



ENTWICKLUNGSHILFE ÜBER OFFSHORE FINANZZENTREN

Eine Analyse der Offshore-Aktivitäten der DEG und
der steuerlichen Konsequenzen

Die Studie wird finanziert durch Misereor

Autor: Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit
Stand: 28. März 2023, Änderungen vorbehalten

Executive Summary

Die DEG investiert in Unternehmen in ihren Zielländern, unter anderem weil diese Unternehmen lokale Einkommen für Lieferanten, Mitarbeiter, Staat und Investoren erzeugen und damit einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung leisten. Für die Investitionen nutzt die DEG in vielen Fällen Private Equity Fonds und Zwischengesellschaften in Offshore Finanzzentren („OFCs“). Dadurch gehen in den Zielländern Steuereinnahmen verloren. Zusätzlich legitimiert die DEG die OFCs, obwohl diese wesentlich zu den hohen illegitimen Finanzflüssen aus Entwicklungsländern beitragen. Als Antwort auf die in den letzten Jahren wiederholt vorgebrachte Kritik an dieser Praxis verweist die DEG neben fehlender Alternativen auf ihre eigenen Transparenzbemühungen und auf die lokal gezahlten Steuern der Unternehmen an denen die DEG über die Fonds beteiligt ist. Die Studie analysiert die Entwicklung der Aktivitäten der DEG in OFCs, wertet die veröffentlichten Informationen über die Offshore-Aktivitäten aus und beschreibt an konkreten Beispielen die steuerlichen Konsequenzen.

Anlässlich der Veröffentlichung der Recherche von Correctiv veröffentlichen wir hier einen Zwischenstand der Recherche (Stand: März 2023). Die vollständige Studie wird voraussichtlich im 2. Halbjahr 2023 veröffentlicht, wenn der Geschäftsbericht für 2022 vorliegt und die Auswirkung der letzten Reform der Veröffentlichungsrichtlinie zum 1.1.2022 bewertet werden können.

Die Auswertung der Beteiligungslisten der letzten Jahre zeigt, dass die DEG ihre Aktivitäten in OFCs trotz anhaltender Kritik aus quantitativer Sicht nicht wesentlich verringert oder verändert hat. Mit 161 von 313 Beteiligungen waren 2021 weiterhin mehr als die Hälfte der Beteiligungen in OFCs ansässig. Die Kaimaninseln und Mauritius waren wie in den Vorjahren die wichtigsten OFCs, obwohl die Kaimaninseln wegen der Gesetzgebung für Investmentfonds zwischenzeitlich sogar auf der schwarzen Liste der EU standen. Und trotz der vielen Skandale im Zug der Panama Papers und Vorwürfen von systemischer Korruption und fehlender Unabhängigkeit der Justiz, die von der Anfang 2021 eingesetzten Sonderkommission [umfangreich bestätigt wurden](#), enthält die Beteiligungsliste der DEG für 2021 eine neue Beteiligung auf den Britischen Jungferninseln.

Bei der Transparenz hat die DEG zwar auf wiederholte Kritik reagiert und erste Reformen umgesetzt, die wesentlichen Informationen zur Beurteilung der Offshore-Aktivitäten bleiben aber weiterhin nicht öffentlich. Seit 2015 veröffentlicht die DEG investitionsbezogene Informationen auf ihrer [Website](#). 2020 verlängerte sie den Veröffentlichungszeitraum von zwei auf fünf Jahre. 2022 folgte eine weitere Verlängerung auf den gesamten Vertragszeitraum und eine Ausweitung der zu veröffentlichenden Informationen. Seit kurzem kann man die Daten auch in elektronischer Form herunterladen. Fehlende Transparenz bei den Altfällen und die fehlende Verknüpfung zwischen Beteiligungsinformationen und Website sorgten aber 2021 noch dafür, dass **nur 54 von den 161 Beteiligungen mit einem Eintrag auf der Website** in Verbindung gebracht werden konnten. Und auch da wo ein DEG-Eintrag und ein Link zur Kundenwebsite vorlag, war es nur bei einem kleinen Teil der Fonds-Beteiligung und mit teilweise erheblichem Aufwand möglich, die mit der DEG-Beteiligung über die Fonds in Verbindung stehenden Zielunternehmen zu identifizieren. Insgesamt lassen sich **etwa 100 von etwa 900 indirekt über Fonds-Beteiligung gehaltenen Zielunternehmen** so identifizieren. Finanzinformationen lagen nur in einem Bruchteil der Unternehmen vor. Selbst bei den im [Entwicklungspolitischen Bericht der DEG](#) veröffentlichten aggregierten Informationen fehlen wesentliche Angaben u.a. zu Gesamtgewinnen und der Gewinnaufteilung um die steuerlichen Konsequenzen der OFC-Aktivitäten zumindest grob abzuschätzen.

Auch wenn sie noch nicht abgeschlossen ist, zeigt die beispielhafte Analyse der identifizierten Unternehmensbeteiligungen über OFCs: Die DEG vermeidet durch die Investitionen über OFCs Steuern in den Zielländern der Investitionen und schadet damit direkt und indirekt der nachhaltigen Entwicklung in den betroffenen Staaten, indem diesen wertvolle Staatseinnahmen vorenthalten werden. Durch die Investitionen über OFCs profitiert die DEG in einigen Fällen indirekt von günstigeren Doppelbesteuerungsabkommen, und vermeidet so Quellensteuern auf Zinszahlungen, Dividenden und Veräußerungsgewinne. Dadurch erhöht sie ihren (größtenteils reinvestierten) Gewinn und den ins Ausland abfließenden Gewinn insgesamt auf Kosten der Quellenländer. Dieser negative Nebeneffekt der möglicherweise aus nicht-steuerlichen Gründen sinnvollen Investitionen sollte durch die DEG anerkannt, in der Wirkungsanalysen berücksichtigt und künftig so weit wie möglich vermieden werden.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

„Einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung des lokalen Einkommens leisten Unternehmen über Steuerzahlungen. Damit tragen sie auch zur Erreichung des SDG 17 bei, das u. a. die Stärkung der Mobilisierung inländischer Ressourcen zum Ziel hat.“ DEG, [Entwicklungspolitische Bericht 2021](#)

Unter der Überschrift „Steuerzahlungen steigern Ressourcen vor Ort“ beschreibt die DEG ihren Beitrag zur Steigerung der lokalen Einkommen zur Erreichung des SDG 17. Die Generierung von lokalen Einkommen ist einer von fünf Outcomes in der [DEG Development Effectiveness Ratings](#), Steuern und andere Zahlungen an den Staat sind dabei einer von vier betrachteten Geldflüssen, neben den Zahlungen an Mitarbeiter, Zulieferer und Investoren. Eine von der [DEG beauftragte Studie](#) aus dem Jahr 2020 kommt zu dem Ergebnis, dass die geförderten Unternehmen im Jahr 2018 etwa 9,2 bis 12,6 Milliarden Euro Regierungseinnahmen erzeugt haben. Diese umfassten vor allem die Steuern auf die gezahlten Arbeitseinkommen (3,6 Milliarden Euro), Unternehmenssteuern (3,2 Milliarden Euro) und Mehrwertsteuern (5,1 Milliarden Euro). 2021 betragen die Steuerzahlungen laut [Entwicklungspolitische Bericht](#) 6,6 Milliarden Euro¹ und stellten damit nur einen relativ kleinen Teil der gesamten lokalen Einkommen von 146,6 Milliarden Euro². Die Gewinne und Kapitaleinnahmen lokaler Investoren waren mit 24,5 Milliarden Euro deutlich höher. Wie hoch der Umfang der Gewinne und Kapitaleinkommen insgesamt war und welcher Teil davon zu niedrig besteuert ins Ausland floss, berichtet die DEG dagegen nicht.

Offshore-Finanzzentrum („OFC“): DEG und Bundesregierung verweisen bei Anfragen zum Thema „Steuerparadiese und Schattenfinanzplätze“ meistens auf die schwarzen Listen der OECD und der FATF. Die hier verwendete Liste ist deutlich länger. Sie umfasst die Staaten, die wegen niedriger Steuern, Sonderregeln, investorenfreundlicher Doppelbesteuerungsabkommen und Geheimhaltung als Zwischenstation für Investitionen in Drittstaaten verwendet werden. Eine komplette Liste findet sich in Anhang 1.

Mehrere Studien, kleine Anfragen aus dem Bundestag und Zeitungsartikel thematisieren die Aktivitäten der DEG in Offshore-Finanzzentren („OFCs“). Sie verweisen auf die Gefahr, dass bei DEG-Investitionen über OFCs für die Entwicklung wichtige Einnahmen in den Zielländern der Investitionen verloren gehen und kritisieren, dass die DEG durch ihre Präsenz die OFCs legitimiert und damit illegitimen Finanzflüssen Vorschub leistet. Die vorliegende Studie untersucht, wie die DEG auf diese Vorwürfe reagiert hat, insbesondere wie sich ihre Geschäftsaktivitäten in den OFCs in den letzten Jahren entwickelt haben, wo die DEG Transparenz erhöht hat und wo diese weiterhin fehlt. Zusätzlich bewertet die Studie anhand öffentlich verfügbarer Informationen die steuerlichen Konsequenzen der DEG-Aktivitäten in den OFCs. Dazu sammelt sie alle verfügbaren Informationen über Unternehmen in OFCs, an denen die DEG direkt oder indirekt über Fonds beteiligt ist und vergleicht deren Besteuerung anhand der geltenden Doppelbesteuerungsabkommen und - wo verfügbar - auch der Geschäftszahlen mit der eines lokalen Unternehmens im entsprechenden Zielland.

Anmerkung: Bei der vorliegenden Version der Studie handelt es sich um einen Zwischenbericht anlässlich der Veröffentlichung der investigativen Recherche von Correctiv vom 29. März 2023. Weil zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Geschäftsbericht für das Jahr 2022 noch nicht vorlag, konnte noch kein Abgleich mit den nach der neuen Veröffentlichungsrichtlinie seit Anfang 2022 auf der Website verfügbaren zusätzlichen Informationen erfolgen. Die finale Studie wird diesen Abgleich und weitere Details und Beispiele zu den untersuchten Zielunternehmen enthalten. Sie wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2023 veröffentlicht.

¹ Um welche Steuern es sich dabei handelt, berichtet die DEG nicht.

² Der größte Teil der lokalen Einkommen entsteht durch Zahlungen an Zulieferer (99,3 Milliarden Euro).

Ein paar Zahlen zur DEG: Die DEG wurde 1962 als "Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit mbH" in Köln gegründet und ist seit 2001 hundertprozentige Tochter der staatlichen KfW-Bank. Sie hat den entwicklungspolitischen Auftrag, den Ausbau der Privatwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern und ist deswegen als gemeinnützige Organisation steuerbefreit. Sie fördert vor allem kleinere und mittlere Unternehmen, die sonst auf dem Markt Probleme haben sich zu finanzieren. Sie tut das direkt oder indirekt über lokal aktive Banken und Fonds-Beteiligungen. Und sie nutzt dafür Darlehen oder beteiligt sich selbst am Eigenkapital der Unternehmen.

Laut Geschäftsbericht 2021 bestanden die Investitionen der DEG in Partnerländern aus 4,3 Milliarden Euro Darlehen (ca. 70 Prozent) und 1,9 Milliarden Euro Beteiligungen (ca. 30 Prozent). Daraus erwirtschaftete die DEG einen Zinsüberschuss von 184,5 Millionen Euro sowie ein Beteiligungsergebnis von 145,5 Millionen Euro, darunter Veräußerungsgewinne von 98,4 Millionen Euro und Dividenden von 47,1 Millionen Euro. Nach Abzug des Verwaltungsaufwands blieb ein operativer Überschuss von 212,7 Millionen Euro. Diese Gewinne erhöhen die auf 2,5 Milliarden Euro angewachsene Rücklage der DEG aus der sie das Wachstum der letzten Jahre finanzierte. Entsprechend wuchsen die Investitionen in Partnerländern im Vergleich zu 2014 kontinuierlich um insgesamt 1,4 Milliarden Euro.

Zwischenbe

Die Aktivitäten der DEG in OFCs

Bereits 2014 zeigte ein [Bericht von Eurodad](#), dass die DEG 2012 aus 46 Projekten mindestens sieben über OFCs wie die Kaimaninseln und die Britischen Jungferninseln strukturierte. Die Präsenz der DEG war danach regelmäßig Gegenstand parlamentarischer Anfragen an die Bundesregierung.

Eine Anfrage aus dem Jahr [2016](#) fragt nach den Hintergründen zu neun Investitionen über Steueroasen. In Bezug auf die konkreten Beteiligung verweist die Antwort auf das Bankgeheimnis. Allgemein unterliege die DEG wegen der seit dem 1. Januar 2010 gültigen Leitlinien zum Umgang mit Finanzierungen in intransparenten Ländern gewissen Beschränkungen bei Finanzierungen in diesen Ländern. Allerdings galten nach den zugrunde gelegten Standards der OECD und der FATF nur neun Länder, darunter keines der wichtigen OFCs, als intransparent.³ Als Grund für die Nutzung der OFCs führte die Bundesregierung „die rechtssichere, effizientere und durch weniger Korruption beeinflusste Investition in ein DEG-Partnerland“ ins Feld.

Eine weitere Anfrage aus dem Jahr [2018](#) hinterfragte warum z.B. in der Türkei auf Investitionen über OFCs zurückgegriffen wurde, obwohl gleichzeitig direkte Investitionen getätigt wurden und scheinbar rechtlich und ökonomisch unproblematisch möglich waren. Darauf antwortete die Bundesregierung, dass „insbesondere bei der Investition in KMU eine Investition über eine Beteiligung an Fonds, Zweckgesellschaften und Unternehmen in OFCs oftmals effizienter, wohingegen bei großen Infrastrukturprojekten, wie einem Krankenhausbau, eine direkte Investition vorteilhafter sein kann.“

Eine Auswertung der im Geschäftsbericht der DEG gelisteten Beteiligungen seit 2016 zeigt, dass die DEG trotz öffentlicher Kritik ihre Aktivitäten in OFCs nicht reduziert hat. Von 313 im Geschäftsbericht von 2021 gelisteten Beteiligungen hatten 161 ihren Sitz in einem OFC. Der auf sie entfallende Kapitalanteil der DEG summierte sich auf 1,1 Milliarden Euro (55 Prozent der Gesamtsumme).⁴ Der starke Anstieg der OFC Beteiligungen von 2015 auf 2016 geht auf eine geänderte Veröffentlichungspraxis zurück. Im Geschäftsbericht 2016 werden erstmals auch Beteiligungen mit einem DEG-Anteil von weniger als 20 Prozent ausgewiesen.

Tabelle 1: Anzahl und Umfang der DEG-Beteiligungen in OFCs (2014 bis 2021)

Jahr	OFC-Beteiligungen	DEG-Anteil am Eigenkapital (in T€)	Anteil OFC-Beteiligungen	Anteil OFC am Eigenkapitalanteil
2014	*	*	16%*	35%*
2015	*	*	28%*	38%*
2016	113	693.128,05 €	51%	56%
2017	119	1.012.802,01 €	51%	59%
2018	146	1.005.750,42 €	60%	61%
2019	145	1.120.146,76 €	60%	61%
2020	167	1.177.242,47 €	57%	61%
2021	161	1.125.693,71 €	51%	55%

Quelle: eigene Berechnung anhand der Beteiligungslisten aus den jeweiligen Geschäftsberichten

* geänderter Schwellenwert ab 2016

Auch die Verteilung der OFC-Beteiligungen auf die verschiedenen OFCs hat sich in den letzten Jahren kaum geändert. Die wichtigsten OFCs sind nach wie vor mit Abstand die Kaimaninseln und Mauritius, gefolgt von Singapur, Luxemburg und Guernsey. Die einzelnen Beteiligungen zum Beispiel auf Panama, St. Kitts und

³ Bei den Ländern handelte es sich um Guatemala, Libanon, Liberia, Mikronesien, Nauru, Trinidad und Tobago und Vanuatu (OECD) sowie Iran und Nordkorea (FATF). Eine Übersicht über die Liste der hier verwendeten Steueroasen und Schattenfinanzplätze findet sich in Anhang 1.

⁴ Die Gesamtzahl enthält fünf Unternehmen bei denen sowohl eine direkte als auch eine indirekte Beteiligung in der Beteiligungsliste angegeben ist. Der in der Beteiligungsliste ausgewiesene Eigenkapitalanteil (2 Milliarden Euro) entspricht nicht exakt den bilanzierten Beteiligungswerten (1,9 Milliarden Euro). Die Abweichung ergibt sich zum einen durch neue Investitionen für die in der Beteiligungsliste noch keine Werte angegeben sind und durch unterschiedliche Bewertungsansätze.

Nevis oder Curaçao sind schon mehrere Jahre alt, aber 2021 sind auch neue Beteiligungen beispielsweise auf den Britischen Jungferninseln, in Malta oder in Jersey dazugekommen.

Tabelle 2: DEG-Beteiligungen nach OFC (2021)

OFC	OFC-Beteiligungen	DEG-Anteil am Eigenkapital (in T€)
Kaimaninseln	47	394.899,06 €
Mauritius	44	279.910,39 €
Singapur	22	130.205,60 €
Luxemburg	11	40.721,27 €
Guernsey (Kanalinsel)	10	68.093,56 €
Niederlande	6	7.455,80 €
Malta	5	49.440,33 €
Britische Jungferninseln	4	1.882,50 €
Jersey	3 -	328,83 €
Panama	2	12.280,10 €
Bahrain	2	69.374,12 €
St. Kitts und Nevis	1	7.963,41 €
Zypern	1	- €
Curaçao	1	921,30 €
Irland	1	- €
Libanon	1	78.298,50 €
Gesamtergebnis	161	1.141.117,10 €

Quelle: eigene Berechnung anhand der Beteiligungslisten aus den jeweiligen Geschäftsberichten

Laut Entwicklungspolitischen Bericht der DEG umfasste das DEG-Portfolio im Jahr 2021 etwa 9,2 Milliarden Euro mit 705 Kunden aus 82 Ländern. Darin enthalten sind neben aktuellen und direkten Beteiligungen auch zukünftige Finanzierungszusagen und vor allem Darlehenskunden, die nicht in der Beteiligungsliste auftauchen. Zusätzlich war die DEG an 130 Private Equity Fonds und damit indirekt an knapp 900 Zielunternehmen beteiligt. Auch diese indirekten Beteiligungen erscheinen nicht in der Beteiligungsliste, gehen aber in die Wirkungsanalyse der DEG ein. Schließlich hat die DEG über von ihr finanzierte Finanzinstitute unzählige weitere indirekte Darlehenskunden, die weder in der Beteiligungsliste noch in der Wirkungsanalyse Eingang finden. Laut Portfolioübersicht für 2022 verantwortete das Fondsgeschäft 28 Prozent des Portfolios. Der Rest verteilte sich auf direkte Unternehmensbeteiligungen und -darlehen (28 Prozent), Projektfinanzierungen (17 Prozent) sowie Finanzinstitute (27 Prozent). Welcher Anteil der jeweiligen Portfolioteile über OFCs organisiert ist, lässt sich weder aus der Beteiligungsliste noch aus der DEG-Berichterstattung ablesen. Auch, ob es sich bei einer Beteiligung um einen Private Equity Fonds handelt ist nicht in allen Fällen zweifelsfrei zu erkennen. Allerdings lässt sich sagen, dass der allergrößte Teil der 130 Private Equity Fonds in OFCs ansässig sind. Umgekehrt folgt daraus, dass auch ein Teil der Unternehmensbeteiligungen, der Finanzinstitute und der Projektfinanzierung über OFCs abgewickelt wird, meistens über dort ansässige Holding- oder Objektgesellschaften. Wie groß die Tätigkeit und Substanz vor Ort in den OFCs ist, unterscheidet sich von Fall zu Fall und wird anhand konkreter Unternehmensbeispiele in der finalen Studie näher beleuchtet.

Das Transparenzversprechen

„Die DEG ist davon überzeugt, dass transparente Informationen über ihre Arbeitsweise und ihre Finanzierungen dazu beitragen, ihren spezifischen Entwicklungsauftrag zu erfüllen.“ [DEG-Website, März 2023](#)

Eine Antwort der DEG auf die Kritik an ihren Aktivitäten in OFCs ist der Verweis auf die Bemühung um mehr Transparenz. In den letzten Jahren gab es hier tatsächlich einige Verbesserungen, die konkrete Kritikpunkte adressiert und beseitigt haben. Echte Transparenz über die entwicklungspolitische Wirkung der DEG-Investitionen und möglicher negativer Nebeneffekte der Aktivitäten in OFCs gibt es allerdings nach wie vor nicht.

Die Verbesserungen

Investitionsbezogene Informationen seit 2015 auf der Website: Bis Ende 2014 berief sich die DEG bei Anfragen zu konkreten Investitionen noch auf das Bankgeheimnis. Ab 1.1.2015 regelte dann eine [Veröffentlichungsrichtlinie](#) und entsprechende vertragliche Regelungen mit den Kunden weitergehende und an der Praxis anderer Entwicklungsbanken ausgerichtete Transparenz. Voraussetzung war, dass der jeweilige Kunde zustimmt. Bis 2017 hatten nach [Information der Bundesregierung](#) alle außer drei Beteiligungen dieser erweiterten Transparenz zugestimmt. Demnach sollten u.a. Name des Kunden, Zielland, Investitionsvolumen und Website des Kunden auf der Website der DEG verfügbar sein und zwar zunächst für zwei Jahre.

(Rückwirkende) Verlängerung der Veröffentlichungsdauer: 2020 und 2022 wurde die [Veröffentlichungsrichtlinie](#) überarbeitet. Dabei wurde die als zu kurz kritisierte Veröffentlichungsdauer zunächst – allem Anschein nach sogar rückwirkend - auf fünf Jahre und ab 2022 auf den gesamten Vertragszeitraum verlängert. Seit 2022 sollen außerdem Informationen über Name und Sitz von Fondsmanagern und Beteiligungsvehikeln und auf „vertraglicher Best Effort Basis“ über die Fonds-Website auch Informationen zu Name, Sitzland und Wirtschaftssektor der Investee-Companies veröffentlicht werden.

Elektronischer Datensatz: Seit kurzem lassen sich die auf der Website der DEG verfügbaren Informationen als elektronischer Datensatz herunterladen und auswerten. Dabei wird seit Mitte 2022 auch zwischen Beteiligung und Darlehen unterschieden. Für unsere Auswertung für das Jahr 2021 (Stichtag 1. Juni 2022) mussten wir diese Daten noch manuell extrahieren. Die Information zu Name und Sitz von Fondsmanagern und Beteiligungsvehikeln scheint aber nach wie vor nicht Bestandteil des herunterladbaren Datensatzes zu sein.

Die Kritik

Fehlende Transparenz bei Altfällen und fehlende Verknüpfung zur Beteiligungsliste: Nur 54 von 161 OFC-Beteiligungen lassen sich einem Website-Eintrag zuordnen. Trotz der Verlängerung des Veröffentlichungszeitraums im Jahr 2020 gibt es nach wie vor nur für einen kleinen Teil der Beteiligungen aus der Beteiligungsliste Einträge auf der Website. Von den 161 OFC-Beteiligungen aus dem Geschäftsbericht von 2021 konnten wir selbst nach umfassendem manuellen Abgleich nur 54 Einträge auf der Website zuordnen.

Tabelle 3: Beteiligungen mit Website-Eintrag (2021)

Datum der Beteiligung	OFC	Kein OFC	Gesamt
2017	9	3	12
2018	8	9	17
2019		1	1
2020	18	9	27
2021	19	6	25
Gesamt	54	28	82

Dabei fehlten 79 Beteiligungen aus der Zeit vor der Erweiterung der Veröffentlichungsrichtlinie. Sie wurden 2022 anders als bei der Erweiterung von 2022 auch nicht rückwirkend aufgenommen. 28 weitere Beteiligungen fallen zwar in den Zeitraum der neuen Veröffentlichungsrichtlinie, waren aber keinem Website-Eintrag zuzuordnen. Weil laut Bundesregierung bereits bis 2017 die meisten Kunden der Veröffentlichung zugestimmt hatten, bleibt unklar

wie diese Lücke zustande kommt. Eine mögliche „Fehler“-Quelle ist die fehlende Verknüpfung zwischen Beteiligungsliste auf der einen und Website und Entwicklungspolitischen Bericht auf der anderen Seite. So ist bei den Website-Einträgen erst ab Mitte 2022 systematisch zu erkennen, ob es sich um eine Beteiligung oder ein Darlehen handelt und anstatt der Beteiligungsgesellschaft wird auf der Website der Kundename verwendet. Dadurch entstehen teilweise Abweichungen, die auch über einen manuellen Abgleich nicht immer eine eindeutige Zuordnung erlauben.

Beispiel 1: In der Beteiligungsliste für das Jahr 2021 findet sich zum ersten Mal eine Beteiligung von 7,68 Prozent an der **Ashwah Holdings Limited** (Britische Jungferninseln). Auf der Website findet sich ein Eintrag unter dem Titel **Daraju Industries Limited** (Nigeria). Eine Verbindung zwischen Ashwah und Daraju ist nur durch [aufwändige Internetrecherche](#) zu finden.

Fehlender Link und fehlende Website: Nur bei 121 von 161 OFC-Beteiligungen ließ sich ein Link zur Kundenwebsite identifizieren. Nur in 46 Fällen gab es auf der DEG-Website bereits einen Link zum Kunden. In den anderen Fällen konnten Informationen über die Kunden durch manuelle Internetrecherchen identifiziert werden. Einige Fonds und Beteiligungsgesellschaften waren nur über die investitionsbezogenen

Informationen anderer Entwicklungsbanken zu finden. Bei einigen Beteiligungen scheint es nach wie vor keine Webpräsenz zu geben.

Beispiel 2: Die in der Beteiligungsliste geführte **Agri Tektra Ltd**, Mauritius ist laut eines [Dokuments der Malawi Competition Commission \(COMESA\)](#) eine Tochtergesellschaft der Phatisa Fund Manager 2 Limited LLC und hält Anteile an der [FES Zambia/Malawi](#). Eine eigene Website hat Agri Tektra nicht. Eine Beziehung zwischen Agri Tektra und dem Eintrag zur FES auf der DEG-Website ist nicht zu erkennen.

Fehlende Angaben zu Zielunternehmen auf den Kundenwebsites: Etwa 100 von 900 Zielunternehmen lassen sich über detaillierte Recherche identifizieren. Nur ein Bruchteil veröffentlicht Geschäftszahlen. Laut [Entwicklungspolitischen Bericht 2021](#) war die DEG an etwa 130 Fonds beteiligt, die wiederum an etwa 900 Zielunternehmen beteiligt waren. Die DEG erhebt als Teil ihrer Wirkungsanalyse Daten zu diesen Unternehmen, veröffentlicht aber nicht einmal deren Namen, sondern verweist auf die jeweiligen Websites der Fonds und Fondmanager. Bei unserer Analyse zeigte sich, dass einige Fonds nach wie vor gar keine Website haben und einige Fonds sowie Fondmanager mit Website dort keine Angaben über ihr Portfolio machen. Bei mehr als der Hälfte der Fonds findet sich zwar eine Website mit Informationen zum Portfolio, allerdings wird dabei teilweise nicht zwischen aktiven und veräußerten Beteiligungen oder zwischen den verschiedenen Fonds des Managers unterschieden. Einen Jahresbericht für den Fonds mit detaillierten Informationen zu den Beteiligungen zum jeweiligen Jahresende gibt es auf den jeweiligen Websites nur selten. Deswegen ist eine eindeutige Zuordnung zur Beteiligung der DEG auch in vielen dieser Fälle nicht möglich. Schließlich fehlt selbst dann, wenn Investee-Companies zugeordnet werden können, in einigen Fällen die Information zum Sitzland und/oder der Link zur Unternehmenswebsite. In den wenigsten Fällen sind schließlich die Geschäftsberichte, die die DEG für ihre Wirkungsanalyse verwendet öffentlich zugänglich. Zum Zeitpunkt des Zwischenberichts und nach Auswertung von mehr als der Hälfte der Daten haben wir in 12 Fällen insgesamt 62 Zielunternehmen identifiziert, von denen zu acht Unternehmen Geschäftsbericht vorlagen.

Beispiel 3: Die DEG ist an mehreren Fonds des Fondsmanager **AfricInvest** beteiligt. Die [Portfolioübersicht](#) auf der Website lässt sich nach elf verschiedenen Fonds filtern. Zu den einzelnen Unternehmen findet sich eine Information über den Investitionsstatus und das Land der Aktivität aber kein Link zur Unternehmenswebsite. Insgesamt lassen sich so aus 3 Fonds mit DEG-Beteiligung 22 Zielunternehmen identifizieren. Ein vierter Fonds von AfricInvest („Africinvest Fund IV LLC) aus der Beteiligungsliste der DEG findet sich aber nicht im Portfolio.

Fehlende aggregierte Angaben im Entwicklungspolitischen Bericht machen Rückschlüsse zum Umfang negativer (steuerlicher) Nebeneffekten von OFC Aktivitäten unmöglich. Laut Entwicklungspolitischen Bericht der DEG machen die lokal gezahlten (Unternehmens-) Steuern nur einen kleinen Teil der lokal generierten Einkommen aus (2021: 6,6 Milliarden Euro). Im Vergleich dazu waren die Gewinne und Kapitaleinkommen lokaler Investoren aus den Unternehmen deutlich wichtiger (2021: 24,5 Milliarden Euro). Um diese Zahlen in einen Kontext zu setzen, wäre es nötig zu wissen, wie hoch der Umfang der Gewinne und Kapitaleinkommen insgesamt war und welcher Teil davon zu niedrig besteuert (über OFCs) ins Ausland fließt. Dazu veröffentlicht die DEG aber keinerlei Informationen. Laut Geschäftsbericht beendete die DEG 2021 außerdem „(d)as sehr umfangreiche, mehrjährige Projekt der sog. Fondsdurchschau“. Laut Geschäftsbericht bewertet der Aufsichtsrat „den Abschluss sehr positiv, da mit der Operativsetzung ein weiter verbessertes Management der Beteiligungsrisiken einhergeht“. Ob dabei auch negative steuerliche Nebeneffekte der OFCs-Beteiligungen untersucht wurden und wenn ja, mit welchem Ergebnis, beschreibt der Geschäftsbericht nicht.

Das Gegenbeispiel:

Steuerliche Konsequenzen und Unternehmensbeispiele

Eine Antwort der Bundesregierung verweist neben den Leitlinien auf Kriterien zum Fondsenagement, die ausschließen sollen, „dass durch ein Fondsenagement der DEG im Partnerland eine Besteuerung vermieden wird bzw. es zu Gewinnverkürzungen im oder Gewinnverlagerung aus dem Partnerland der DEG kommt.“

Mehrere Fallstudien und öffentlich diskutierte Streitfälle haben in den letzten Jahren die Gewinnverschiebung großer Konzerne dokumentiert. Mehrere umfassende Leaks haben den Umfang von anonymen und teils illegitime Geldflüssen über Briefkastengesellschaften in Steueroasen und Schattenfinanzzentren illustriert. Die Streitfälle und Leaks haben den Reformdruck erhöht und u.a. dazu beigetragen, dass die Reduzierung illegitimer Finanzflüsse Teil der nachhaltigen Entwicklungsziele geworden ist. In diesem Umfeld ist auch die Kritik an den OFC-Aktivitäten der DEG zu betrachten. Es stellt sich allgemein die Frage inwieweit die OFC-Aktivitäten der DEG insgesamt das System anonymer und illegitimer Finanzflüsse legitimieren und dadurch stärken. Es stellt sich aber auch die Frage, welche direkten Konsequenzen die OFC-Aktivitäten für die einzelnen Investments haben. Dabei lassen sich drei grobe Kategorien unterscheiden. Zu allererst profitiert die DEG bei ihren Fondsenagements über OFCs mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zumindest in einigen Fällen von geringeren Quellensteuern auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne, die aus den Zielländer über die OFCs an die DEG fließen. Zum zweiten ist es trotz gegenteiliger Kriterien zum Fondsenagement nicht auszuschließen, dass in OFCs angesiedelte Holdinggesellschaften mit DEG Beteiligung neben Dividenden und Veräußerungsgewinnen, Gewinne auch über konzerninterne Zinsen oder Zahlungen für konzerninterne Leistungen aus dem Zielland in die OFCs verschieben. Und schließlich stellt sich die Frage wie weit die DEG das Risiko von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung durch sogenanntes „round-tripping“ bei ihren Co-Investoren durch ihre KYC-Prozesse reduzieren kann.

Quellensteuervermeidung über vorteilhafte Doppelbesteuerungsabkommen

Durch unsere Analyse haben wir bisher 62 indirekte DEG-Beteiligungen über Fonds in OFCs identifiziert. Anhand der Sitzländer der Zielunternehmen und der Fondsvehikel lassen sich die relevanten Doppelbesteuerungsabkommen vergleichen und Unterschiede bei den Quellensteuern auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne nachweisen. Eine systematische Auswertung und konkrete Unternehmensbeispiele werden Teil der finalen Studie sein.

Gewinnverschiebung in OFCs

Durch unsere Analyse haben wir bisher ausführliche Geschäftsberichte zu acht Unternehmen und zu einzelnen Fonds in OFCs gefunden. Bisher haben wir aber keinen Fall mit ausreichenden Details für eine Analyse der Gewinnverschiebung identifiziert.

Steuerhinterziehung und Geldwäscherisiken

Gewinnverschiebung und Steuervermeidung ist nur ein Teil des Problems von OFCs. Neben den niedrigen Steuern bieten sie oft auch hohe Anonymität und geringere Kontrolle. Unternehmensdienstleistungen sind oft der mit Abstand wichtigste Wirtschaftszweig und dessen Vertreter üben einen großen Einfluss auf Politik und Verwaltung aus. Welche Konsequenzen das haben kann beschreibt der [Untersuchungsbericht](#) des britischen Sonderkommissars zu den Britischen Jungferninseln aus dem Jahr 2022 eindrücklich. Der Bericht führt aus, dass die Prinzipien der Good Governance wie Offenheit, Transparenz und sogar die Rechtsstaatlichkeit fast überall ignoriert werden, dass die aufeinanderfolgenden Regierungen Good Governance bewusst verhindert

haben und dass nur ein Aussetzen der Verfassung und eine Suspendierung von Ministern und Parlament helfen kann.⁵

In diesem Umfeld hat die DEG 2021 eine Beteiligung an einer Holdinggesellschaft mit Sitz auf den Britischen Jungferninseln erworben, die ein [nigerianisches Unternehmen](#) kontrolliert. Ohne den Fall im Detail beurteilen zu können, vor allem weil über das Unternehmen in Nigeria und die anderen Anteilseigner wenig bekannt ist, stellt sich die Frage ob die Prüfprozesse der DEG, die teilweise auf öffentlich beglaubigte Unterlagen angewiesen sind, verlässlich funktionieren und Missbrauch ausschließen können. Das Zielunternehmen beschreibt sich selbst als „proudly Nigerian“. Denkbar und in einigen Ländern weit verbreitet ist, dass lokale Unternehmer:innen aus Misstrauen gegenüber dem Staat Investitionen in ihrem Heimatland über Drittländer leiten (sogenanntes round-tripping). Auch Politiker:innen nutzen solche Offshore-Holdings um der demokratischen Kontrolle ihrer Aktivitäten und ihres Vermögens zu entfliehen. Dadurch entsteht ein großer direkter und indirekter Schaden für die lokalen Einnahmen. Mit einer Steuerquote von etwa 3 Prozent von der Wirtschaftsleistung sind die Steuereinnahmen in Nigeria so niedrig wie in keinem anderen Land der Welt, mit verheerenden Konsequenzen für den Staat. Die Britischen Jungferninseln stehen seit Anfang 2023 auf der schwarzen Liste der EU und es bleibt abzuwarten, wie die DEG auf die aktuellen Entwicklungen reagieren wird.

Ein weiterer Problemfall war 2019 bekannt geworden und wurde in einer [kleinen Anfrage 2020](#) thematisiert. Der pakistanische Geschäftsmann Arif Naqvi hatte demnach mehrere Private Equity Fonds aufgesetzt, Geld u.a. von privaten Investoren, der Gates-Stiftung und mehreren Entwicklungsbanken einschließlich der DEG eingesammelt, die Fonds in OFCs wie den Kaimaninseln oder Mauritius angesiedelt und dann in großem Umfang Gelder veruntreut. Die Anfrage ergab, dass die DEG an sieben Fonds, in den Kaimaninseln, in Mauritius, Luxemburg, Malta, Kanada und dem Vereinigten Königreich beteiligt war. Eine Information zu den erzielten Gewinnen lehnte die Bundesregierung mit Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ab. Die Investitionen und Fonds der DEG waren nach damaliger Kenntnis der Bundesregierung nicht von den Betrugsfällen betroffen.

⁵ Im Originalwortlaut: „Almost everywhere, the principles of good governance, such as openness, transparency and even the rule of law, are ignored...that the elected BVI Government, in successive administrations (including the current administration), has deliberately sought to avoid good governance... I recommend partial suspension of the Constitution, by the dissolution of the House of Assembly, the cessation of ministerial government and necessary consequential suspension of provisions of the Constitution, for an initial period of two years.”

Ausblick und Empfehlungen

Der vorliegende Zwischenbericht zeigt auf, dass sich die Aktivitäten der DEG in OFCs aus quantitativer Sicht trotz der intensiven Diskussion der letzten Jahre nicht geändert hatte. Er zeigt, dass es in Bezug auf Transparenz zwar kleine Fortschritte gab, die wesentlichen Informationen zur Beurteilung der steuerlichen und entwicklungspolitischen Konsequenzen dieser Aktivitäten aber weiterhin nicht veröffentlicht werden. Die finale Studie wird zusätzlich die Fortschritte der zum 1. Januar 2022 weiterentwickelten Veröffentlichungsrichtlinie beschreiben. Bereits jetzt ist aber absehbar, dass die wesentlichen Kritikpunkte bestehen bleiben werden und weitere Verbesserungen nötig sind.

1. Unternehmensbeteiligungen über Fondsgesellschaften machen einen großen Anteil der DEG Aktivitäten im Beteiligungsgeschäft aus. Informationen über diese indirekten Beteiligungen von den Fondswebsites zu sammeln ist teilweise gar nicht oder nur mit großem Aufwand möglich. Die DEG sollte Basisinformationen (Name, Sitzland und ggf. Website) der Zielunternehmen auf der eigenen Website zur Verfügung stellen.
2. Ein wesentlicher Teil der DEG-Einnahmen aus dem Beteiligungsgeschäft fließen über OFCs und vermeiden dadurch bei einer direkten Beteiligung fällige Steuern im Zielland. Die DEG sollte diesen negativen Nebeneffekt in ihrer Wirkungsanalyse messen und zumindest aggregierte Zahlen zu den lokalen Gewinnen als Verhältnis zu den lokalen Steuerzahlungen und die über Drittländer abfließenden Investoreneinkommen im Vergleich zu lokalen Investoreneinkommen veröffentlichen.
3. Die DEG sollte die direkte und indirekte Wirkung ihrer Aktivitäten in OFCs genauer untersuchen und ex-ante eine erhöhte Begründungspflicht für Investitionen über OFCs implementieren. Dazu sollte sie ihre Kriterien zum Fondsesengagement veröffentlichen und ggf. weiterentwickeln.

Eine detailliertere Diskussion einzelner Unternehmensbeispiele und deren steuerlicher Konsequenzen erfolgen in der für das zweite Halbjahr avisierten finalen Studie.

Anhang 1- OFCs

Land	OFC	Kleine Anfrage 2020**	EU-Liste 2023*	Steuersatz <9%*
Amerikanische Jungferninseln	ja		ja	
Amerikanisch-Samoa	ja		ja	
Anguilla	ja		ja	ja
Bahamas	ja	ja	ja	ja
Bahrain	ja	ja		ja
Barbados	ja	ja		ja
Bermuda	ja	ja		ja
Britische Jungferninseln	ja	ja	ja	ja
Costa Rica	ja		ja	
Curaçao	ja			
Delaware (USA)	ja	ja		
Fidschi	ja		ja	
Gibraltar	ja	ja		
Guam	ja		ja	
Guernsey	ja			ja
Guernsey (Kanalinsel)	ja			
Hong Kong	ja	ja		
Insel Man	ja			ja
Irland	ja	ja		
Jersey	ja	ja		ja
Kaimaninseln	ja	ja		ja
Libanon	ja			
Liechtenstein	ja	ja		
Luxemburg	ja	ja		
Malta	ja	ja		
Marshallinseln	ja		ja	ja
Mauritius	ja	ja		
Niederlande	ja	ja		
Palau	ja		ja	ja
Panama	ja	ja	ja	
Samoa	ja		ja	
Schweiz	ja	ja		
Singapur	ja	ja		
St. Kitts und Nevis	ja	ja		
Turks- und Caicosinseln	ja		ja	ja
Vanuatu	ja		ja	ja
Vereinigte Arabische Emirate	ja	ja		ja
Zypern	ja	ja		

*<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona/steuer-oasen-bedingungen-coronahilfen.html>

**<https://dserver.bundestag.de/btd/19/186/1918643.pdf>