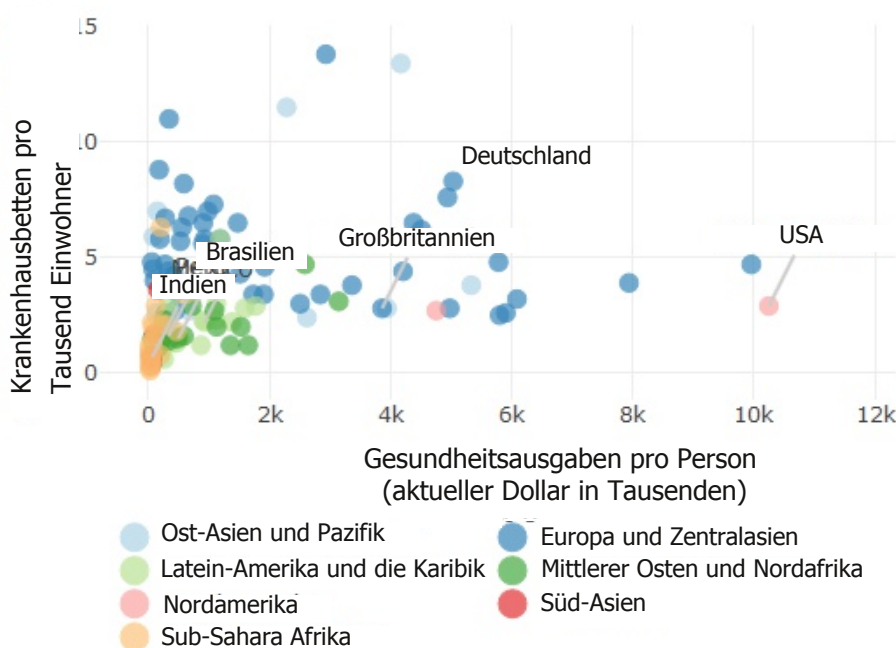


Steuergerechtigkeit, Coronakrise und der globale Süden

Die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise haben den globalen Süden mit voller Wucht getroffen. Auch Entwicklungsländer haben mit Lockdowns auf die Pandemie reagiert und zahlreiche Wirtschaftssektoren heruntergefahren, dementsprechend fallen Steuereinnahmen geringer aus. Besondere Probleme ergeben sich bei der für Entwicklungsländer besonders wichtigen externen Finanzierung: Rohstoffpreise sind eingebrochen, besonders für Energierohstoffe und Metalle, und damit die Exporteinnahmen. Tourismus als Einnahmequelle ist praktisch nicht mehr existent. Die Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten gehen massiv zurück, bedingt durch die steigende Arbeitslosigkeit weltweit. Die massive Kapitalflucht hat das Risiko schwerer Schuldenkrisen in bereits

hoch verschuldeten Ländern noch erhöht. Gleichzeitig ergeben sich durch die Krise hohe Zusatzkosten für die Staatshaushalte. Um die wirtschaftlichen Folgen gut zu bewältigen, sollten ärmere Länder mindestens den gleichen fiskalischen Stimulus als Prozent ihres BNE ausgeben, wie reichere Länder.¹ Die Bewältigung der Gesundheitskrise – deren Ausmaß wegen des zeitverzögerten Ausbruchs der Pandemie bislang nur geschätzt werden kann – ist auch in absoluten Zahlen nicht billiger als in Europa, da Medikamente, medizinische Materialien und Schutzausrüstung im globalen Süden auch nicht weniger kosten. Der Nachholbedarf vieler Entwicklungsländer ist enorm, ihre Gesundheitssysteme sind allgemein schwach. Steuereinnahmen sind ent-

Gesundheitsindikatoren nach Regionen



X-Achse: Ausgaben für Gesundheit pro Person; Y-Achse: Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner. Quelle: Weltbank (2020), Understanding the COVID-19 pandemic through data.

¹ Für eine Übersicht der Maßnahmen, vergleiche z.B. den IMF Policy Tracker; <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

Positionen Steuergerechtigkeit

Juni 2020 | AG Steuern und Entwicklung

scheidend dafür, eine allgemeine Gesundheitsversorgung aufzubauen und zu betreiben, die der gesamten Bevölkerung zugänglich ist.

Die Coronakrise trifft Entwicklungsländer zudem in einer kritischen Phase, in der Fortschritte hin zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) eine gewaltige Erhöhung von Investitionen und Staatsausgaben in relevanten Bereichen erfordert hätten. Die UN hatte just die 2020er-Dekade zur Aktionsdekade für die SDGs erklärt, als die Coronapandemie ausbrach. Zeitgleich werden arme Länder von steigenden Kosten des Klimawandels getroffen. Obwohl sie am wenigsten zu diesem beigetragen haben, treffen die Folgen sie ungleich härter als die reichen Länder.

Der Spielraum der meisten Entwicklungsländer für kontrazyklische Fiskalpolitik ist gering, auch weil viele bereits hoch verschuldet sind und kaum noch Möglichkeiten haben, über Neukreditaufnahme Budgetdefizite zu finanzieren. Im Gegenteil verbrauchen hohe Schuldendienstkosten einen großen Teil des Budgets.

Die finanziellen Erfordernisse der Entwicklungsländer werden sich aus einheimischen Ressourcen alleine nicht erfüllen lassen. Die UN hat bereits explizit zu einem Rettungspaket für den globalen Süden in Höhe von 2,5 Billionen US-Dollar aufgerufen, das sich zusammensetzt aus Schuldenerlassen, der Zuteilung von Sonderziehungsrechten seitens des Internationalen Währungsfonds (dies vergleichbar mit der expansiven Geldpolitik der EZB), und einem 500 Milliarden Dollar schweren „Marshall-Plan“ für die Gesundheitssysteme ärmerer Länder, der aus Finanztransfers reicherer Länder finanziert

werden soll.²

Doch das alleine wird nicht reichen: Die Coronakrise zeigt schonungslos auf, wie wichtig eine strukturelle Erhöhung der inländischen Staatseinnahmen für eine nachhaltige, krisenfeste Finanzierung ist. Dafür müssen Steuervermeidung und -hinterziehung effektiv angegangen und Kapazitäten für effektive Erhebung progressiver Steuern aufgebaut werden. Zudem muss die Fiskalpolitik auf Einnahmen- wie Ausgabenseite optimal auf die Bewältigung der Coronakrise im Kontext der Erreichung der SDGs ausgerichtet werden. Nicht zuletzt sollten reichere Länder darauf achten, dass Maßnahmen, die sie in der Coronakrise ergreifen, keine negativen Effekte (spillovers) für ärmere Länder haben. Reformen internationaler Besteuerungsabkommen müssen die Bedürfnisse der Entwicklungsländer hinreichend berücksichtigen.

1. Steuervermeidung und -hinterziehung angehen

Entwicklungsländer sind massiv von Steuervermeidung und -hinterziehung durch Unternehmen und reiche Individuen betroffen, die sich Lücken im internationalen Steuersystem zunutze machen. Diese anzugehen bedeutet:

- Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung sollten auf nationaler Ebene zentralisierte Datenbanken für wirtschaftliche Berechtigung eingeführt werden, die öffentlich zugänglich sind und regelmäßig aktualisiert werden. Auf globaler Ebene sollten Informationen in einem Global Asset Registry zusammengeführt werden.³

² Siehe [UNCTAD](#) zu Hintergründen.

³ Eine Forderung, die seit langem auch von der Expertenkommission [ICRICT](#) erhoben wird.

Positionen Steuergerechtigkeit

Juni 2020 | AG Steuern und Entwicklung

- Die Steuervermeidung transnationaler Konzerne kann vermindert werden, wenn diese u.a. zur öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung über ihre Umsätze und Gewinne verpflichtet werden. Das macht buchhalterische Gewinnverschiebung in Steueroasen und niedrig versteuerte Gewinne dort sichtbar.
- Entwicklungsländer müssen effektiv dabei unterstützt werden, gestohlene Vermögen zu repatriieren, wenn sie ins Ausland verschafft wurden. Asset Recovery ist bereits durch die Korruptionskonvention der Vereinten Nationen (UNCAC) und durch die Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) der Weltbank abgedeckt, aber in der Praxis verbesserungswürdig. Der Report zu illegalen

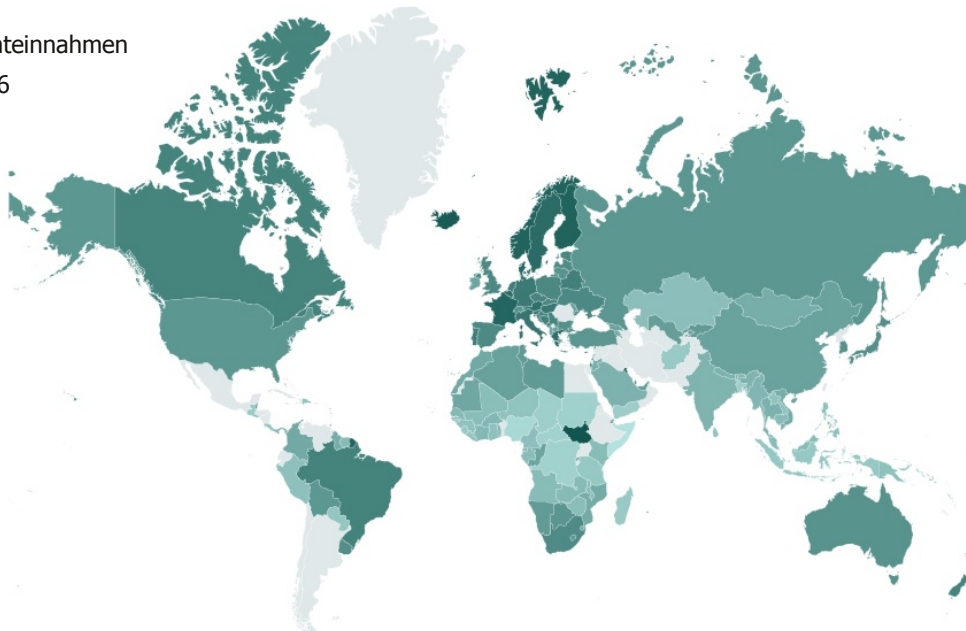
Finanzströmen von AU und UN ECA hat die Einrichtung von Treuhandkonten bei Regionalen Entwicklungsbanken angeregt, um repatriierte Gelder zu verwalten.⁴ Auch das neue FACTI Panel der UN befasst sich mit dem Thema.⁵

2. Fiskalpolitik und Steuersysteme progressiv gestalten


Die Steuerquote ist in Entwicklungsländer weiterhin niedrig. In den am wenigsten entwickelten Ländern beträgt sie nur 13% ihrer Wirtschaftsleistung, gegenüber 25% in reichen Ländern. Das macht Finanzierung öffentlicher Güter schwierig. Hinzu kommt, dass der Anteil an Konsumsteuern hoch ist,

Steuerquote nach Regionen

Gesamteinnahmen
in 2016



Je dunkler das Grün, desto höher die Staatseinnahmen relativ zum BIP.
Quelle: ICTD/ UNU-WIDER (2019), Government Revenue Dataset

0  > 60 % des Bruttoinlandsprodukts

⁴ Der Bericht ist [hier](#) abrufbar.

⁵ Asset Recovery wird auch im [Hintergrundpapier](#) des neuen UN Panels zu Financial Accountability, Transparency, and Integrity (FACTI) behandelt, S.18.

Positionen Steuergerechtigkeit

Juni 2020 | AG Steuern und Entwicklung

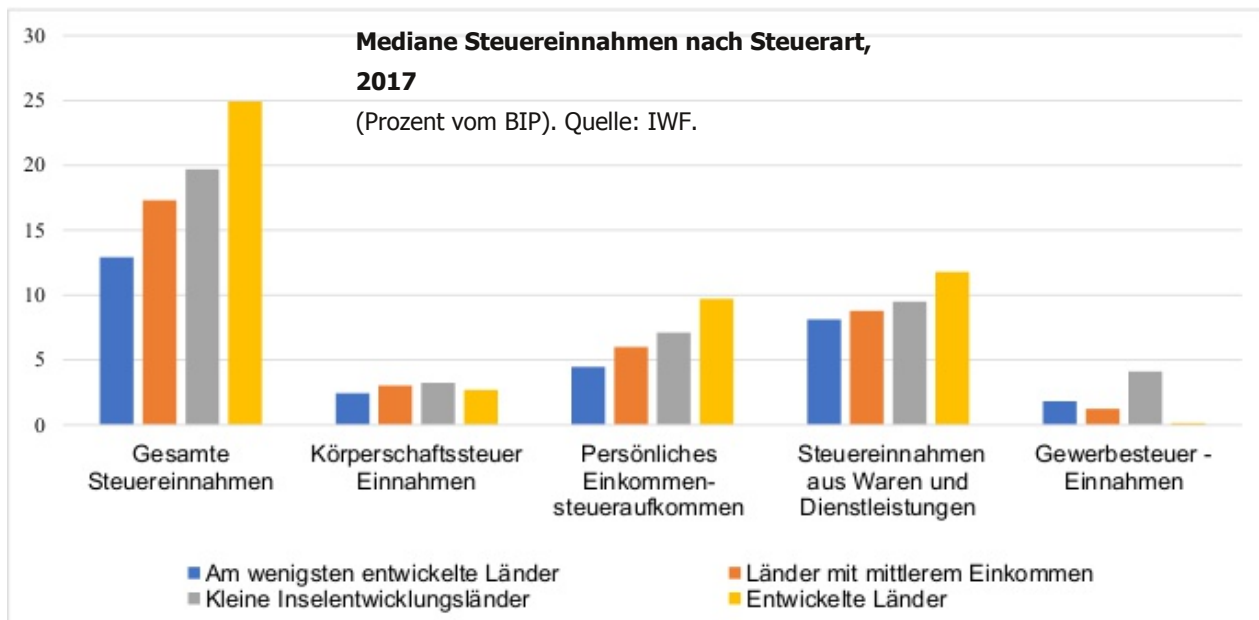
die ärmere Schichten tendenziell mehr belasten. Deshalb ist die Umverteilungswirkung gering und höhere Steuern können Armut sogar noch verstärken. Die Corona-Krise macht es umso wichtiger, effiziente Steuersysteme mit progressivem Charakter zu stärken.

- Steuersysteme progressiv und ökologisch gestalten: Auch die Menschen in Entwicklungsländern fordern, dass wer mehr hat und mehr verdient, auch mehr zum Steuererwerb beitragen soll.⁶ Dazu ist es nötig, Steuersysteme umzustellen und statt indirekten Steuern auf den Konsum vermehrt direkte und progressive Steuern auf Einkommen und Erträge zu erheben. Kohlendioxidsteuern und andere Umweltsteuern

mit Lenkungswirkung können die ökologische Transformationen befördern, besonders in Ländern mit historisch hohen Emissionen. Da viele davon vom Charakter her Konsumsteuern sind, müssen Ausgleichsmaßnahmen dafür sorgen, dass sie arme Schichten nicht überdurchschnittlich belasten.⁷

- Vermögenssteuern erheben und Einkommen umverteilen: Die außergewöhnlichen Kosten der Coronakrise werden dauerhaft nicht tragbar sein, wenn die Ressourcen der wirtschaftlich Stärksten nicht in fairem Ausmaß herangezogen werden. Vermögenssteuern oder einmalige Vermögensabgaben sind dazu ein geeignetes Mittel.

Steuerquote nach Regionen



Die Balkenhöhe zeigt die mittlere Höhe der Einnahmen durch den jeweiligen Steuertyp relativ zum BIP an. Quelle: United Nations (2020), Financing for Sustainable Development Report.

⁶ Z. B. das lateinamerikanische NGO-Netzwerk [Latindadd](#).

⁷ Vgl. ActionAid (2020): [Carbon Taxes](#).

⁸ Vgl. Emmanuel Saez and Gabriel Zucman (2019): [Progressive Wealth Taxation](#); und tagesschau.de vom 1. April 2020.

Positionen Steuergerechtigkeit

Juni 2020 | AG Steuern und Entwicklung

Kurzfristig können durch eine coronabedingte Vermögensabgabe und Vermögenssteuern in den Ländern des Globalen Nordens sozial gerecht zusätzliche Mittel generiert werden.⁸ Einnahmen daraus sollten auch Transfers an Länder mit wenig Vermögen finanzieren, denen solche Maßnahmen nicht offen stehen.

Darüber hinaus ist eine globale Vermögenssteuer mit Umverteilungskomponente ein langfristiger Weg, hypermobiles Kapital für nachhaltige Entwicklung heranzuziehen. In vielen Ländern müssen Kapazitäten zur Erfassung und Bewertung von Vermögen gestärkt werden, damit Vermögenssteuern wirken können. Die Diskussion um Vermögensteuern hat in der Coronakrise durch die öffentlichkeitswirksame Unterstützung von Akademikern und Spitzenpolitikern neuen Schwung bekommen.

- Schädliche Steueranreize vermeiden: Staaten konkurrieren miteinander durch Steueranreize oder völlige Befreiungen um Investitionen und Ressourcen von Unternehmen und zum Teil auch Privatpersonen. Ein besonderes Problem stellen seit Langem Sonderwirtschaftszonen dar, die mit Steueranreizen und Nullsteuern diesen Wettlauf nach unten zusätzlich anheizen.⁹ Dieser Unterbietungswettbewerb könnte durch die Coronakrise noch verstärkt werden, denn bereits jetzt fordern Unternehmenslobbys weitere Steuerermäßigungen zur Bewältigung ihrer Folgen. NGO-Kampagnen wie die des Asian Peoples' Network on Debt and Development fordern, Steueranreize für Unternehmen zu reduzieren, und die dadurch zusätzlich eingenommenen Mittel zur Bekämpfung der

Coronakrise in den Gesundheitssektor zu lenken.¹⁰

3. Global Governance für Steuergerechtigkeit fit machen

Neue und faire Regeln zur Besteuerung zu schaffen und durchzusetzen, bedingt auch, die nötigen Institutionen dafür zu haben. Während es für viele global relevante Themen wie Handel (WTO) oder Gesundheit (WHO) spezialisierte internationale Organisation gibt, ist das für Steuern kurioserweise nicht der Fall. Die Lücke wird teils von der OECD gefüllt, bei der der größte Teil der Entwicklungsländer jedoch kein Mitglied ist.

- Besteuerungsrechte in internationalen Besteuerungsabkommen neu verteilen: Das internationale Steuerrecht macht es Entwicklungsländern derzeit schwer, ihren fairen Anteil an Steuern auf Geschäfte transnationaler Konzerne zu erheben, da es die Heimatländer bevorzugt oder sogar die Verlagerung von Gewinnen in Steueroasen erlaubt. Neue Regeln müssen die Besteuerungsrechte zugunsten der Entwicklungsländer umverteilen. Ein Schritt dazu ist ein fairer Abschluss des so genannten BEPS 2.0-Prozesses bei der OECD, bei dem es sowohl um die Besteuerung von Digital-Unternehmen als auch um international vereinbarte Mindeststeuersätze für Unternehmen geht. Auch sollten Länder inklusive Deutschland ihre bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) neu verhandeln und dabei entwicklungspolitisch ausrichten. Länder des globalen Südens können auch selbsttätig ihre DBA mit

¹⁰ Noch im Mai 2020 hat eine neue Studie die Steuererlässe in Sonderwirtschaftszonen einiger afrikanischer Staaten als „völliges Einknicken vor der Verhandlungsmacht der Unternehmen und dem Steuerwettbewerb“ bezeichnet.

¹¹ Vgl. <https://www.apmdd.org/campaigns/global-public-finance/tax-justice/tax-fiscal-justice-our-revenues-for-our-rights>

Positionen Steuergerechtigkeit

Juni 2020 | AG Steuern und Entwicklung

Steueroasen überprüfen und neu verhandeln.
12

- Zwischenstaatliche UN-Kommission für internationale Steuerpolitik schaffen: die internationale Regelsetzung sollte in einem Gremium stattfinden, das allen Ländern der Welt einen Platz am Verhandlungstisch bietet, und transparent und partizipativ operiert. Die Entwicklungsländer schlagen dazu vor, ein zwischenstaatliches Gremium bei den Vereinten Nationen zu schaffen. Dies ist eine essenzielle Voraussetzung dafür, ein gerechtes internationales Steuersystem zu schaffen und langfristig durchzusetzen. Diese Vorschläge sollten uneingeschränkt unterstützt werden.
- UN-Konvention zu internationaler Steuer- und Fiskalpolitik: Was derzeit fehlt, ist auch eine UN-Konvention, die zentrale Grundsätze des internationalen Steuerrechts rechtsverbindlich festschreibt. Diese könnte zum Beispiel festlegen, was als schädliche Steuerpraktik zu verstehen ist und welche Rechtsmittel bei Steuerstreitigkeiten eingesetzt werden sollen.

12 [Link](#) zu Kenia/Mauritius.

Zusammenfassung

Während der Coronakrise ist es wichtiger denn je, ausreichende Steuereinnahmen zur Finanzierung von Gesundheitsdienstleistungen und anderen öffentlichen Gütern zur Verfügung zu haben, auch und gerade für die Länder des globalen Südens. Dazu braucht es kurzfristig umfangreiche Hilfen und langfristig eine Erhöhung der Staatseinnahmen. National und international sollte die Krise als Chance gesehen werden, den Aufbau effektiver Steuersysteme und ihre progressiv-ökologische Umgestaltung voranzutreiben, um gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Die derzeit stattfindende Neugestaltung der internationalen Beziehungen bietet auch die Chance, längst überfällige Governance-Reformen auf globaler Ebene voranzutreiben, um Besteuerungsrechte fair zu verteilen und Steuerflucht effektive zu bekämpfen. Regierungen sollten sie nutzen und die notwendigen Reformen jetzt angehen.

Arbeitsgruppe Steuern und Entwicklung des Netzwerk Steuergerechtigkeit Berlin, Juni 2020

Im Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland arbeiten Gewerkschaften, kirchliche und entwicklungspolitische Organisationen, soziale Bewegungen, Umwelt- und Menschenrechtsverbände, wissenschaftliche Institutionen und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen sowie aktive Einzelpersonen zusammen. Unser gemeinsames Ziel ist die Stärkung der öf-

fentlichen Finanzen in Nord und Süd, von der kommunalen bis zur globalen Ebene durch gerechte, solidarische und ökologisch förderliche Steuer- und Finanzsysteme.

www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de
info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de