

# Der Finanzplatz und die Entwicklungshilfe

*Am 23. Juli 2009 veröffentlichte der Cercle de coopération des ONG de développement au Luxembourg eine Studie von Rainer Falk, Zur Debatte um Steueroasen: Der Fall Luxemburg. Fragen aus entwicklungspolitischer Sicht. Diese Arbeit hat viele Kommentare provoziert, auf die wir weiter unten zurückkommen werden. Einzelne fragwürdige Angaben und Interpretationen von Rainer Falk (und der massive Druck aus der Politik) haben dazu geführt, dass die Studie von den Auftraggebern zurückgezogen wurde. Leider sind während dieser Debatte die Vorschläge für einen Strategiewechsel des Bankplatzes, die den Schlussteil des Textes ausmachen, untergegangen. Wir dokumentieren diese Schlussfolgerungen, die einige sehr vernünftige Forderungen an die Adresse des Finanzplatzes enthält. Die gesamte Studie findet sich auf der Homepage der Zeitschrift woxx unter [www.woxx.lu](http://www.woxx.lu).*

„[...] An der Auseinandersetzung um den OECD-Standard und die EU-Zinssteuerrichtlinie zeigt sich ein Verhaltensmuster in der Luxemburger Politik, das als defensiv-hinhaltende Verteidigung nationaler Partikularitäten in einem gewandelten internationalen Umfeld charakterisiert werden kann. Man könnte auch sagen: Das Verhalten in der internationalen Arena ist vor allem darauf gerichtet, Zeit zu gewinnen. Es fragt sich jedoch, ob mit einer stärker pro-aktiv ausgerichteten internationalen Finanzpolitik den langfristigen Interessen des Landes nicht besser gedient wäre. Dies gilt umso mehr als die derzeitigen Reputationsprobleme des Finanzplatzes, der wachsende internationale Druck und der neue Stellenwert von Steuerfragen in der Entwicklungspolitik auf lange Sicht auch die internationalen Politikfelder in Mitleidenschaft ziehen könnten, auf denen sich Luxemburg in den letzten Jahren ausgesprochen positiv profilieren konnte. Letzteres gilt vor allem für die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf über 0,7% des Bruttonationaleinkommens, die dem Land zu einer entwicklungspolitischen

Vorreiterrolle verholfen hat. Unter Nord-Süd-Gesichtspunkten müsste für einen zukunftsfähigen Finanzplatz auch der Grundsatz „Nicht nur mehr geben, sondern auch weniger nehmen“ gelten.

---

**Entscheidend wäre die ernsthafte Bereitschaft, auch kritische Fragen zur globalen Entwicklungsverträglichkeit bestimmter Funktionen des eigenen Finanzplatzes zuzulassen [...].**

---

Eine pro-aktive Politik, die die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes sichern will, kann durchaus an bestimmten Stärken des hiesigen Finanzsektors ansetzen. Dazu gehören eine innovative Produktpolitik, die Fähigkeit, Frist-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 Sonderrege-

lung als Anbieter von Finanzdienstleistungen attraktiv machen.

Freilich darf sich eine pro-aktive Politik in der Förderung cleverer Produktinnovationen (selbst wenn diese künftig verstärkt „ethisches Investment“ oder die Förderung von Mikrokrediten vorsehen) ebenso wenig erschöpfen, wie in dem verbalen Bekenntnis, im internationalen Kontext an der Stopfung von Steuerschlupflöchern mitzuwirken. Entscheidend wäre die ernsthafte Bereitschaft, auch kritische Fragen zur globalen Entwicklungsverträglichkeit bestimmter Funktionen des eigenen Finanzplatzes zuzulassen, etwa der Rolle des Bankgeheimnisses oder des steuerlichen Ausnahmeregimes. Wichtig wäre auch die Bereitstellung von mehr Information: So sollte nicht nur bei Direktinvestitionen veröffentlicht werden, woher die Zuflüsse kommen und wohin die Abflüsse gehen; auch die regionale und länderspezifische Herkunft der in Luxemburg verwalteten Vermögen sollte veröffentlicht werden.

Solche und andere Fragen könnten in einer unabhängigen nationalen Kommis-

sion untersucht werden. Die Glaubwürdigkeit einer solchen Kommission hinge aber davon ab, ob in ihr auch KritikerInnen des derzeitigen Systems vertreten wären.<sup>1</sup>

Weitere Elemente in einer stärker proaktiv ausgerichteten internationalen Finanzpolitik könnten sein:

- Grundsätzlich in die richtige Richtung geht der kürzlich von Edmond Israel gemachte Vorschlag (s. *d'Lëtzebuurger Land*, 15.5.2009), Luxemburg solle die Initiative zur einer internationalen Steuerkonferenz ergreifen, um perspektivisch zu dem multilateralen Ansatz einer Internationalen Steuerorganisation zu kommen, mit einer globalen Kompetenz für Fragen eines gerechten und transparenten Steuersystems. Dies hätte u. a. den Vorteil, dass es die Entwicklungsländer nicht ausschließen würde, wie jene Gremien (OECD, EU), in denen grenzüberschreitende Steuerfragen derzeit verhandelt werden.

- Luxemburg sollte prüfen, der in Doha vorgestellten und von der Stiglitz-Kommission unterstützten Initiative für einen International Tax Compact („Internationalen Steuerpakt“) beizutreten.

- Damit nicht nur Erträge aus Privatanlagen, sondern auch Unternehmensgewinne angemessen versteuert werden können, sollten die Transnationalen Unternehmen ihre Bilanzen nach Ländern aufschlüsseln (*country-by-country reporting*). Damit würde es ihnen erschwert, über interne Verrechnungspreise Teile ihrer Gewinne zu verschleiern bzw. jeweils dort anfallen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind, darunter in Steueroasen. Die nach Ländern differenzierende Rechnungslegung könnte in einem internationalen Abkommen oder umgehend vom International Accounting Standards Board (IASB) eingeführt werden. Das IASB arbeitet Rechnungslegungsstandards für Transnationale Unternehmen aus, die dann in nationales Recht überführt werden. Luxemburg könnte sich auch hier zum Vorreiter einer internationalen Initiative machen.

- Bis zur Verwirklichung eines multilateralen Ansatzes ist es vermutlich jedoch ein weiter Weg. Deshalb sollte Luxemburg nach Übergangstrategien suchen. In deren Zentrum könnte eine Art „Meistbegünstigungsklausel“ für den Süden stehen: Wenn Luxemburg im Rahmen der OECD oder auch im

Zuge der angelaufenen Überprüfung der EU-Zinssteuerrichtlinie Konzessionen beim Informationsaustausch macht (und ohne solche Konzessionen wird die Überlebensfähigkeit des Finanzplatzes kaum zu sichern sein), dann sollte Luxemburg den Entwicklungsländern die gleichen Informationsangebote machen, um deren Kampf gegen die Steuerflucht zu unterstützen. Auch die Zinssteuereinnahmen aus Vermögen aus Entwicklungsländern sollte Luxemburg an die Herkunftsländer überweisen (wie dies im Rahmen der EU ja auch geschieht).

- Luxemburg sollte seine bilaterale Entwicklungskooperation dahingehend überprüfen, ob finanzielle Mittel stärker für den Aufbau eines effizienten Steuererhebungssystems in den Partner-

ländern eingesetzt werden können. Zu den Maßnahmen, die in den Entwicklungsländern – gerade nach dem Wegfall von Zolleinkünften infolge der Handelsliberalisierung – verstärkt gefördert werden müssen, gehören die Einführung von progressiven direkten Steuern, eine bessere Bezahlung und Ausbildung von Steuerbeamten und allgemein der Auf- und Ausbau von Steuerbehörden im Sinne eines institutionellen *capacity building*.“ ♦

<sup>1</sup> Das kürzlich gegründete Luxembourg Institute for Global Integrity (LIGFI) erfüllt dieses Kriterium gerade nicht.

(aus: Rainer Falk: Zur Debatte um Steueroasen: Der Fall Luxemburg. Fragen aus entwicklungspolitischer Sicht, S. 21-23.)

## Wirklich so anstößig?

Die Falk-Studie hat in Luxemburg für viel Wirbel gesorgt. Auf internationaler Ebene jedoch hat das Thema „Bekämpfung von Steuerflucht“ aus entwicklungspolitischer Perspektive bereits an Bedeutung gewonnen – und dies nicht nur auf der Ebene der G20-Gruppe.

Wie bereits bei den beiden vorherigen Konferenzen der Vereinten Nationen zur Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey und 2008 in Doha kam das Thema auch vergangenen Juni beim UN-Gipfel zur globalen Finanzkrise wieder auf den Tisch.<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Gespräche forderten zivilgesellschaftliche Organisationen und Expertengremien, wie u. a. die Stiglitz-Kommission<sup>2</sup>, eine gewichtigere Rolle der UNO in der internationalen Steuerkooperation. Zur selben Gelegenheit wurde außerdem der 200 Seiten umfassende Bericht der norwegischen Regierung zu „Steueroasen und Entwicklung“ vorgestellt.<sup>3</sup>

Die 2008 auf der Doha-Konferenz lancierte Initiative der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul für einen globalen Pakt gegen Steuerflucht, den „International Tax Compact“, war bereits auf großes Interesse gestoßen.<sup>4</sup> In Washington hat sich Anfang dieses Jahres mit Unterstützung der norwegischen Regierung eine „Task Force on Financial Integrity and Economic Development“ gebildet.<sup>5</sup> Den Schätzungen dieser Arbeitsgruppe zufolge beläuft sich der Betrag von Steuerfluchtgeldern aus Entwicklungsländern in „western economies“ auf jährlich etwa 850 Mrd. \$. Dabei ist diese „Task Force“ keine antikapitalistische Verschwörungsgruppe, sondern ein Konsortium von NGOs und Regierungen, in dem auch Luxemburg vertreten ist.

forum

<sup>1</sup> Siehe [www.un.org/esa/ffd/doha](http://www.un.org/esa/ffd/doha) und [www.un.org/ga/econcrisissummit](http://www.un.org/ga/econcrisissummit)

<sup>2</sup> [www.un.org/ga/president/63/commission/financial\\_commission.shtml](http://www.un.org/ga/president/63/commission/financial_commission.shtml)

<sup>3</sup> „Tax havens and development. Status, analyses and measures“. Bericht der Regierungskommission zur Kapitalflucht aus armen Ländern. Ernannt mit königlichem Dekret am 27. Juni 2008. Siehe [www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/pm\\_taxhavens.html?id=567661](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/pm_taxhavens.html?id=567661)

<sup>4</sup> [www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/september/rede\\_20080930.html](http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/2008/september/rede_20080930.html)

<sup>5</sup> [www.financialtaskforce.org](http://www.financialtaskforce.org)