

# Internationale Steuergerechtigkeit und Entwicklungsfinanzierung : Steuerflucht und die Rolle der Schweiz

Autor(en): **Missbach, Andreas / Herkenrath, Mark**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **30 (2010)**

Heft 58

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651635>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## **Internationale Steuergerechtigkeit und Entwicklungsfinanzierung**

### **Steuerflucht und die Rolle der Schweiz**

Der Damm scheint gebrochen. Der Schweizer Bundesrat spricht sich ausdrücklich gegen unversteuerte Gelder auf dem Finanzplatz aus. Nur: Schöne Worte und halbherzige bilaterale Zugeständnisse reichen hier nicht. Für Steuersünder aus Entwicklungsländern<sup>1</sup> hat sich in der Schweizer Steuerausienpolitik bisher gar nichts geändert. Die Länder des globalen Südens verlieren durch die Steuerflucht in die Schweiz weiterhin Milliardeninnahmen, die sie für dringend notwendige Investitionen in die Bildung, die Gesundheit und die Armutsbekämpfung einsetzen könnten.

Zwar hat die Schweiz ihre jahrzehntelange Blockadehaltung gegen die internationalen Minimalstandards in Sachen Steuerkooperation inzwischen aufgegeben und mit knapp zwei Dutzend Ländern neue Doppelbesteuerungsabkommen verhandelt. Für diese Länder gibt es jetzt die erweiterte Amtshilfe, also den Informationsaustausch auf Anfrage auch bei Steuerhinterziehung. Doch die Entwicklungsländer blieben von diesen zaghaften Fortschritten ausgeschlossen. Selbst das Wort „Entwicklungsländer“ sucht man in der Finanzmarktstrategie des Bundesrates<sup>2</sup> vergeblich.

Zudem will die Schweiz bei den neuen Doppelbesteuerungsabkommen Gegenforderungen durchsetzen, nämlich die Senkung der Quellensteuersätze für Tochtergesellschaften von Schweizer Unternehmen. Die Folgekosten, die den Entwicklungsländern durch Zugeständnisse bei der Besteuerung von ausländischen Investitionen entstehen könnten, dürften den geringen Nutzen, den die Amtshilfe bei Steuerhinterziehung bringt, schnell einmal überwiegen. Letztlich gibt es nur ein Instrument, das die Besteuerung von grenzüberschreitend angelegten Vermögen nach den Regeln und Steuersätzen des Herkunftslandes tatsächlich gewährleisten kann: den automatischen Informationsaustausch. Das gilt auch für die Entwicklungsländer. Stattdessen verfolgt der Finanzplatz Schweiz mit dem Segen des Bundesrates eine Zebra-Strategie: weisse Neugelder aus der OECD, Schwarzgelder vom Rest der Welt.

### **Steuern als zentrales Element der Entwicklungsfinanzierung**

Die Staatengemeinschaft hat sich ambitionierte Ziele gesetzt. Bis zum Jahr 2015 will sie mit den Millenniumsentwicklungszielen die weltweite Armut halbieren und in vielen wichtigen Bereichen der sozialen Entwicklung messbare Fortschritte erzielen. Dies setzt allerdings Investitionen und höheren Staatsausgaben voraus. Zur Erreichung der Millenniumsziele im

Bildungsbereich zum Beispiel braucht es weltweit zusätzlich 18 Millionen Lehrer/innen (Actionaid 2009, 4). Ein Teil des nötigen Geldes muss dabei von aussen kommen, also durch eine deutliche Steigerung der Entwicklungshilfe (UNDP 2005). Doch auch die Staatseinnahmen in den Entwicklungsländern selbst müssen wachsen. Sollen die Millenniumsziele tatsächlich erreicht werden, müssen die Staatsausgaben der ärmsten Länder gemessen an der gesamten Wirtschaftsleistung um mindestens vier Prozent zunehmen. In absoluten Zahlen bedeutet das eine Verdoppelung insbesondere der Ausgaben für die Armutsbekämpfung, die Landwirtschaft, die Bildung und das Gesundheitswesen.

Es erstaunt deshalb, dass das Thema Steuern und Steueroasen in der Entwicklungsdiskussion lange Zeit ein Schattendasein fristete. Erst in den letzten Jahren ist der Zusammenhang zwischen Steuerflucht und Entwicklungsfinanzierung von einigen Entwicklungsorganisationen und Wissenschaftler/innen stärker in den Vordergrund gerückt worden, nicht zuletzt dank dem von der EvB und Alliance Sud mit gegründeten internationalen Netzwerk Steuergerechtigkeit (*Tax Justice Network, TJN*). Verlässliche Statistiken und vergleichende Studien gibt es aber weiterhin nur wenige.

Im vergangenen Jahr jedoch ist dieses Thema ganz oben angekommen. So versprach der damalige englische Premier Gordon Brown anlässlich des Gipfeltreffens der G-20 in London: „We will set out new measures to crack down on the tax havens that siphon off money from developing countries – money that could otherwise be spent on bednets, vaccinations, economic development and jobs“ (Actionaid 2009, 2). Und auch die Zivilgesellschaft im Süden regt sich. Im März 2010 organisierte das Tax Justice Network Afrika die erste „Pan-African Conference on Taxation and Development“.

Unter Entwicklungsexpert/innen herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Armut am besten reduziert werden kann, wenn die Staatsausgaben gezielt auf die Bedürfnisse der Armen zugeschnitten werden. Dabei kommt der Höhe der verfügbaren Mittel für direkte Transfers, Bildungsprogramme, Gesundheitsposten und Spitäler sowie die Förderung der Subsistenzlandwirtschaft und der städtischen Produktion zentrale Bedeutung zu. Doch nur ein Teil der nötigen Ausgaben kann durch veränderte Budgetprioritäten finanziert werden, zum Beispiel durch geringere Militärausgaben. Was es vor allem braucht, sind Mehreinnahmen durch zusätzliche Steuereinkünfte. Steuereinnahmen haben nicht zuletzt den Vorteil, dass sie weniger stark schwanken und verlässlicher sind als Entwicklungshilfegelder. Die Entwicklungsländer könnten mit höheren Steuereinnahmen autonomer werden und sich von den oft strengen Auflagen sowohl der Geber als auch der Gläubiger befreien. Im Gegenzug wären Regierungen, die sich primär über Steuern finanzieren, ihrer Bevölkerung gegenüber mehr Rechenschaft schuldig, als Regierungen, deren Haupteinnahmequellen ausserhalb des Landes liegen. Dabei haben die Entwicklungsländer bei der Steigerung der

Steuereinnahmen ein beträchtliches Potential. Die gesamten Steuereinnahmen betragen hier nur zwischen 10-20 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP), gegenüber 25-40 Prozent in den Industrieländern.<sup>3</sup>

Eine Steigerung der Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern ist umso dringender, als die fortschreitende Handelsliberalisierung im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO eine drastische Reduktion der Zolleinnahmen bewirkt. Vor allem in den ärmsten Ländern sind Zölle bisher die Haupteinnahmequelle der öffentlichen Haushalte gewesen. Schon jetzt hat der Wegfall der Zölle zu *Einnahmeverlusten* geführt, die nicht kompensiert werden konnten. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds für den Zeitraum von 1975-2000 kommt zum Schluss, dass für jeden Franken Einnahmeverlust durch Zollsenkungen lediglich 28-49 Rappen mit neuen Steuereinnahmen ersetzt werden konnten. Mit anderen Worten: Die Entwicklungsländer haben 50-70 Prozent der früheren Zolleinnahmen bereits verloren. Und die Verluste waren grösser, je ärmer die Länder waren (Baunsgaard/Keen 2005).

Trotzdem machen Zölle für viele Entwicklungsländer immer noch 25-50 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus.<sup>4</sup> Ihr Wegfall bis 2015 könnte in vielen Ländern einen Grossteil der versprochenen Erhöhung der Entwicklungshilfe wegfressen. Alleine deswegen ist eine deutliche Erhöhung der Steuereinnahmen nötig.

### **Die schwarzen Löcher der Weltwirtschaft**

Dass die Steuereinnahmen in Entwicklungsländern nicht höher sind, hat zum Teil auch mit Schwächen im Steuersystem und in der Steuerverwaltung zu tun. Ebenso tragen der grosse Anteil der informellen Wirtschaft und das niedrige Einkommensniveau dazu bei. Die wichtigste Ursache liegt aber ausserhalb der betroffenen Länder, nämlich beim weltweiten Netz von Steueroasen und spezialisierten Finanzplätzen, das Unternehmen und Einzelpersonen die Umgehung ihrer Steuerpflicht erleichtert. Das Tax Justice Network zählt weltweit 72 solche Steueroasen – wobei die Hälfte davon sich erst seit den 1970er Jahren die Gesetze und Regeln gegeben hat, die eine Steueroase überhaupt ausmachen. Die weltwirtschaftliche Bedeutung dieser Steueroasen ist enorm: Berechnungen des TJN zeigen auf, dass die Hälfte aller weltweit getätigten Finanztransaktionen in der einen oder anderen Form ihnen in Kontakt kommt und ein grosser Teil des Welthandels darüber verbucht wird (Tax Justice Network 2005a).

Weil Intransparenz, laxe Regulierung und Geheimhaltung zum Wesenszweck von Steueroasen gehören, gibt es keine genauen Zahlen über das weltweite Volumen der Geldflüsse, die darüber abgewickelt werden. Raymond Baker (2005) machte für das „schmutzige“ Geld, das jährlich durch Steueroasen fliesst, jedoch folgende Schätzungen (in Milliarden US-Dollar), die auch von der Weltbank offiziell verwendet wurden:<sup>5</sup>

	<i>Welt</i>		<i>Entwicklungsländer</i> <i>(inkl. ehemaliger Ostblock)</i>	
	hoch	niedrig	hoch	niedrig
Krimineller Ursprung	549	331	338	169
Aus Korruption	50	30	40	20
Steuerlich motivierte kommerzielle Transaktionen	1000	700	500	350
<b>Total</b>	<b>1599</b>	<b>1061</b>	<b>778</b>	<b>539</b>

Baker listet Steuerfluchtgelder nicht gesondert auf, sondern subsumiert sie unter „Korruption“ und „krimineller Ursprung“. Es macht durchaus Sinn, Gelder, die aus kriminellen Tätigkeiten wie Drogen-, Waffen- oder Menschenhandel stammen, mit Steuerfluchtgeldern und Transaktionen, die zur „normalen“ steueroptimierten Geschäftstätigkeit multinationaler Konzerne gehören, zusammen zu betrachten. Denn die Strukturen, die zur Steuervermeidung und -hinterziehung gebraucht werden (Schachtelkonstruktionen von Stiftungen, Briefkastenfirmen und Bankkonten in Steueroasen), sind dieselben, die genutzt werden, um Geld zu waschen. Und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen bleibt so lange zahnlos, wie die Steuerflucht nicht angegangen wird.

Für die Einkommensverluste, die den Entwicklungsländern durch die internationale Steuerflucht im engeren Sinne entstehen, gibt es folgende Schätzungen:

<i>Steuerverluste Entwicklungsländer</i> <i>(Milliarden US-Dollar jährlich)</i>	
Privatvermögen in Steueroasen <sup>6</sup>	50
Steuervermeidung von Konzernen <sup>7</sup>	160
Verluste durch Steuerkonkurrenz <sup>8</sup>	35
<b>Total Verluste Entwicklungsländer durch Steueroasen</b>	<b>245</b>

Weil die Steuervermeidung von Unternehmen im Beitrag von Bruno Gurtner thematisiert wird, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Rolle der Steueroasen bei der Steuerflucht von reichen Individuen. Hier spielt die Schweiz durch ihre Spezialisierung auf das Private Banking eine herausragende Rolle. Während die Steuerhinterziehung von Individuen alle betroffenen Länder schädigt, kommt bei den Entwicklungsländern erschwerend hinzu, dass Einkommen und Vermögen sehr stark konzentriert sind. In Bangladesch beispielsweise ist weniger als ein Prozent der Bevölkerung als Steuerzahler registriert, und lediglich 4 Prozent davon (das heisst 0,04 Prozent der Gesamtbevölkerung) kommen für 40 Prozent der Steuern auf.<sup>9</sup> Steuerflucht im kleinen Segment der (potentiell) grossen Steuerzahler hat demnach in Entwicklungsländern einen starken Einfluss auf die Gesamtsumme der erhobenen direkten Steuern.



Auch wenn Entwicklungsländer aufgrund ihres Entwicklungsstandes nicht das selbe Potential von Steuereinnahmen haben wie Industrieländer, könnte die Bekämpfung der Steuerflucht grosse Summen für die Finanzierung der sozialen Entwicklung freimachen. Wenn nur schon alle Entwicklungsländer ihre Steuererträge auf 15 Prozent des BIP steigern könnten – diesen Wert übertreffen heute schon einige Entwicklungsländer –, hätten sie annähernd 200 Milliarden Dollar Mehreinnahmen (Actionaid 2009, 9-13).

Die *Erklärung von Bern* schätzte 2008 die Steuerfluchtgelder aus Entwicklungsländern, die auf Banken in der Schweiz liegen, auf 362 - 1'467 Milliarden Franken, die jährlichen Verluste auf 5.4 - 22 Milliarden Franken. Das ist in jedem Fall ein Vielfaches der 1.5 Milliarden Franken, welche die Schweiz jährlich für die Entwicklungshilfe ausgibt (Deza und Seco 2008, ohne Europa). Für die Schätzung wurden ein Total der ausländischen Privatvermögen von 2'500 bis 4'000 Milliarden Franken und eine Schwarzgeldquote von 50-90 Prozent angenommen (Erklärung von Bern 2008). Im Frühjahr 2009 nannte die Schweizerische Bankiervereinigung zum ersten Mal eine Zahl für ausländische Gelder in der Schweiz, nämlich 2'150 Milliarden Franken.<sup>10</sup> Da die Schwarzgeldquote der Gelder aus Entwicklungsländern deutlich über 50 Prozent liegen dürfte, kann auch auf der Basis dieser Zahl von mindestens 400 Milliarden Franken Steuerfluchtgeldern aus Entwicklungsländern ausgegangen werden.

### **Internationale Initiativen gegen Steuerflucht und Steueroasen**

Seit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Kampf gegen die internationale Steuerflucht auf der weltpolitischen Agenda weit nach oben gerückt. Bekannte Steueroasen, die Anfang 2009 von der OECD noch als hochgradig intransparent und unkooperativ eingestuft worden waren, sind inzwischen etwas kooperationsbereiter geworden. Auf internationalen Druck hin haben sich Länder wie die Schweiz, Österreich und Liechtenstein immerhin bereit erklärt, in Fragen der internationalen Steuerkooperation den weltweit anerkannten Minimalstandard, den Informationsaustausch auf Anfrage, zu übernehmen. Bei einem begründeten Verdacht auf Steuerhinterziehung sollen die ausländischen Behörden von diesen Ländern nun trotz Bankgeheimnis Zugriff auf die benötigten Kundendaten erhalten.

Die „schwarze“ OECD-Liste der Steueroasen, die diese ersten Fortschritte massgeblich mitverursacht hat, ist damit obsolet geworden. Dafür soll nun im Rahmen eines Peer Review-Verfahrens überprüft werden, ob die betroffenen Länder ihren Versprechen auch wirklich nachkommen. In diesen zweistufigen Länderexamen wird untersucht, wieviele der internationalen Steuerabkommen eines Landes den OECD-Mindeststandards entsprechen und ob die darin enthaltenen Vereinbarungen auch effektiv

genug umgesetzt werden. Am Ende des Prozesses wird ein internationales Ranking stehen. Der Schweiz steht der erste Teil des Examens bereits dieses Jahr bevor, der zweite im Herbst 2012.

Die Peer Review-Initiative der OECD ist durchaus zu begrüßen. Sie wird dafür sorgen, dass die Diskussion um die internationale Steuerflucht auch dann weitergeht, wenn die globale Finanzkrise wieder am Abflauen ist. Problematisch ist aber, dass diese Diskussion weiterhin klar von den Interessen der Industrieländer dominiert wird. In der OECD, die dem Uno-Komitee für Steuerfragen ihre führende Rolle in diesem Bereich abspenstig gemacht hat, sind die Entwicklungsländer nicht mitvertreten. In den anstehenden Peer Reviews soll darum auch nicht untersucht werden, ob die internationalen Steuerabkommen des untersuchten Landes ausschliesslich andere OECD-Mitglieder oder auch ärmere Länder betreffen. Eine Konsultation unabhängiger entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen ist in den Länderexamen ebensowenig vorgesehen.

Tatsächlich haben die Entwicklungsländer, die am stärksten unter den Folgen der internationalen Steuerflucht leiden, von den bisherigen Fortschritten im Kampf gegen die Steuerflucht kaum einen Nutzen gehabt. In einer Analyse, die auf offizielle OECD-Statistiken zurückgreift, zeigt das deutsche Hilfswerk Misereor auf, dass weltweit nur gerade 6 Prozent aller Doppelbesteuerungsabkommen, die den OECD-Standards entsprechen, Entwicklungsländer betreffen.<sup>11</sup> Einfachere Abkommen, die ausschliesslich den Informationsaustausch in Steuerfragen regeln, gibt es mit den Entwicklungsländern noch gar keine. Das Geschäft der Steueroasen und Offshore-Zentren im Norden mit der Steuerflucht aus dem Süden dürfte wie bisher ungehindert weitergehen.

Die OECD scheint sich des Problems allerdings zunehmend bewusst zu werden. Im März 2010 ist es denn auch zu einer historischen Premiere gekommen: Der Fiskalausschuss und der Entwicklungsausschuss der Organisation hielten in Paris erstmals ein gemeinsames Treffen ab, um über die entwicklungspolitischen Aspekte der internationalen Steuerflucht zu diskutieren. Resultat des Treffens war die Gründung einer Task Force, an der sich auch ausgewählte Nichtregierungsorganisationen beteiligen, darunter auch das Tax Justice Network. Ein Hauptanliegen der Arbeitsgruppe besteht darin, dass die Entwicklungsländer möglichst rasch zu internationalen Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen kommen sollen.

Zudem hat die OECD diesen Frühling gemeinsam mit dem Europarat die Revision eines multilateralen Abkommens über den Informationsaustausch in Steuerfragen abgeschlossen, das die Unterzeichnerstaaten im Minimum auf den Informationsaustausch auf Anfrage, bei einzelnen Steuerarten aber sogar auf den spontanen und den automatischen Informationsaustausch verpflichtet. Neu soll das Abkommen auch Entwicklungsländern offenstehen. Hohe Funktionäre der OECD rechnen damit, dass es

bereits 2011 von genügend Mitgliederstaaten der OECD und des Europarats unterschrieben sein wird, um in Kraft treten zu können. Ab dann dürfen sich auch Nichtmitglied-Staaten, also Entwicklungs- und Schwellenländer, um die Aufnahme in das Abkommen bewerben.

### **Fortschritte in der Schweiz?**

Die Schweiz hat seit dem März 2009 im Eilzugtempo zwei Dutzend internationale Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit erweiterter Amtshilfe ausgehandelt. Doch auch hier haben die jüngsten Entwicklungen den ärmeren Ländern noch keinen Nutzen gebracht. Die bereits unterschriebenen Abkommen betreffen nur Industrieländer sowie den Ölstaat Katar und das Schwellenland Mexiko, ein OECD-Mitglied. Fertigverhandelt, aber noch nicht unterschrieben sind ausserdem die Abkommen mit Kasachstan und Uruguay. Die Verhandlungen mit Indien laufen noch. Ärmere Länder und vor allem die Fokusländer der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit fehlen hingegen auf der Liste. Das widerspricht dem Gebot der entwicklungspolitischen Kohärenz und wirft ein schlechtes Licht auf die bundesrätlichen Bemühungen, den Finanzplatz tatsächlich auf grössere Transparenz zu verpflichten.

Der Bundesrat selbst weist den Vorwurf, mit seiner Steuerpolitik die Entwicklungsländer systematisch benachteiligen zu wollen, entschieden von sich. Er betont, es stehe grundsätzlich allen Ländern frei, bei der Schweiz Steuerabkommen mit erweiterter Amtshilfe zu beantragen. In seinem Finanzplatzbericht vom Dezember 2009 hält der Bundesrat allerdings genauso deutlich fest, dass die OECD-Staaten bei den anstehenden Vertragsverhandlungen strategische Priorität geniessen. Die „neue“ Steuer-aussenpolitik der Schweiz soll sich mit anderen Worten primär an den Interessen derjenigen Länder orientieren, von denen der grösste internationale Druck ausgeht. Die Entwicklungsländer werden auf die Wartebank verwiesen.

Zudem hat sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, die Einführung der erweiterten Amtshilfe mit Gegenforderungen bei der Besteuerung von Schweizer Auslandsinvestitionen zu verbinden. So bestand die Doppelbesteuerungsabkommen-Politik der Schweiz vor dem März 2009 darin, den Partnerländern im Gegenzug gegen den Verzicht auf einen umfassenden Informationsaustausch ein vergleichsweise grosszügiges Quellenbesteuerungsrecht einzuräumen. Doch in den neu verhandelten Abkommen wurden die bisher geltenden maximalen Quellensteuersätze deutlich abgesenkt, insbesondere bei Dividenden aus qualifizierten Auslandsbeteiligungen und bei Lizenzgebühren. Bei den Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen wurde in sieben der elf neuen DBA sogar der Nullsatz vereinbart, und alle neuen Abkommen beinhalten überdies niedrigere Definitionsschwellen für qualifizierte Beteiligungen als der Durchschnitt



der früheren Abkommen. Nach Angaben des Bundesrates soll diese Politik der Gegenforderungen zukünftig weiterverfolgt werden.<sup>12</sup>

Inwieweit es für ärmere Länder Sinn machen würde, von der Schweiz neue Doppelbesteuerungsabkommen zu verlangen, ist darum fraglich. Den potentiellen Zusatzeinnahmen durch die erweiterte Amtshilfe stehen hier mögliche Verluste bei der Besteuerung von Auslandsinvestitionen gegenüber. Im Kampf gegen die internationale Steuerflucht ist die erweiterte Amtshilfe jedoch eine ausgesprochen stumpfe Waffe. Im Gegensatz zum automatischen Informationsaustausch setzt sie voraus, dass die ausländischen Steuerbehörden eine klare Vorstellung davon haben, nach welchen Daten eigentlich gesucht werden soll. Damit einem Amtshilfebegehren stattgegeben wird, muss das Gesuch bereits detaillierte Angaben nicht nur über den mutmasslichen Steuerhinterzieher, sondern auch über dessen Bankverbindung enthalten. Ausserdem muss begründet werden, warum die gesuchten Informationen steuerlich relevant sein könnten. Das sind administrative Hürden, die sich in der Praxis nur selten bewältigen lassen.

### **Automatischer Informationsaustausch – überall und multilateral**

Der automatische Informationsaustausch ist letztlich das einzige System, das garantiert, dass auch im Ausland angelegte Vermögen nach den Regeln und Steuersätzen des Herkunftslandes besteuert werden können. Deshalb fordern ihn nicht nur Nichtregierungsorganisationen. Eine UNO-Expertengruppe zur Finanzkrise unter Leitung des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz verlangt den automatischen Informationsaustausch ebenfalls (UN 2009).

In vielen Ländern (z.B. den USA oder in mehreren EU-Ländern) haben die Steuerämter Zugriff auf die Bankdaten von inländischen Konten. Der automatische Informationsaustausch verhindert die Steuerhinterziehung über Konten im Ausland. Dafür verlangt das Steueramt in Land A von den einheimischen Banken die Angaben über Höhe und Ertrag der Konten von Steuerpflichtigen aus Land B. Diese Informationen werden dann einmal jährlich an das Steueramt des Landes B überwiesen. In der EU ist mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie für alle Länder ausser Österreich und Luxemburg (die eine Übergangslösung herausgehandelt haben) der automatische Informationsaustausch bereits Realität. Auch andere Länder haben sich bilateral darauf geeinigt, beispielsweise die USA und Mexiko beim Austausch von Angaben über Dividendeneinkommen. Für die elektronische Abwicklung des Informationsaustausches, also die technischen Details, hat die OECD bereits detaillierte Vorlagen ausgearbeitet.

Der Bundesrat lehnt den automatischen Informationsaustausch jedoch weiterhin kategorisch ab und betet das von der Bankenlobby lancierte Credo des „gläsernen Bürgers“ nach. Dabei muss er es eigentlich besser

wissen. Denn Informationen fliessen auch beim automatischen Informationsaustausch nur zwischen autorisierten Steuerbehörden. In der Schweiz wäre demnach bereits die Mehrheit der Lohnabhängigen „gläsern“, denn die Steuerbehörden sind mit dem Lohnausweis genauestens über deren Einkommensverhältnisse informiert. In einigen Kantonen (u.a. Bern, beide Basel, Luzern und Waadt) geschieht dies sogar automatisch: Die Lohneinkommen werden hier direkt ans Steueramt gemeldet. Und wenn eine Pensionskasse Alterskapital auszahlt oder eine Rente entrichtet, meldet sie das der eidgenössischen Steuerverwaltung, welche die Meldung dann an den betroffenen Kanton weiterleitet. Es gibt ihn also bereits, den „automatischen Informationsaustausch“, aber eben nur für Arbeits- und nicht für Kapitaleinkommen.

Was die Entwicklungsländer angeht, so gibt es einige wenige darunter, deren Rechtstaatlichkeit für den automatischen Informationsaustausch von Steuerdaten nicht ausreichend ist. Zudem sind weiterhin gewisse technische Fragen zu lösen. Entwicklungsorganisationen und das Tax Justice Network fordern darum einen multilateralen Prozess unter Beteiligung von Industrie- und Entwicklungsländern, der sich diesen Fragen annehmen soll. „This (...) must include a process to ensure that participating states meet appropriate global standards of confidentiality, data protection and human rights“ (Tax Justice Network et al. 2010). Ein multilaterales Regime des automatischen Informationsaustauschs könnte nicht nur die Einnahmen zur Entwicklungsfinanzierung steigern, sondern auch die Qualität der Regierungsführung und die Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung verbessern. Würde die Schweiz ihre grundsätzliche Ablehnung gegen wirkungsvolle Kooperation in Steuerfragen aufgeben, so könnte sie für einmal die neuen Regeln aktiv mitgestalten.

Ohne automatischen Informationsaustausch droht der Schweiz eine Rückkehr in die Schmuddel-Ecke, mit einem Finanzplatz, der sich zunehmend auf Steuerfluchtgelder aus Entwicklungs- und Schwellenländern spezialisiert. 2008 kamen bereits fast die Hälfte der Neugelder aus Schwellenländern (McKinsey 2009, 9). Nachhaltig ist die Zebra-Strategie – weisse Neugelder aus der OECD, Schwarzgelder vom Rest der Welt – auf keinen Fall. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch aus den Entwicklungs- und Schwellenländern der Druck zunimmt.

## Anmerkungen

- 1 Der Begriff „Entwicklungsländer“ ist kontrovers, weil er einen eindeutigen Entwicklungsbegriff unterstellt. Mangels überzeugender alternativer Begriffe und weil „Developing Countries“ in der internationalen Debatte überwiegt, wird er hier dennoch verwendet.
- 2 Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik - Bericht in Beantwortung des Postulats Graber (09.3209), 16.12.09, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01622/index.html?lang=de>

- 3 European Commission, Tax and Development: Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters, Brussels 21.4.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0163:FIN:EN:PDF>.
- 4 <http://databank.worldbank.org>: Customs and other import duties (% of tax revenue).
- 5 Global Financial Integrity hat die Grössenordnung von Bakers Schätzungen mit eigenen Schätzungen, die sich auf verschiedene Datenquellen und Methoden abstützen, bestätigt: Global Financial Integrity, 2008: Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006. [http://www.gfi.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=274&Itemid=118](http://www.gfi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=118)
- 6 Tax Justice Network 2005b.
- 7 Christian Aid 2008 (technical appendix, Zahl aufgerundet)
- 8 Oxfam 2000.
- 9 Commission on Capital Flight and Development (Norwegen): Tax Havens and Development, 18.6.2009. [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax\\_report.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax_report.pdf)
- 10 [http://www.swissinfo.ch/ger/2\\_Bio.\\_Franken\\_von\\_auslaendischen\\_Privatkunden.html?cid=7277162](http://www.swissinfo.ch/ger/2_Bio._Franken_von_auslaendischen_Privatkunden.html?cid=7277162)
- 11 Misereor (2010): „Double Tax Treaties and Tax Information Exchange Agreements: What Advantages for Developing Countries?“ 26. Januar.
- 12 In der Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements zum neuen Doppelbesteuerungsabkommen mit der Türkei kommt diese Politik der Gegenforderungen besonders deutlich zum Ausdruck: „Die Neuverhandlung der DBA geht zum Teil weit über die Ausweitung der Amtshilfe in Steuersachen hinaus. Die Schweiz hat nicht nur über die Anpassung der Amtshilfe verhandelt, sondern auch zahlreiche Vorteile für die Wirtschaft herausgeholt. Dazu gehören Quellensteuerreduktionen und Nullsätze bei Dividenden, Zinsen und Lizenzzahlungen ... Diese Politik wird fortgesetzt.“

## Literatur

- ActionAid, 2009: Accounting for poverty, How international tax rules keep people poor.
- Baker, Raymond W. 2005: Capitalism's Achilles Heel. New Jersey
- Baunsgaard, Thomas / Keen, Michael, 2005: Tax revenue and (or ?) trade liberalisation, IMF Working Paper, Nr. 112
- Christian Aid, 2008: Death and taxes: the true toll of tax dodging
- Erklärung von Bern, 2008: Ein Elefant im Wohnzimmer. Zürich
- McKinsey & Company, 2010: European Private Banking Survey 2009
- Oxfam, 2000: Tax havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication
- Tax Justice Network, 2005a: Tax us if you can, Wie sich Multis und Reiche der Besteuerung entziehen und was dagegen unternommen werden kann. Bern
- Tax Justice Network, 2005b: The price of offshore. Bern
- Tax Justice Network, Actionaid, Christian Aid, CCFD, CIDSE, 2010: Debt and Development Coalition Ireland, Eurodad, Ibis, Oxfam International, Civil Society Recommendations for the EU Council Conclusions of June
- UN, 2009: Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System.
- UNDP 2005: Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, London