

# Multilaterale Akzente

## Editorial

Das Interesse an Steuerreformen in den Entwicklungsländern nimmt immer mehr zu. Die Mobilisierung interner Ressourcen steht mittlerweile weit oben auf der Agenda der Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit. Nun, da in vielen Geberländern Sparzwang herrscht, kann die neue post-2015 Agenda zur Förderung universaler Nachhaltigkeitsziele nur durch die Erschliessung nachhaltiger Finanzierungsquellen zusätzlich zur öffentlichen Entwicklungshilfe realisiert werden. Ziel von Steuerreformen ist die Stärkung des Steuersystems der Entwicklungsländer, damit diese genügend Einnahmen erwirtschaften können, um weitgehend selbständig ihre eigene Entwicklung zu finanzieren und die Armut so autonom wie möglich zu bekämpfen. Daneben soll der Interaktionsprozess zwischen Staat und Steuerpflichtigen gefördert werden, indem die Rolle der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der öffentlichen Verwaltung aufgewertet wird. Die Herausforderungen sind gross: allein schon die endemische Steuerhinterziehung, welche die für wirtschaftliche und soziale Entwicklung notwendige Haushaltsstabilität gefährdet. Die Schweiz unterstützt mehrere multilaterale und regionale Initiativen, die die strukturellen Schwächen der Steuerverwaltungen in diesen Ländern beheben sollen. Sie beteiligt sich am Programm des Internationalen Währungsfonds zur Entwicklung eines entsprechenden Diagnosetools. Zudem stellt sie Kompetenzen für die Ausbildung von Personal, Wissensmanagement und Peer-Learning in einer Süd-Süd-Kooperation bereit. Diese Initiativen zeigen ermutigende erste Resultate. Allerdings hängt der Erfolg der Steuerreformen letztlich von der effektiven Umsetzung der Grundsätze einer guten Regierungsführung ab.

OLIVIER BÜRKI  
DANIEL BIRCHMEIER

## Unabhängigkeit und sozialer Zusammenhalt

### Steuern: Pfeiler der Entwicklung

**ANALYSE** Ein faires und transparentes Steuersystem muss den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre Investitionskapazitäten zu steigern, Auslandskapital anzuziehen und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt zu festigen. Dabei helfen ihnen neue Instrumente.

Wenn Schweizerinnen und Schweizer Militärflugzeuge am Himmel vorbeiziehen sehen, heisst es: «Da fliegen unsere Steuergelder!» Wie alle scherzhaften Sprüche hat auch dieser einen ernsthaften Hintergrund. Wenn Flugzeuge – wie auch Strassen, Schulen und Spitäler – mit unseren Steuern finanziert werden, dann gehören sie auch den Bürgerinnen und Bürgern. Es steht den letzteren zu, von den Behörden Rechenschaft zu verlangen, und die Behörden sind zur Rechenschaftslegung verpflichtet. Steuern sollen dem Staat in erster Linie zu mehr Einnahmen verhelfen. Steuern beschliessen aber auch einen Sozialvertrag – das Kernstück einer demokratischen Regierungsführung.

Dasselbe Prinzip gilt für die Entwicklungsländer. Einkünfte aus Steuern und Abgaben sollen die Unabhängigkeit und die finanzielle Flexibilität der Regierungen stärken und die Staatsführung verbessern, um Investitionen und Entwicklung anzukurbeln. Dies fördert die Stabilität und den sozialen Zusammenhalt – ein idealer «circulus virtuosus».

#### Schwierige Besteuerung des informellen Sektors

In vielen armen Ländern fehlen die administrativen Kapazitäten für eine effiziente Steuererhebung und ein Grossanteil ihrer Bevölkerung hat ganz einfach nicht genügend Mittel, um Steuern zu zahlen. Schwierigkeiten bereitet auch die Besteuerung des oft grossen informellen Sektors. Die betroffenen



**Industrielle Ölmühle in Côte d'Ivoire. Die Vereinfachung der Besteuerung von Grossunternehmen ist ein zentrales Element der Steuerreformen in Entwicklungsländern.**

Foto Weltbank/Ray Witlin

Staaten beziehen ihre Einkünfte hauptsächlich aus der internationalen Hilfe und aus Rohstoffexporten. Um jedoch eine übermässige Abhängigkeit zu vermeiden, müssen die Regierungen ihre eigenen Ressourcen erhöhen.

Laut dem internationalen Währungsfonds (IWF) machen Steuern und Abgaben in den Entwicklungsländern durchschnittlich 20 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Laut den Vereinten Nationen handelt es sich dabei um das unverzichtbare Minimum zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele 2015. Hinter diesem Mittelwert verbirgt sich indessen eine breite Spanne. In einkommensschwachen Ländern und fragilen Staaten beträgt der Anteil höchstens 14 %, während er in den OECD-Ländern bei 40 % liegt.

Mit der globalen Finanzkrise von 2008 ist das Steuersystem der Entwicklungsländer erneut in den Mittelpunkt der Diskussionen über deren Ressourcen gerückt. Diese sind tatsächlich drastisch eingebrochen: Die öffentliche Entwicklungshilfe nimmt ab und die Exporteinnahmen gehen wegen der Volatilität der Rohstoffpreise zurück. Diese Anfälligkeit hat auch Lücken im

Sozialschutz der hart getroffenen Bevölkerung aufgedeckt. Erschwerend zu den rückläufigen Einkünften kommt hinzu, dass die Zollabgaben wegen der Marktliberalisierung und wegen den in diesen Ländern grassierenden Problemen mit Korruption und Steuerhinterziehung (siehe Artikel S. 5) ebenfalls abnehmen.

### Verwaltungsreform: ein Muss

Mehrere internationale und multilaterale Organisationen haben ihr Engagement verstärkt, um den Ländern, die dies wünschen, zu helfen, die Leistungsfähigkeit ihrer Steuersysteme zu verbessern: technische Unterstützung, kurz- und mittelfristige Schulungen, technische Infrastruktur, interne Kontrollsysteme usw.

So hat die Weltbank mit Unterstützung des Vereinigten Königreichs und der Schweiz vorgeschlagen, arme Länder bei der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren zu unterstützen. Ziel ist es, vor allem durch die Verringerung der Kosten der Regelkonformität, die Steuerentrichtung für Unternehmen zu vereinfachen und die Korruptionsrisiken zu senken. Dieses sogenannte Global Tax Simplification-Programm wurde 2011 mit Massnahmen zur Steuertransparenz (Tax Transparency) ergänzt.

Der IWF hat seinerseits zwei Treuhandfonds eingerichtet, an denen sich die Schweiz massgeblich beteiligt. Der erste, ein für fünf Jahre (2011–2015) mit 25 Millionen US-Dollar dotierter Fonds, finanziert die technische Verwaltungsunterstützung zur Erhöhung der Einkünfte aus der Nutzung der natürlichen Ressourcen. Bis Ende 2013 wurde diese Hilfe von 32 Projekten in 17 Ländern hauptsächlich in Afrika südlich der Sahara beantragt.

Der zweite Fonds (30 Millionen US-Dollar für denselben Zeitraum) ist auf klassische Einkünfte ausgerichtet. Der Fonds geht davon aus, dass von 90 Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen die Hälfte nicht in der Lage ist, effizient Steuern zu erheben. Der Fonds hilft den Ländern auf Anfrage bei der Einführung einer Steuerpolitik und bei der Verwaltungsreform, damit die neue Politik umgesetzt werden kann. Dies trägt dazu bei, den Rechtsrahmen zu klären und den Rechtsstaat zu festigen. Laut IWF spielen «administrative Reformen für eine



*Der informelle Sektor und Kleinunternehmen wie diese Schreinerei in Bhutan sind entsprechend ihren Möglichkeiten zu besteuern.*

Foto Weltbank/Kurt Carnemark

effizientere Steuererhebung eine wichtige Rolle», besonders wenn sie mit der Erweiterung und Vereinfachung der Bemessungsgrundlage einhergehen.

In einigen Ländern kann jedes einzelne Ministerium Steuern erheben. Dadurch nehmen die Risiken von Steuerschlupflöchern und Steuerumgehung zu. In Ghana z. B. wurde dank den Reformen eine zentrale Anlaufstelle (One-Stop-Shop) für sämtliche Steuern eingeführt. Dies erleichtert und klärt das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Steuerpflichtigen.

### Objektive Diagnosewerkzeuge

Bevor Reformen in Angriff genommen werden, müssen Stärken und Schwächen einer Verwaltung ermittelt und Prioritäten gesetzt werden. Seit 2001 gibt es ein objektives und standardisiertes Analyseinstrument für öffentliche Finanzen und finanzielle Rechenschaftspflicht: das PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). Das Programm wurde von der Weltbank zusammen mit dem IWF und einer Gebergruppe, darunter die Schweiz, eingeführt. Es produziert Indikatoren, die auf internationaler Ebene mittlerweile als beispielgebend gelten.

Im Februar 2014 führte der IWF das Pendant für die Evaluation der Steuerverwaltungen unter dem Namen TADAT ein (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool). Anhand einer Reihe von Indikatoren lässt

sich damit die Performanz der wichtigsten direkten und indirekten Steuern für Unternehmen und Privatpersonen bestimmen. TADAT ist wie PEFA ein internationales öffentliches Gut, das alle Regierungen und Akteure, die ihnen bei der Verbesserung der Steuerverwaltung helfen, verwenden können. TADAT soll Standards setzen.

### Legitimität des Staates

Die Unterstützung der Steuerreformen ist auf Länder mit mittlerem Einkommen und Schwellenländer ausgerichtet. Was wird für die ärmsten oder so genannten fragilen Staaten geleistet, die für ihre Entwicklung dringend Ressourcen brauchen, deren Verwaltungen aber unzulänglich sind? Im 2014 veröffentlichten Bericht über Steuern in fragilen Staaten stellt die OECD fest, dass zwar die Mobilisierung der einheimischen Ressourcen für den Aufbau eines Staatswesens in diesen Ländern als unverzichtbar gilt, dass aber trotzdem nur ein Bruchteil der öffentlichen Hilfe in den Aufbau eines effizienten Steuersystems fliesst. Illegale Abschöpfsysteme, die in den Bereich der Korruption oder Bestechung fallen, belasten die Bevölkerung und stehen in Konkurrenz zu den Steuern. Wie der Bericht der OECD festhält, «muss der Staat fähig sein, sein Monopol bei der Steuererhebung durchzusetzen, um die staatliche Präsenz und Legitimität zu etablieren».

Die erwähnten Länder haben ein schwaches Steuersubstrat und diejenigen, die stark von der Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen abhängen, tun wenig, um dieses Substrat zu erweitern, stellt die OECD fest. Überdies beruhen die Volkswirtschaften in vielen fragilen Staaten weitgehend auf dem Agrarsektor und der informellen Wirtschaft. Die für die steuerliche Erfassung dieser Sektoren notwendige Investition zahlt sich nicht immer aus. Trotzdem haben Länder wie Uganda, Burundi und Niger wesentliche Fortschritte bei der Steuererhebung erzielt.

Obschon es keine Patentrezepte gibt, sind sich Experten im Prinzip einig: Zuerst müssen die «grossen Fische» besteuert werden, um eine Grundlage zu schaffen. Dann sind die kleineren Steuerpflichtigen rasch einzubeziehen: So entsteht ein Sozialvertrag zwischen der Bevölkerung und der Regierung. Für den informellen Sektor sind Sonderregelungen wie befristete



Steuerbefreiung, Pauschal- oder Anreizsteuern denkbar. In Malawi z. B. verlangen die lokalen Banken von den Unternehmen eine Steuererklärung, bevor sie Kredite gewähren. Auch in den armen Ländern erzielt jeder in der Steuerverwaltung investierte Franken eine Multiplikatorwirkung.

### **Mehr Steuern für mehr Entwicklung**

Dass ein Land durch die Konsolidierung der eigenen Ressourcen mehr in die Entwicklung investieren kann, liegt auf der Hand. Obwohl die beiden Aspekte nicht unmittelbar verbunden sind, fordern bestimmte Geberländer, darunter die Schweiz, dass die Verwaltung der Staatsfinanzen (Einnahmen und Ausgaben) als Ganzes berücksichtigt wird. Damit soll sichergestellt werden, dass zusätzliche Ressourcen salopp gesagt nicht in die Rüstung, sondern in das Gesundheits- oder Bildungswesen fließen.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat im März 2014 die zweite Phase eines Ausbildungs- und technischen Unterstützungsprogramms eingeleitet, um das Steueraufkommen und die Haushaltsführung in 17 afrikanischen Ländern südlich der Sahara zu verbessern. Die Massnahmen des Programms «Le Pôle» richten sich an die Zivilgesellschaft, Parlamentarier, Universitäten und die verschiedenen Ministerien. Die Ausbildung kann teilweise online absolviert werden. Das Programm dient der Unterstützung der Millenniumsentwicklungsziele und der Vorbereitung auf die daran anschliessende Agenda nach 2015.

Multilaterale und zwischenstaatliche Organisationen können die Budgethilfe dazu nutzen, die Ausgaben der Empfängerregierungen zu überwachen. Die Weltbank ist in dieser Hinsicht der grösste Kreditgeber und die Europäische Union der grösste Geber. Die Beiträge können in den ärmsten Ländern 20 bis 30% eines sektoriellen Budgets erreichen. Als Gegenleistung engagieren sich die Empfänger in einem hochrangigen politischen Dialog, der auf genaue Indikatoren gestützte Entwicklungsziele fest schreibt. Die Höhe der Budgethilfe wird zunehmend an die Fähigkeit der Staaten geknüpft, durch Steuern eigene Ressourcen zu generieren. ■

## Steuern und Entwicklung

# Der Fiskus – Kernstück jedes Regierungsapparates

**INTERVIEW** Die Abteilung Fiskalpolitik (FAD) des Internationalen Währungsfonds gewährt den Mitgliedsstaaten auf Wunsch technische Unterstützung bei der Stärkung ihrer Steuerverwaltung. Die FAD befasst sich mit 60 bis 70 Ländern pro Jahr. Juan Toro, stellvertretender Direktor der FAD, ist für die technische Hilfe in Europa, Asien, dem Mittleren Osten und Zentralasien zuständig. Der chilenische Wirtschaftswissenschaftler und ehemalige Generaldirektor der Steuerverwaltung Chiles (2002–2006) erklärt diesen weniger bekannten Aspekt der Arbeit des IWF und plädiert für massive Investitionen in die Steuerverwaltungen, besonders in Entwicklungsländern, um deren Autonomie und Krisenresistenz zu erhöhen.

### **Warum wenden sich die Länder an die FAD?**

Zunächst brauchen Staaten Steuereinnahmen – seit der globalen Krise von 2008 noch dringender. Sie bemühen sich, die Einnahmesituation im Inland zu verbessern, um sich vor den Auswirkungen weiterer Krisen zu schützen.

### **Wie wirkte sich die Krise von 2008 aus?**

Mit der Krise sind die Einnahmen in den Entwicklungsländern eingebrochen. Gleichzeitig nahm die Steuerhinterziehung zu. Die betroffenen Länder müssen sich deshalb doppelt anstrengen, um sich gegen die Auswirkungen solcher Krisen zu wappnen.

### **Wie würden Sie Ihren Einsatz konkret erklären?**

Wir bieten den Staaten Unterstützung auf fünf Ebenen an. Zuerst führen unsere Steuerverwaltungsexperten Missionen durch, um die Lage zu diagnostizieren und eine Strategie zu erstellen. Wir entsenden auch Monitoring-Missionen und Experten, die die Steuerverwaltung bei der Einführung



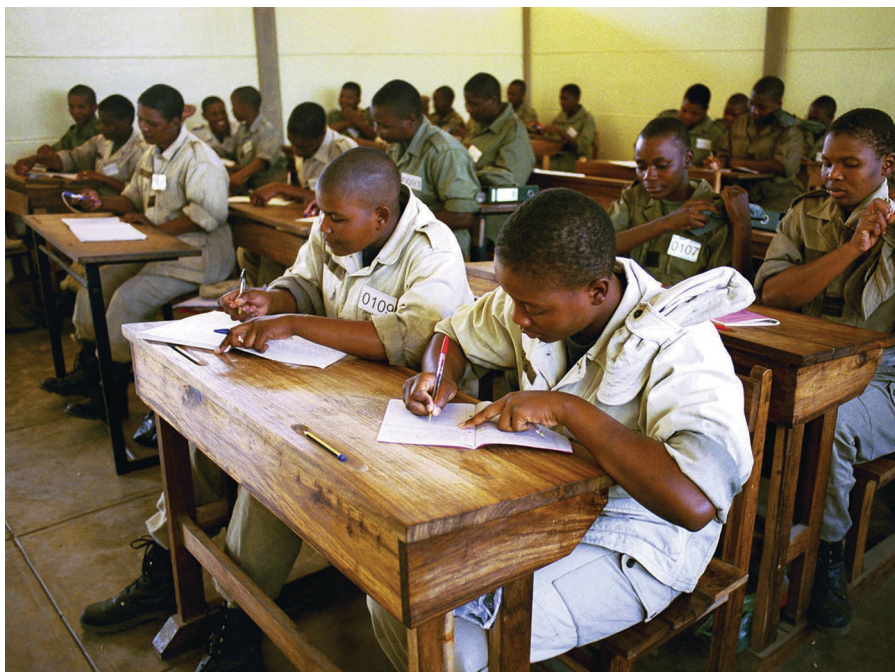
*Juan Toro: Steuervergehen sind eine bedeutende Herausforderung für die meisten Länder.* Foto IWF

der Reformen in gezielten Bereichen kurzfristig beraten. In einigen Ländern stellen wir ortsansässige Spezialisten („residents“) zur Verfügung. Sie verfolgen die Reformen direkt vor Ort und helfen den Behörden bei der Koordinierung der verschiedenen Unterstützungsmassnahmen.

Wir organisieren auch Workshops zu spezifischen Themen. Im November z. B. findet mit Unterstützung des SECO eine Arbeitstagung über den Umgang mit der Steuerkonformität grosser Privatvermögen statt. Die Tagung in Slowenien richtet sich an südosteuropäische Länder. Schliesslich führen wir Analysen durch, um aus unseren Erfahrungen zu lernen und die Erkenntnisse für andere Länder bereitzustellen. Unsere Hilfe wird sehr geschätzt: Die Staaten können von der 50-jährigen Erfahrung der FAD profitieren.

### **Warum ist die Steuerverwaltung so wichtig?**

Die Steuerverwaltung bildet in jedem Staat das Kernstück des Regierungsapparats. Sie hat den



*Die Erhebung von Steuern erlaubt es dem Staat, seine Kernaufgaben im Dienste der Bevölkerung wahrzunehmen. Hier ein Polizeikurs in Mosambik.*

Foto Weltbank/Eric Miller

Auftrag, das Steuersystem, – d. h. die Steuergesetze und Anwendungsgrundsätze – in effizienter Weise umzusetzen. Sie muss die notwendigen Geldmittel beschaffen, damit der Staat seine Aufgabe, – Dienstleistungen für die Bevölkerung sicherzustellen – erfüllen kann. Die Steuerverwaltung ist deshalb ein zentrales Organ des Staates. Das Steueraufkommen macht in allen Ländern einen grossen Anteil des BIP aus.

**Wie lässt sich erklären, dass Staaten ihrer Steuerverwaltung trotz dieser entscheidenden Rolle nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stellen?**

Wenn Länder mit knappen Mitteln haushalten müssen, schränken sie die Ausgaben in allen Verwaltungsbereichen ein. Dies trifft auch den Fiskus und damit die Fähigkeit, Steuereinnahmen zu erzielen.

Einkommensschwache Länder sind von diesen Einschränkungen besonders betroffen. Trotzdem lohnt es sich: Wir empfehlen den Ländern, in die Steuerverwaltungen zu investieren, um im Gegenzug höhere Steuereinnahmen zu generieren.

**Gibt es in den betroffenen Ländern Widerstand gegen diese Veränderungen?**

Die meisten Länder kämpfen mit der Missachtung von Steuervorschriften. Die Verbesserung der Steuerkonformität sollte nicht nur als Aufgabe des Fiskus, sondern als nationale Priorität gesehen werden. Allerdings ist es die Steuerverwaltung, welche diese Arbeit durchführen muss, und zwar mit modernen Methoden. Sie muss die Risiken der Nichtkonformität identifizieren, Antworten ausarbeiten und Massnahmen zur Risikominimierung ergreifen.

**Welche Voraussetzungen sind für den Erfolg einer Steuerverwaltungsreform entscheidend?**

Der Erfolg hängt davon ab, wie die Steuerverwaltung organisiert und geleitet wird. Voraussetzungen sind ein solides Management und gute Führungskräfte, um die Veränderungen im ganzen Landesgebiet durchzuführen, sowie eine klare mittelfristige Strategie.

Daneben braucht es eine robuste operative Ebene: Die gesamte Alltagsarbeit sowie die Abläufe und Aufgaben in der Verwaltung müssen klar definiert und organisiert werden. Ausserdem ist ein starker Gesetzesrahmen notwendig. Die Steuerpflichtigen müssen ihre Rechte und Pflichten kennen.

**Ist der politische Wille dafür immer gegeben?**

Das kann unterschiedlich sein. Wenn es an politischem Willen fehlt, sind Reformen natürlich schwieriger zu realisieren.

Doch wir müssen den Ländern mit Rat und Tat zur Seite stehen. Unsere Unterstützung muss klar und kohärent sein. Eine starke Steuerverwaltung entsteht nicht über Nacht; es ist eine langfristige Aufgabe in einer komplexen und personalintensiven Organisation. Partnerschaften mit den Geberländern wie jene mit der Schweiz sind hier besonders wichtig. ▮

**IMPRESSUM**



**Herausgeber:**  
Direktion für Entwicklung  
und Zusammenarbeit DEZA  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

**Redaktionelle Mitarbeit:**  
Michel Bühner, Antoinette Prince

**Layout:**  
Marc Dubois, Lausanne  
marc@mdvr.ch

**Übersetzung aus dem Französischen:**  
EDA

Olivier Bürki  
Leiter Abteilung Globale Institutionen DEZA  
olivier.burki@deza.admin.ch

Patrick Egli  
Stellvertretender Abteilungsleiter  
Globale Institutionen  
patrick.egli@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier  
Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO  
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Carlos Orjales  
Economist, program manager  
carlos.orjales@seco.admin.ch



# Die grossen Verlierer der Steuerhinterziehung

**BILANZ** Nationale und internationale Steuersysteme sind zwei Seiten derselben Medaille; die zweite wirft jedoch ganz bestimmte Probleme auf. Den Entwicklungsländern entgeht aufgrund von Steuerhinterziehung mehr Geld, als sie an internationaler öffentlicher Hilfe erhalten. Allerdings zeichnen sich Lösungsansätze ab.

Caroline Muchanga führt in der Stadt Mazabuka in Sambia einen kleinen Laden. Sie verkauft dort vor allem Zucker des multinationalen Konzerns Zambia Sugar, der einige Kilometer entfernt seinen Sitz hat. Jeden Tag muss Caroline Muchanga eine Abgabe bezahlen, die auf dem Markt erhoben wird. Die Zambia Sugar dagegen zahlt – infolge einer Kombination aus Steueranreizen, internen Verrechnungen und Darlehen an Tochtergesellschaften in Steueroasen – praktisch keine Steuern, und dies völlig legal. Laut Schätzungen der britischen Nichtregierungsorganisation Action Aid, von der das Beispiel stammt, entgehen dem Staat Sambia so Millionen Dollar. Die Erklärung: Die Zambia Sugar gehört über eine Tochtergesellschaft mit Sitz in Südafrika, Illovo Sugar Limited, zu 80 % der britischen



**Illegale Finanzflüsse bedeuten auch zusätzliche Investitionsausfälle.** Foto UNO/Stuart Price

Gesellschaft Associated British Food. So zieht das Unternehmen alle Register, um die Gewinne in ein steuerlich günstigeres Land zu transferieren.

## Verlustgeschäft vor allem in Afrika

Von der «aggressiven Steueroptimierung» bis zur Steuerhinterziehung ist es oft nur ein kleiner, aber wichtiger Schritt. Steuerhinterziehung gehört zu den rechtswidrigen Finanztransfers. Diese Praktiken beschränken sich nicht auf die Entwicklungsländer, haben dort aber dramatische Konsequenzen, die

häufig noch durch Korruption und andere illegale Transfers verschärft werden. In einer Ende 2011 veröffentlichten Studie über Malawi und Namibia schätzt die Weltbank, dass Malawi 5 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) wegen Korruption und Namibia 9 % des BIP wegen Steuerhinterziehung einbüsst.

Viele entwicklungspolitische Kreise prangern diese Missstände an. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) greift das Thema in ihrem Jahresbericht 2014

## Globaler Aktionsplan für die globale Besteuerung

Im Mai 2013 verabschiedeten die OECD-Länder und die G20 eine Erklärung zur «Aushöhlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung» (BEPS). Konkret soll der OECD-Ausschuss für Steuerfragen einen Aktionsplan gegen eine Reihe von Mängeln im globalen Steuersystem erarbeiten. Im Visier stehen insbesondere Transferpreise und Steuerhinterziehung. Das im Juli 2013 veröffentlichte Dokument wurde von den Finanzministern und anschliessend von den Staatschefs der G20 genehmigt.

Der Aktionsplan geht von der Feststellung aus, dass das internationale Steuerrecht der Mobilität des Kapitals, der digitalen Wirtschaft und der Geschäftsweise der multilateralen

Unternehmen nicht gerecht wird. Oft sind das Tätigkeitsland und das Land, in denen das Unternehmen wegen der sehr niedrigen Steuersätze Steuern zahlt, nicht identisch. Folglich nehmen die Budgeteinnahmen ab. Entwicklungsländer leiden besonders darunter. Laut der OECD sollen «die Behörden mit nationalen und internationalen Instrumenten ausgestattet werden, um diese Herausforderung zu bewältigen.»

Der BEPS sieht 15 Massnahmen vor, die von September 2014 bis Dezember 2015 in drei Etappen umgesetzt werden sollen. Es handelt sich hauptsächlich um technische Massnahmen, wie Veränderungen der bestehenden Vorschriften, und Empfehlungen.

Über 30 nichtstaatliche internationale Organisationen (für die Schweiz die Erklärung von Bern und Alliance Sud) haben in einer Stellungnahme die «seit langem erwartete» Einführung von BEPS begrüsst.

Allerdings appellieren die NGO in ihren Empfehlungen an die OECD und die G20, den kleinen Entwicklungsländern die Tür zu den Verhandlungen zu öffnen und sich für die Stärkung des «Sachverständigenausschusses für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen» der UNO einzusetzen.

Der dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) angegliederte Ausschuss hat die Aufgabe, die UNO-Konvention zur Doppelbesteuerung und das Handbuch für die Aushandlung von bilateralen Verträgen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu überwachen. ■

auf: Die Entwicklungsländer verlieren 66 bis 84 Milliarden Dollar, weil die Privathaushalte 8 bis 15 % ihres Finanzvermögens in Steuerparadiesen anlegen. Die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen der Unternehmen – von Steuerhinterziehung über Steuerbetrug bis Kapitalflucht – kosten die Entwicklungsländer über 160 Milliarden Dollar jährlich, «also deutlich mehr als die Zahlungen der entwickelten Länder insgesamt». Der genannte Bericht bestätigt, dass «es der internationalen Finanzarchitektur nicht gelungen ist, sich an diese Realität anzupassen». Vor allem der afrikanische Kontinent ist von den Steuerausfällen betroffen. Angesichts der Tragweite des Problems wurden in den letzten Jahren Initiativen ergriffen, um Abhilfe zu schaffen.

### **Gegen Missbräuche vorgehen**

2010 gründete die OECD die Arbeitsgruppe über Steuern und Entwicklung, welche Vertreter von Entwicklungsländern, regionalen und internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors zusammenbringt.

Im Fokus steht der Kampf gegen Steuerhinterziehung und besonders die Überwachung der Transferpreise, d. h. der Verrechnungspreise zwischen juristisch verbundenen, aber in unterschiedlichen Ländern niedergelassenen Einheiten. Durch solche Vorgänge

werden Gewinne aus den Aktivitätsländern in steuerlich günstige Länder abgezogen. Laut der UNCTAD bildet die Manipulation der Transferpreise eines der Hauptinstrumente bei der Steuerhinterziehung. Gegenwärtig findet in acht Ländern ein von der OECD zusammen mit dem ATAF (siehe Kasten), der Weltbank und der Europäischen Union organisiertes Ausbildungsprogramm für Steuerverwaltungen statt.

Auf globaler Ebene setzt sich der Informationsaustausch unter den nationalen Steuerverwaltungen allmählich durch. Das Konzept wird von der G8 und der G20 unterstützt, doch laut der OECD sind die meisten Entwicklungsländer nicht bereit dafür, weil ihr Steuersystem nicht genügend entwickelt ist. Fürs erste wird die OECD u. a. «Steuerfahnder ohne Grenzen» im Dienst der Länder, die dies wünschen, bereitstellen. Ihre Aufgabe wird darin bestehen, Steuerüberprüfungen – insbesondere im internationalen Bereich – durchzuführen. Die Einsätze sollen mit einem Wissenstransfer einhergehen (learning by doing). Die Initiative dürfte nach der Pilotphase, die bis Ende 2014 dauert, Anfang 2015 anlaufen.

### **Bergbaugesellschaften im Visier**

Daneben werden weitere Massnahmen ergriffen. Die OECD-Arbeitsgruppe befasst sich u. a. mit Steuervergünstig-

ungen für multinationale Unternehmen. Mehrere Entwicklungsländer haben die OECD in diesem Bereich, in dem zu oft mit einem Unterbietungswettbewerb Investoren angelockt werden sollen, um Hilfe gebeten. Zwischen Attraktivität und Fairness muss ein goldener Mittelweg gefunden werden. Die Entwicklungsländer sind jedoch nicht immer gerüstet, um mit gleich langen Spiessen zu verhandeln.

Die G8<sup>1</sup> hat ihrerseits 2013 nach Skandalen in ihren Mitgliedsländern (Amazon, Google, Starbucks) eindringlich für den Kampf gegen Steuerhinterziehung plädiert. Aus diesem Anlass forderte sie auch mehr Transparenz von den Bergbaugesellschaften, die «komplexe Eigentumsstrukturen in den Niederlanden und in der Schweiz ausnutzen», um «in den Entwicklungsländern keine Steuern zu bezahlen». Mit Ausnahme Russlands besteht die G8 aus Mitgliedern der OECD, die gut aufgestellt ist, um Richtlinien zu formulieren: Die von den transnationalen Unternehmen benutzten Steueroasen liegen grossteils im Gebiet ihrer Mitgliedsländer. Die OECD hat im Übrigen einen Aktionsplan zur Aushöhlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung (BEPS) erarbeitet (siehe Kasten S. 5).

Ein besonders interessantes Beispiel für die Einnahmenkontrolle bildet sicherlich die 2003 lancierte und von der Schweiz unterstützte Initiative für Transparenz in den Förderindustrien (EITI). Der freiwillige Zusammenschluss von Regierungen, Unternehmen und nichtstaatlichen Organisationen hat Transparenzstandards für die Zahlungen der Unternehmen an die Regierungen entwickelt. Diese Zahlen werden in einem Jahresbericht veröffentlicht; nicht regelkonform handelnde Unternehmen können ausgeschlossen werden. Die Weltbank hat 2004 einen von mehreren Gebern finanzierten Fonds zur technischen Unterstützung der EITI aufgelegt.

Laut dem UNCTAD-Jahresbericht 2014 können die meisten Massnahmen zur Verbesserung der Einnahmen aus der internationalen Besteuerung «auf nationaler Ebene getroffen werden, doch die multilaterale Zusammenarbeit bleibt entscheidend wichtig». ■

## **ATAF: EINE REGIONALE INITIATIVE**

Afrika ist der Kontinent, der am stärksten von Steuerhinterziehung und anderen illegalen Finanzflüssen betroffen ist. 2008 stellten die afrikanischen Steuerkommissare auf einer Konferenz in Pretoria in Südafrika die Idee einer «afrikanischen Initiative für Afrika» im Steuerbereich zur Diskussion.

Die rund dreissig anwesenden Ländern waren sich einig, dass Bedarf besteht für eine Plattform, «um die Steuerverwaltungen in Afrika leistungsfähiger zu machen», das Wachstum anzukurbeln, «die Verantwortung des Staates gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken und die einheimischen Ressourcen zu mobilisieren». 2012 wurde das ATAF (African Tax Administration Forum) zu einer internationalen Vereinigung mit Sitz in Pretoria und rund 40 Mitgliedern aus dem Afrika südlich der Sahara.

Ziel dieses regionalen Forums ist die Förderung einer effizienten Steuerverwaltung, insbesondere durch den internationalen Dialog und die technische Hilfe. Finanziert wird das Forum von den Mitgliedsländern (etwa 30 % des Budgets) und von einer Gebergruppe, zu der die Schweiz, Norwegen, die Niederlande, Südafrika, Deutschland, Irland und das Vereinigte Königreich gehören. Das ATAF wird auch von der Afrikanischen Entwicklungsbank unterstützt. Das Forum hat mit der OECD eine Zusammenarbeitsvereinbarung unterzeichnet und 2013 einen «Praktischen Leitfaden über den Informationsaustausch für Entwicklungsländer» erarbeitet. Zudem hat das Forum mit der OECD im Oktober 2014 ein gemeinsames Seminar über die Umsetzung von Steuerabkommen durchgeführt. Für Januar 2015 ist dazu in Grossbritannien ein viertägiger Lehrgang zum Thema «Steuerfragen und Entwicklung» geplant. Die Tagung wird vom Institut für Entwicklungsstudien (Universität Sussex) und vom Internationalen Zentrum für Steuern und Entwicklung – einer britischen NGO – organisiert.»

<sup>1</sup> Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA