



HINTERGRUNDINFORMATION

UNIC/FfD/7
Februar 2002

Globale Steuerschlupflöcher stopfen

Die Globalisierung und der Handel über Internet haben eine Reihe von Schwierigkeiten für eine gerechte Erhebung von Steuern geschaffen. Der Umgang mit dieser neuen Situation wird sich entscheidend darauf auswirken, ob Entwicklungsländer ausreichend Finanzmittel mobilisieren können, um ihre Wirtschaft zu stärken und die weitverbreitete Armut zu überwinden. Dies ist Gegenstand der Diskussionen in Vorbereitung auf die Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002.

Die zunehmende Zahl der über das Internet abgewickelten Geschäfte, die Expansion multinationaler Konzerne und die grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen haben zahlreiche neue Probleme bei der Steuererhebung aufgeworfen. Regierungen in Entwicklungs- und Industrieländern stehen oft gleichermaßen unter starkem Druck, wenn sie Art und Höhe von Steuern in der bizarren neuen Welt des e-business und blitzschneller grenzüberschreitender Finanzflüsse festlegen müssen. Steuervermeidung und Steuerflucht nehmen nach Schätzungen der Vereinten Nationen zu, während gerade die Regierungen in Schwellen- und Entwicklungsländern Schwierigkeiten haben, öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur für Entwicklung sicherzustellen.

Im Zeitalter der Globalisierung kommt es auch zu Unklarheiten und Streitigkeiten über die Besteuerung des Einkommens von im Ausland lebenden Personen und zu einem Wettbewerb der Länder in der Steuerpolitik, dem sogenannten "race-to-the-bottom". Dabei versuchen Länder, durch niedrige Steuern oder abgabenfreie Zeiträume Anreize für Auslandsinvestitionen zu schaffen. Dies führt zur Neutralisierung anderer Investitionsanreize und zur Minderung ihrer Steuereinnahmen.

Maßnahmen zur Verschärfung der Steuereinhebungsverfahren und zur Schließung der sich durch die Globalisierung anbietenden Schlupflöcher entsprechen dem globalen Trend, entschiedener gegen Geldwäsche, illegalen Geldtransfer, grenzüberschreitende Kriminalität und internationalen Terrorismus vorzugehen.

Multilaterale Einrichtungen und Gremien haben mindestens zehn Vorschläge zur Lösung dieser Probleme vorgelegt. Sie sind in einem UNO-Bericht (A/AC.257/Add.1) enthalten, der als Diskussionsgrundlage zur Vorbereitung der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, Mexiko, im März 2002 dient.

Neun dieser Vorschläge sind im letzten Jahr entstanden. Sie zielen im wesentlichen auf eine stärkere internationale Zusammenarbeit der Steuerbehörden ab. Diese freiwillige Zusammenarbeit würde sich nicht nur auf den Aus-

tausch von Informationen beziehen, sondern auch auf technische Unterstützung bei der Steuerverwaltung und Steuererhebung in Entwicklungsländern.

Das globale Steuernetzwerk

Der Vorschlag zur Aufnahme eines internationalen Dialogs zwischen den Regierungen in Steuerfragen sowie zur Verbreitung von vorbildlichen Praktiken und zur Festlegung einer Strategie der technischen Hilfe ging aus Diskussionen zwischen Mitarbeitern der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der 28 wirtschaftlich fortgeschrittenen Länder vertretenden Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hervor. Ihr Vorschlag wurde an den Vorbereitungsausschuss der Konferenz weitergeleitet.

Das Netzwerk soll nicht zur Schaffung einer neuen Institution führen, sondern Informationen und Ressourcen der Weltbank, des Währungsfonds und der OECD bündeln. Damit auch den Standpunkten der Entwicklungs- und Schwellenländer voll Rechnung getragen wird, soll ein Mechanismus geschaffen werden, in dem die zuständigen Stellen der UNO und andere teilnehmende Institutionen in dieses Vorhaben eingebunden werden. Außerdem wurde die Einsetzung eines allgemeinen Leitungsgremiums für das Netzwerk angeregt. So schlägt etwa ein Arbeitspapier der Vereinten Nationen über Steuerkooperation, das für den Vorbereitungsausschuss der Konferenz ausgearbeitet wurde, vor, die Tätigkeit des Netzwerkes regelmäßig vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen überprüfen zu lassen.

Ad-hoc-Expertengruppe zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen

Die meisten zwischenstaatlichen Diskussionen über internationale Aspekte des Steuerwesens finden in Gremien statt, in denen nur eine begrenzte Anzahl von Ländern vertreten sind. Es gibt aber eine Expertengruppe bei den Vereinten Nationen, deren Mitglieder aus allen Teilen der Welt kommen. Führende Steuerfachleute, die von den UNO-Mitgliedsländern ausgewählt wurden, gehören dieser Ad-hoc-Gruppe an, sind dort aber in ihrer persönlichen Eigenschaft als Experten und nicht als Staatenvertreter tätig. Das hohe Fachwissen und das relativ informelle Mandat der Gruppe ermöglichen Diskussionen, die sowohl sehr qualifiziert, als auch offen und direkt sind. Diese Gruppe bildet das einzige größere internationale Steuerforum, in dem Länder aus Nord und Süd und allen großen Regionen gleichberechtigt vertreten sind: Ein ideales Forum für den Austausch von Meinungen und Vorschlägen von globaler Dimension, das auch Entwicklungs- und Schwellenländer zur Teilnahme an internationalen Steuerreformplänen ermutigt.

Zu den derzeitigen Projekten der Gruppe, die über ihr Sekretariat in der UNO-Abteilung für Öffentliche Verwaltung und Wirtschaft umgesetzt werden, gehört ein bilateraler Mustervertrag über Steuerkooperation sowie ein Handbuch für Verhandlungen über Steuerverträge. Der Mustervertrag kann sehr einfach an die besonderen Bedürfnisse der Signatarstaaten angepasst werden und ist bislang mehr als 800mal umgesetzt worden, berichtete das UNO-Sekretariat.

Vorschlag für eine Internationale Steuerorganisation

Der Vorschlag zur Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation (ITO) wurde von einer, von UNO-Generalsekretär Annan einberufenen Gruppe unabhängiger Finanzexperten unter Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo eingebracht. In ihrem Bericht von Juni 2001, der als unabhängige Grundlage für die zwischenstaatlichen Diskussionen zur Entwicklungsfinanzierung dient, regte die Zedillo-Gruppe die Schaffung einer neuen Organisation an. Danach könnte eine Internationale Steuerorganisation technische Hilfe anbieten, ein Forum für die Entwicklung internationaler Steuernormen bilden und - in ähnlicher Weise wie der IMF nationale makroökonomische Politik prüft - Steuerentwicklungen überwachen. Außerdem könnte die Organisation unkluge Steuerwettbewerbe zur Anlockung multinationaler Konzerne in Schranken halten und internationale Streitigkeiten über Steuerangelegenheiten schlichten. Nach einem weiteren Vorschlag von Mitgliedern der Expertengruppe könnte sich die Organisation auch um eine internationale Vereinbarung über eine Formel für die einheitliche Besteuerung multinationaler Konzerne und die Festlegung von Prinzipien für eine gerechte Besteuerung von Emigranten bemühen. Der Vorschlag wurde zwar dem Vorbereitungsausschuss der Konferenz vorgelegt, von diesem aber als in naher Zukunft nicht umsetzbar beurteilt.

Debatte über Entwicklungsfinanzierung

Bei der letzten Tagung des Vorbereitungsausschusses für die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung stand ein Text zur Debatte, der sich für die internationale Steuerkooperation zwischen nationalen Behörden und multilateralen Institutionen und für die Schaffung eines universellen zwischenstaatlichen Netzwerks des Dialogs und der Interaktion aussprach, das besonders auf die Bedürfnisse der Schwellen- und Entwicklungsländer abstellt. Das heißt: Ein präziser Mechanismus für eine tiefer gehende internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen zeichnet sich zwar noch nicht ab, aber es gibt beachtliches Interesse daran, den Regierungen bei der Erhöhung ihrer Steueraufkommen zu helfen, um damit ihre Entwicklungsfinanzierung zu ermöglichen.

