Haltung zu »Demokratie, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit«, auf die bei der geringsten Gelegenheit gern verwiesen wird.

Nun fordert die OECD die Entwicklungsländer zur »gleichberechtigten« Teilnahme an der Umsetzung von Standards auf, die ausschließlich von OECD-Mitgliedstaaten und der G20 vereinbart wurden. Der BEPS-Prozess entwickelt auch ein multilaterales Instrument zur Änderung bilateraler Steuerabkommen. Diese und andere OECD-Aktivitäten haben die Sensibilität der Steuerbehörden in Entwicklungsländern gegenüber nicht tragbaren Steuerungleichgewichten in diesem Bereich gesteigert und Initiativen zur Selbstorganisation angeregt, um die Situation zu bewältigen.

Weltbank-Blick: Probleme der Ressourcenmobilisierung auf nationaler Ebene – aus Sicht der Entwicklungsländer

Richard Stern



Entwicklungsländer sind mit Problemen der Mobilisierung von internen Steuereinnahmequellen konfrontiert: beispielsweise mangelhaft ausgestaltete und nicht-differenzierende Steuersysteme, ein hohes Maß an Informalität und schwache Steuerverwaltungen. Allerdings lassen sich viele derartige Schwierigkeiten besser auf regionaler und globaler Ebene bewältigen; dazu gehören Steuervergünstigungen für Unternehmen, Besteuerung des Finanzsektors im Sinne der Stabilität, Besteuerung natürlicher Ressourcen und Ökosteuern zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Für die Lösung der Mobilisierungsprobleme vieler Entwicklungsländer sind Steuereinnahmen aus der Rohstoffindustrie zentral. Denn die Sicherstellung der Steuereinnahmen aus dieser Quelle ist für die Armutsminderung und die Entwicklungsfinanzierung entscheidend – weil viele der Ärmsten in ressourcenabhängigen Ländern leben. Hinzu kommt, gerade in Ländern mit geringem Einkommen, wo die Rohstoffgewinnung erst in jüngster Zeit eingesetzt hat, dass sich eine zunehmende Ressourcenmobilisierung größtenteils den Steuereinnahmen durch Rohstoffe verdanken wird.

Gesteigerte Einnahmen aus den Nichtrohstoff-Sektoren sind wichtig. In den rohstoffarmen Ländern ist ein viel moderateres Wachstum der Steuereinnahmen als in den ressourcenabhängigen Ländern zu verzeichnen, insbesondere in Staaten mit geringem Einkommen. In den rohstoffarmen Ländern stagnieren die Staatseinnahmen sogar bei 15% des BIP, der Untergrenze für einen funktionierenden Staat. Untersuchungen zeigen jedoch, dass bei den Ländern mit den niedrigsten Einnahmequoten der Spielraum für eine Steigerung des Steueraufkommens durch vermehrte Steueranstrengungen am größten ist (IMF 2011). Ferner haben Länder wie El Salvador, Tansania und Vietnam Steigerungen der Einnahmequoten von 4-5% in wenigen Jahren erzielt – durch eine Kombination von Steuerreformen (Reduzierung der Körperschaftssteuer-

ervergünstigungen, Ersatz der Mehrwertsteuerbefreiungen durch Besteuerung zum Nullsatz, Durchsetzung von Verrechnungspreisregelungen) sowie Reformen der Steuerverwaltung (Schließen von Schlupflöchern, Stärkung der Mehrwertsteuerfähigkeit, Umsetzung internationaler Steuerverwaltungsvorschriften und Dokumentation).¹ Es ließe sich jedoch noch viel mehr tun, um sie näher an ihr Einnahmepotential heranzuführen.

Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerung (BEPS) sind ein weltweites Problem, das globale Lösungen erfordert. BEPS sind ein großes Problem, da Entwicklungsländer stark auf Körperschaftsteuern, insbesondere der multinationalen Unternehmen, angewiesen sind. Laut OECD strebt die BEPS-Initiative an, einheitliche konsensbasierte internationale Steuervorschriften zu schaffen – durch die Ausrichtung der Besteuerung auf die wirtschaftlichen Tätigkeiten und die Wertschöpfung – und somit die inländischen Besteuerungsgrundlagen zu schützen; gleichzeitig bietet dies den Steuerzahlern größere Sicherheit und Vorhersagbarkeit.

Die BEPS-Initiative führt andere frühere OECD-Initiativen zusammen, so die internationalen Standards zur Steuertransparenz (Informationsaustausch), *Compliance-Kooperation* (horizontales Monitoring/verbesserte Beziehungen), Verrechnungspreisleitlinien und Untersuchungen zu verschiedenen Themen, die nun vom BEPS-Projekt bearbeitet werden.

Allerdings sollten weitere für Entwicklungsländer drängende Themen im Bereich der Besteuerung ebenfalls zu dieser Agenda gehören (beispielsweise Steuervergünstigungen oder Besteuerung natürlicher Ressourcen). Wir müssen die Prioritäten der Entwicklungsländer in Verbindung mit der BEPS-Initiative definieren, ferner die Möglichkeiten, wie die Prioritäten

¹ In IMF (2011), S. 8 zu MwSt, und UNCTAD (2015), FDI, Tax and Development, werden Mindereinnahmen durch internationalen Steuerermisbrauch (Gewinnverlagerung) in Höhe von jährlich 100 Mrd. US-Dollar allein in Entwicklungsländern genannt.

dieser Länder in die globale steuerpolitische Agenda einbezogen werden können. Die laufenden Initiativen müssen gewährleisten, dass Entwicklungsländer von diesem neuen Kooperationsumfeld profitieren und den sie betreffenden wichtigen Umsetzungsfragen viel größere Beachtung schenken.

Der automatische Informationsaustausch (AEOI) besitzt das Potenzial, den Steuervollzug weltweit zu verbessern und illegale Finanzströme zu bekämpfen. Für die Länder bildet er allerdings eine größere Herausforderung als der derzeitige Standard des Global Forum zum »Informationsaustausch auf Anfrage«, der bereits für viele Entwicklungsländer mit geringen Kapazitäten schwierig einzuhalten ist.

Er sieht den jährlichen automatischen Austausch von finanziellen Informationen mit den Steuerbehörden anderer Länder hinsichtlich bestimmter Transaktionen und Salden der Konten vor, die von Staatsangehörigen dieser anderen Länder (direkt oder indirekt) geführt werden. Diesem Ziel sind G8, G20 und EU verpflichtet, sie bewegen sich darauf zu. Das Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten (mehr als 120 Mitgliedstaaten; die Weltbankgruppe ist Beobachter) überwacht die Einhaltung der Bestimmungen in den Ländern weltweit, wobei die Umsetzungsfristen je nach Land unterschiedlich sind.

Entwicklungsländer brauchen erhebliche Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft, um ihre Fähigkeiten zum Informationsaustausch zu verbessern und sich dann in angemessener Frist dem AEOI anzunähern, sodass andere, noch drängendere Steuerprobleme bis dahin nicht außer Acht geraten. Darüber hinaus müssen die Entwicklungsländer dabei unterstützt werden, über die Fähigkeit zum automatischen Austausch von Steuerinformationen hinauszukommen und die Informationen, die sie mit anderen Ländern austauschen, zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und illegalen Finanzströmen zu nutzen. Des Weiteren müssen die Entwicklungsländer bestehende Lücken hinsichtlich Informationen aus Industrienationen schließen, die in den Jahren vor der EOI-Agenda nicht mit ihnen geteilt wurden.

Keine Steuern, keine Entwicklung – Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen

Programm

9:00 **Registrierung**

9:30 **Begrüßung**

Jochen Steinhilber, Friedrich-Ebert-Stiftung, Referatsleiter Globale Politik und Entwicklung

9:45 **Auftaktpodium**

Welche Rolle spielen Steuern für Entwicklung und wo liegen die Probleme?

Dereje Alemayehu, Global Alliance for Tax Justice

S.E. Jorge Jurado, Botschafter der Republik Ecuador

Bärbel Kofler, MdB, SPD-Bundestagsfraktion

Thomas Silberhorn, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Moderation: Thomas Mättig, Friedrich-Ebert-Stiftung

11:15 **Kaffeepause**

11:45 **Podium 2**

Steuervermeidung von Konzernen:

Was bringt BEPS den Ländern des Globalen Südens?

Leyla Ates, Istanbul Kemerburgaz Universität

José Antonio Ocampo, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, ICRICT

Grace Perez-Navarro, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD

Richard Stern, World Bank Group

Moderation: Markus Henn, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung, WEED

13:15 **Mittagspause**

14:15 **Arbeitsgruppe 1**

Internationaler Steuerwettbewerb: Müssen und können wir ihn stoppen?

Input (am Beispiel Madagaskars): Tovony Randriamanalina, Universität Paris Dauphine

Berichtersteller: Markus Meinzer, Tax Justice Network



14:15 **Arbeitsgruppe 2**

Doppelbesteuerungsabkommen: Verteilen sie die Gewinne zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gerecht?

Input: Klaus Klotz, Bundesministerium der Finanzen

Berichterstatter: Klaus Schilder, Misereor

14:15 **Arbeitsgruppe 3**

Globale Steuerregierung: Hilft eine Weltsteuerbehörde oder ein zwischenstaatliches UN-Gremium den Entwicklungsländern?

Input: Manuel Montes, South Centre

Berichterstatterin: Erika Dayle Siu, Anwältin und Consultant für Steuern und Entwicklung

14:15 **Arbeitsgruppe 4**

Gesamtkonzernsteuer: Löst sie die Probleme von Entwicklungsländern besser als das aktuelle System?

Input: Sol Picciotto, BEPS Monitoring Group

Berichterstatterin: Lisa Großmann, Netzwerk Steuergerechtigkeit

15:45 **Kaffeepause**

16:00 **Berichterstattung Workshops**

16:15 **Abschlusspodium:**

Über BEPS hinaus – Was brauchen wir noch für gerechte Unternehmensbesteuerung?

Verónica Grondona, Centro Cultural de la Cooperación

Michael Lennard, Financing for Development Office, Vereinte Nationen

Martin Kreienbaum, Bundesministerium der Finanzen

Moderation: Tove Maria Ryding, European Network on Debt and Development, Eurodad

KEINE STEUERN, KEINE ENTWICKLUNG

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Thomas Mättig / Koordinator Globalisierungsprojekt
Tel.: ++49-30-269-35-7415 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

Konferenzbericht: Hannes Fauser und Sarah Godar
Interviews: Andrea Protscher

Fotos: Stephanie Leisten (S. 1, 2, 16, 17, 22)
Joel Sheakoski (S. 13, 15, 19)

Grafikkreation: Dominik Ziller
Satz und Layout: Dreispringer Lab

