

STEUERFLUCHT UND ENTWICKLUNGSHILFE

# Nehmen ist seliger

Raymond Klein

**Den Ländern des Südens geht durch Steuerflucht und -vermeidung viel mehr Geld verloren, als sie an Entwicklungshilfe erhalten. Trotz seines vorbildlichen Kooperations-Budgets trifft diese Kritik insbesondere Luxemburg, dessen Finanzplatz eine Drehscheibe für solche Gelder ist.**

Im Jahr 1517 spaltete sich das westliche Christentum in Katholiken und Protestanten - unter anderem aufgrund des Streits um die Ablassbriefe: die Möglichkeit, durch eine Spende der Strafe für vergangene und künftige Sünden zu entgehen. Fast 500 Jahre später scheint der Premierminister des katholischen Luxemburg noch immer an diese Möglichkeit zu glauben. In seiner Rede zur Lage der Nation vom April 2009 - das Großherzogtum stand gerade wegen seines Bankgeheimnisses am Pranger - wies er in diesem Sinne auf die geleistete Entwicklungshilfe hin: „Es wäre besser gewesen, die G20 hätte eine weiße Liste der Länder aufgestellt, die [wie Luxemburg] über 0,7 Prozent ihres BIP in die Entwicklungspolitik investieren, und eine pechschwarze Liste jener Länder, die ihren Versprechen nicht nachkommen.“ Gerade die Länder, welche Luxemburg auf die graue Liste gesetzt hätten, weil es zu wenig Amtshilfe in Steuerfragen gewähre, würden „anderen Lektionen erteilen, aber ihrer Verantwortung in der Welt

nicht gerecht werden.“ „Wir dagegen werden es“, so Jean-Claude Juncker. Ist dem wirklich so?

Wahr ist, dass die Luxemburger Entwicklungshilfe nicht nur verhältnismäßig höher, sondern auch „sauberer“ ist als die anderer Staaten. Viele von diesen bringen bei der Entwicklungshilfe Ausgaben unter, welche wenig zur Entwicklung beitragen, wie zum Beispiel an Aufträge mit eigenen Unternehmen gekoppelte Hilfen, Zahlungen zugunsten von Migrantinnen, Ausgaben für den Erwerb von CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten aus Entwicklungsländern. Andererseits ist Luxemburgs Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen besonders hoch, und das Land versucht, seine Emissionssenkungen vor allem über Projekte in der Dritten Welt zu erreichen - eine eher unverantwortliche Vorgehensweise.

## Mehr geben reicht nicht

Der Mangel an Kohärenz zwischen den Politikbereichen lässt sich auch ganz direkt in der Frage des Bankgeheimnisses feststellen. Die Steuerflucht aus den Entwicklungsländern, die von Finanzplätzen wie Luxemburg begünstigt wird, stellt ein gewaltiges Problem für diese Staaten dar. Dieser Aspekt wurde bei den Auseinandersetzungen mit den europäischen Nachbarn stark vernachlässigt. Nun hat jedoch der „Cercle de coopération“ eine neue Studie zu diesem The-

ma vorgelegt. Angesichts der alarmierenden Schlussfolgerungen fordert die Dachorganisation der Entwicklungs-NGOs eine „internationale Offensive zur Austrocknung von Steueroasen weltweit“.

Ist diese Studie Teil einer ausländischen Verschwörung gegen das kleine Großherzogtum, wie sie gerne von PolitikerInnen beschworen wird? Eher gehört sie zu der Sensibilisierungsoffensive, die schweizerische, österreichische und luxemburgische NGOs bereits mit einer gemeinsamen Erklärung eingeläutet hatten (woxx 1011). Die in diesem Rahmen veröffentlichte Broschüre „Jenseits von Almosen“ wurde sogar von der österreichischen und der luxemburgischen Regierung gesponsert. Daher gibt sich die von dem in Luxemburg ansässigen Wirtschaftspublizisten Rainer Falk verfasste Studie auch betont sachlich. Weit entfernt von der kriminalisierenden Rhetorik deutscher Minister, macht der Autor klar, dass es nicht vorrangig um illegale Praktiken geht. „Denn was legal ist, muss nicht notwendigerweise legitim sein. Auch das ‚ganz normale‘ (nach bestehender Gesetzeslage völlig legale) Funktionieren eines Finanzplatzes kann - gemessen an ethischen, sozialen, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Maßstäben - kritikwürdig sein.“ Allerdings können Gelder, die legal erwirtschaftet wurden, in Luxemburg gesetzeskonform angelegt werden, obwohl ihre

Verbringung ins Ausland gegen die Gesetze des Herkunftslandes verstößt. Solche „illegalen Finanzflüsse“ werden bei den Schätzungen zum Umfang der Steuerflucht durchaus mit einbezogen.

## Zehntausend Milliarden

Das Steueraufkommen, das Dritte-Welt-Ländern durch das in Luxemburg platzierte unerreichbare Kapital entgeht, schätzt Falk auf mindestens 2,5 Milliarden Dollar jährlich - das Sechsfache der luxemburgischen Entwicklungshilfe! Weil kaum Statistiken vorliegen, orientiert sich der Autor an dem Anteil Luxemburgs am internationalen Markt für Vermögensverwaltung und an den globalen Zahlen für Kapitalflucht. Diese sind schwindelerregend: Jährlich verlassen mehrere hundert Milliarden Dollar auf illegale Weise die Entwicklungsländer. Allein Nigeria hat, nach einer von Falk zitierten UN-Publikation, in den vergangenen zwei Jahrzehnten über 230 Milliarden Dollar an Kapital verloren. Das gesamte in Offshore-Zonen angelegte Privatvermögen wohlhabender Einzelpersonen aus dem Süden wurde 2005 vom „Tax Justice Networks“ auf 11.500 Milliarden Dollar geschätzt. Falk benutzt vorsichtshalber die niedrigeren Zahlen aus dem „Reichtumsbericht“ der Investmentbank Merrill Lynch und errechnet daraus einen Wert von mindestens 2,5 Milliarden

FOTO: WOXX



Das Geschäftsmodell des Luxemburger Finanzplatzes - Förderung von Steuerflucht und -vermeidung - belastet die Staatshaushalte in den Ländern des Südens.

Dollar an Fluchtgeldern, welche in Luxemburg angelegt sind. Angesichts dieser Zahlen wird die Aussage des Generalsekretärs der OECD, Angel Gurría, nachvollziehbar, der Aufbau effizienter Steuersysteme in der Dritten Welt sei „eine neue Front der Entwicklungspolitik. Langfristig (...) kann zur Förderung der Entwicklung mehr getan werden, indem man den Entwicklungsländern hilft, Steuern zu erheben, als durch Auslandshilfe.“

Der Verdacht, die Länder des Südens seien womöglich aufgrund übertriebener Steuersätze selber an der Misere schuld, wird durch das durchschnittliche Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP entkräftet: ungefähr 15 Prozent in Entwicklungs- gegenüber 35 Prozent in Industrieländern. Für die Cercle-Studie ist die Ursache des Übels vielmehr in der Globalisierung der Handels- und Finanzflüsse zu suchen. Denn: „Die Internationalisierung ökonomischer Aktivitäten war nicht begleitet von einer Internationalisierung der Steuerregime oder auch nur von deutlichen Fortschritten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Steuerfragen.“ Was die Hervorhebung Luxemburgs angehe, so sei nicht zu übersehen, „dass die gesamte Debatte auf einem Terrain stattfindet, das hochgradig durch Hypokrisie gekennzeichnet ist“. Falk verweist auf den Bericht der Stiglitz-Kommission zur Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems, der

neben dem Großherzogtum auch Finanzplätze wie Delaware, London und Dublin brandmarkt und weltweit mehr Regulierung fordert.

### Die \$-Men kommen

Hier kann Luxemburg immerhin auf zahlreiche regulierende Maßnahmen des vergangenen Jahrzehnts verweisen: von der Bekämpfung der Geldwäsche über die Einwilligung in die Quellensteuer bis hin zu den jüngsten Doppelbesteuerungsabkommen mit Rechtshilfe-Klausel nach OECD-Muster. Doch zum einen sind diese Entwicklungen nur das Ergebnis des internationalen Drucks, zum anderen bleibt das „Private Banking“ trotz dieser Regulierungen ein wichtiges Standbein des Finanzplatzes, hält doch Luxemburg hinter der Schweiz und den Karibischen Inseln den drittgrößten Marktanteil. Dabei geht es weniger um die sprichwörtlichen deutschen Zahnärzte und belgischen Rentnerinnen als um die Übermensch des 21. Jahrhunderts: die „High Net Worth Individuals“ (HNWI), wie im Jargon der Finanzbranche Personen mit einem frei verfügbaren Vermögen von über einer Million Dollar heißen. Vermutlich werden die in OECD-Ländern behimateten HNWIs versuchen, trotz Doppelbesteuerungsabkommen mit Hilfe von Finanz-Engineering vom Bankgeheimnis zu profitieren. Jene, die au-

ßerhalb der OECD, also vor allem in Entwicklungsländern, wohnen, benötigen Engineering nur in geringerem Maße: zurzeit sind weder Quellensteuer noch bilaterale Rechtshilfeabkommen mit diesen Ländern vorgesehen. Aus diesem Grunde fordert der Cercle eine Art „Meistbegünstigungsklausel“: Luxemburg solle alle OECD- und EU-interne Regeln zu Rechtshilfe, Quellensteuer und Informationsaustausch auf Entwicklungsländer ausdehnen.

### Drehscheibe Luxemburg

Drittes, bei diesen Betrachtungen oft vernachlässigtes Standbein des Finanzplatzes ist seine Rolle als Drehscheibe für internationale Direktinvestitionen. So wurden laut Falk juristische Unternehmensformen wie die „Société de participations financières“ (Soparfi) vor allem geschaffen, um ausländisches Kapital ins Land zu locken. Solche Strukturen ermöglichen den transnationalen Konzernen, Steuervermeidungsstrategien zu entwickeln, das heißt, die internen Verrechnungspreise künstlich so festzulegen, dass Gewinne da anfallen, wo die fiskalische Belastung am geringsten ist. Falk geht davon aus, dass die Entwicklungsländer nicht nur unter der Steuerflucht von HNWIs leiden, sondern „wesentlich mehr Finanzressourcen durch Steuervermeidungsstrategien der transnationalen Konzerne verlieren“. Die Luxemburger

Soparfis, für die laut Studie nur wenig Steuern anfallen, dürften dabei eine nicht geringe Rolle spielen.

Es ist vor allem dieser Aspekt, der Falk zu der Feststellung bringt: „Die offizielle, von mehr oder weniger allen relevanten politischen Kräften am Ort geteilte Argumentation, wonach Luxemburg keine Steueroase sei, steht auf äußerst wackeligen Beinen.“ Doch finden sich in der Studie nicht nur Kritik und Schelte, sondern auch Ideen für eine Neuorientierung des Finanzplatzes: Eine pro-aktive statt einer defensiven Politik könnte gewisse Stärken nutzen: „Dazu gehören eine innovative Produktpolitik, die Fähigkeit, First-Mover-Vorteile zu nutzen, und vor allem das akkumulierte Potential an professioneller Erfahrung, Kompetenz und Expertise. Dies sind Faktoren, die den Standort auch ‚jenseits‘ steuerlicher Sonderregelung als Anbieter von Finanzdienstleistungen attraktiv machen.“ Man darf gespannt sein, wie die Kritik und die Vorschläge der NGOs von Banken und Regierung aufgenommen werden.

Text der Studie und zusätzliche Information: [www.cercle.lu](http://www.cercle.lu)