



UNLAUTERE UND ILLEGALE FINANZFLÜSSE : HERAUSFORDERUNG UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE SCHWEIZER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Das Thema «Unlautere und illegale Finanzflüsse» wird spätestens seit der Finanzkrise 2008/09 nicht nur in Wissenschaft und Zivilgesellschaft, sondern auch in Regierungskreisen von OECD-Ländern intensiv diskutiert. Noch akzentuierter stellt sich die Frage in der Schweiz als einer der Finanzplätze mit den grössten Bankguthaben von Kunden ohne Inland-Wohnsitz und gleichzeitig Drehscheibe des internationalen Rohstoff-Handels. Was versteht man unter «illicit financial flows»? Worin liegt die Bedeutung des Phänomens für die Schweizer Entwicklungspolitik? Was ist die aktuelle Position der Schweizer Regierung? Dieser DP Brief gibt einen Überblick zur Diskussion und macht Überlegungen zu Handlungsmöglichkeiten für die Schweizer Entwicklungspolitik.

Unmissverständlich – und sichtlich erbittert – drückte sich Ngozi Okonjo-Iweala, Finanzministerin Nigerias, am 25. März 2013 gegenüber der britischen Zeitung *The Guardian* aus: «Ich bin wirklich frustriert über diese illegalen Finanzflüsse. Was würde es brauchen, damit die Länder der G8 und der G20 konkrete Massnahmen ergreifen, um Druck auf diese Steueroasen auszuüben?»

Gut Tausend Kilometer von der nigerianischen Hauptstadt entfernt, in Accra, verkaufen derweil lokale Kleinhändlerinnen Bier, das sie von einem der weltgrössten Bierproduzenten mit Niederlassung auch in Ghana erworben haben. Marta Luttgrodt war eine davon, und sie erlangte 2010 internationale Bekanntheit als Chefin einer Bierbude mit drei Angestellten und einem monatlichen Profit von 220 UK£. Davon zahlte sie eine fixe Gebühr an die Stadtregierung und eine vierteljährliche Abgabe an die *Ghana Revenue Authority*. Im Unterschied zu ihrem Lieferanten, dem multinationalen Konzern *SABMiller*, der zwischen 2007 und 2010 meist Verluste auswies und in diesen Jahren deshalb nur

einmal Unternehmenssteuern bezahlte. Gleichzeitig aber überwies *SABMiller* – vermutlich weitgehend legal – Millionenbeträge ausser Landes, nach Mauritius, in die Niederlande und in die Schweiz.

So zumindest die Darstellung der britischen NGO ActionAid betreffend die (Nicht-)Besteuerung der Firma *SABMiller* in Ghana. Das Beispiel illustriert dabei eine grundlegende Herausforderung für Entwicklungs- und Schwellenländer: ihre eigenen Ressourcen über eine angemessene und faire Besteuerung zu mobilisieren und für eine nachhaltige Entwicklung ihrer Länder einzusetzen.

Das Beispiel verdeutlicht noch einen weiteren Sachverhalt: Verschiedene Länder mit hohen und höchsten Pro-Kopf-Einkommen versuchen aktiv, Investitionen und Bankeinlagen anzuziehen, und sie stehen dabei in einem entsprechendem Steuerwettbewerb – eine Situation, welcher Entwicklungs- und Schwellenländer mangels eigener Kapazitäten in der Regel nur wenig entgegen setzen können, um den Kapitalabfluss zu verhindern.

Schliesslich sind unlautere und illegale Finanzflüsse auch eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik. An die Stelle nicht vorhandener Eigenmittel von Entwicklungsländern treten öffentliche Entwicklungshilfe-Gelder, während im Land erwirtschaftete Gewinne (auch in die Schweiz) abfliessen. Ghana ist Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

UNLAUTERE UND ILLEGALE FINANZFLÜSSE: KONZEPT UND DIMENSIONEN

Jedes Jahr werden selbst nach konservativen Schätzungen gewaltige finanzielle Beträge auf illegale und entwick-

lungsschädigende Art und Weise aus Schwellen- und Entwicklungsländern in eine Reihe von Tiefsteuerstandorten in OECD-Ländern verschoben.

Wie unlautere und illegale internationale Finanzflüsse definiert und gemessen werden sollen, wurde und wird noch immer intensiv und kontrovers diskutiert. Nach 10 Jahren Debatte und Forschung sind *illicit financial flows* indessen zu einem Mainstream-Thema geworden, als Problem von Regierungen und internationalen Organisationen anerkannt.

Eng definiert meint *illicit financial flows* ausschliesslich illegale Transaktionen, die in den Rechtsordnungen von Ursprungswie Zielland verboten sind beziehungsweise im Fall von konzerninternen Transaktionen inkorrekt verrechnet werden. In einem weiteren Verständnis umfasst der Begriff aber auch formell nicht verbotene, jedoch entwicklungs-schädigende Praktiken. Zum Konzept siehe nachstehende Graphik.

Im Verständnis der OECD umfasst der Begriff *illicit financial flows*: (a) die missbräuchliche Ausgestaltung von konzerninternen Verrechnungspreisen zwecks Steuervermeidung (b) Steuerflucht sowie (c) manipulative Fehlbewertungen im Güterhandel. Hinzu kommen die Tatbestände (d) Geldwäscherei und (e) Bestechung. Der Begriff schliesst dabei Finanzgeschäfte von Unternehmungen ebenso ein wie von Privatpersonen¹.

Die OECD schätzt, dass vom Total aller illegalen Finanzflüsse Steuerflucht und

1 Für eine Analyse der Thematik und der Beiträge verschiedener Länder zur Problemlösung siehe *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries*. OECD – *Better Policies for Better Lives*, Paris, December 2013. www.oecd.org/dac/governance-development/IFFweb.pdf

strikt illegale Formen der Steuervermeidung 60–65% ausmachen; 30–35% stammen aus kriminellen Aktivitäten und 3% aus Bestechung, Korruption und Diebstahl durch öffentliche Angestellte.

Bezüglich der Grössenordnung stützt sich die OECD auf Zahlen von *Global Financial Integrity (GFI)*, einem der international führenden Forschungsinstitute zu diesem Thema². Dieses schätzt den Umfang von *illicit financial flows* aus Schwellen- und Entwicklungsländern für 2001 bis 2010 auf USD 5.9 Billionen, während die öffentliche Entwicklungshilfe sich in dieser Zeitperiode auf USD 677 Milliarden belief. Zu ähnlichen Schätzwerten kommt eine von der norwegischen Regierung eingesetzte Kommission (*Commission on Capital Flight from Developing Countries*) sowie das UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP).

GFI geht davon aus, dass von den geschätzten Gesamtsummen zwischen 2001 und 2010 fast die Hälfte aus China stammt – ein Betrag, der fünf Mal höher liegt als der Betrag des am zweithöchsten rangierten Mexiko. Weitere stark betroffene Länder sind Malaysia, Russland und Saudi-Arabien, gefolgt von den Philippinen, Nigeria, Indien, Indonesien und den Vereinigten Arabischen Emirate.

In einer weiteren Studie kommt GFI für den afrikanischen Kontinent unter Einbezug der Zuflüsse zum Schluss, dass für Afrika als Ganzes über die ganze Untersuchungsperiode von 30 Jahren praktisch ausnahmslos Netto-Transfers ins Ausland stattgefunden haben.

Zur Grössenordnung herrscht heute Konsens, dass unlautere und illegale Finanzflüsse aus Entwicklungs- und Schwellenländern die Mittel aus öffentlicher Entwicklungshilfe bei Weitem übersteigen. Selbst unter Einbezug der internationalen Direktinvestitionen ist der Saldo negativ.

Stellt man diese Schätzbeträge den Beträgen von illegal erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen gegenüber, welche durch OECD-Länder beschlagnahmt und rückerstattet worden sind, liegt der rückerstattete Betrag weit unter 5% der geschätzten Gesamtbeträge von unlauteren und illegalen Finanzflüssen.

BEDEUTUNG FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER – HERAUSFORDERUNG FÜR ALLE

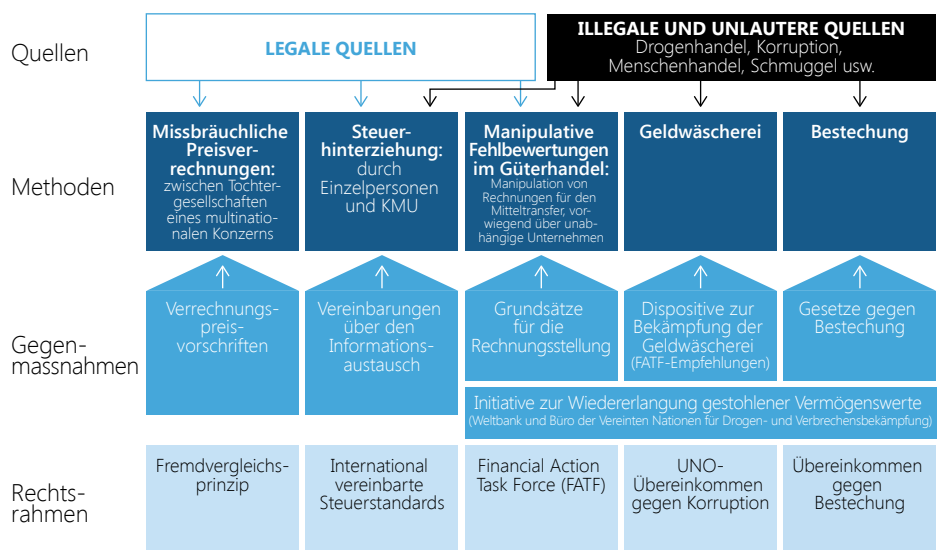
Internationale Organisationen, entwicklungspolitische Gremien sowie Akteure aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind sich einig, dass Entwicklungsländer durch unlautere und illegale internationale Finanzflüsse besonders negativ betroffen sind. Insgesamt stellen diese Finanzflüsse ein entscheidendes Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und Gute Regierungsführung dar, und sie tragen zum Anstieg der sozialen Ungleichheit bei. Der *African Economic Outlook 2012* schätzt, dass das Millenniums-Entwicklungsziel 2015 «Halbierung des Armutsniveaus» von 1990 auch in Afrika hätte erreicht werden können, wären die ins Ausland transferierten Ressourcen in Afrika reinvestiert worden. Gemäss dem *African Economic Outlook 2010* fehlen den Staaten häufig sogar die notwendigen Mittel, um grundlegende Staatsfunktionen zu erfüllen. Bestandteil davon ist, dass es dem Staat oft auch an der notwendigen Legitimität mangelt, um mehr und höhere Steuern erheben zu können, ohne damit eine weitere Zunahme unlauterer und illegaler Abflüsse zu bewirken.

Unlautere und illegale Finanzflüsse sind aber auch eine Herausforderung für OECD-Länder, entgehen doch auch diesen Staaten Steuereinnahmen im grossen Stil.

Eine Hauptursache für die Entwicklung der *illicit financial flows* und damit verbundener Konsequenzen liegt in der weit fortgeschrittenen Globalisierung der internationalen Wirtschafts- und Finanzwelt: Während die Steuerungsinstrumente von Politik, Recht und Justiz meist auf der Ebene des Nationalstaates angesiedelt sind, operieren die Akteure im internationalen Finanzgeschäft – Banken und Finanzdienstleister, Unternehmen, Privatpersonen – international. Lücken in nationalen Rechtsordnungen und Widersprüche zwischen denselben sowie ungenügende Kapazitäten seitens der Entwicklungsländer zur Durchsetzung derselben und internationaler Vereinbarungen geben die Grundlage ab für Wirtschaftsakteure und Einzelpersonen, im grossen Stil gezielt finanzielle Ressourcen international zu verschieben. Dazu kommt, dass namentlich in fragilen Kontexten zudem oftmals der politische Wille fehlt: Regierung, Verwaltung und Justiz sind nicht selten Begünstigte der unzureichenden Strukturen und verschärfen das Problem mittels direkter Komplizenschaft mit korrumpierenden Akteuren.

In einer Weltbank-Publikation hat einer der besten Kenner die Herausforderung wie folgt zusammengefasst: «Es bräuhete eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zur Aufdeckung und Bestrafung der missbräuchlichen Ausgestaltung von Preisverrechnungen, um die Möglichkeiten zum Missbrauch von Steueroasen weiter einzuschränken, um mehr Auto-

ILLEGALE FINANZFLÜSSE: QUELLEN, METHODEN, GEGENMASSNAHMEN



Grafik 1: Gemäss «Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries (Preliminary Edition). Paris, 2013»

² <http://www.gfintegrit.org/content/blogsection/11/148>

matismen beim Informationsaustausch zwischen nationalen Steuerbehörden einzuführen oder diese zu erleichtern, um die Banken zu mehr Wachsamkeit gegenüber illegalen Geldern und Geldwäscherei zu verpflichten, um den Anwendungsbereich der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft zu erweitern, um die Gesetzgebung zur strafrechtlichen Verfolgung von Korruption im Ausland durch Bürger von wirtschaftlich einflussreichen Ländern und Unternehmen, die in solchen Ländern registriert sind, energischer auszubauen und durchzusetzen, um die internationalen Rechnungslegungsgrundsätze zu reformieren, um Mechanismen und Gesetze zur erleichterten Rückführung gestohlener Vermögenswerte aus dem Ausland zu stärken, um die Wachsamkeit in Bezug auf die Finanzgeschäfte politisch exponierter Personen zu erhöhen, um die Regulierung oder Selbstregulierung unternehmensnaher Dienstleister zu verbessern und um multinationale Konzerne zu verpflichten, in ihren Berichten vermehrt darüber zu informieren, wo ihre Verkäufe oder Gewinne erfolgen.»³

DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT – HANDLUNGSFELDER DER POLITIK

Die Diskussion um Umfang, Bedeutung und Folgen unlauterer und illegaler Finanzflüsse hat auch die internationale Entwicklungs-Agenda nachhaltig beeinflusst. Namentlich Fragen zu Steuern und Steuertransparenz rangieren heute weit oben auf den Agenden wichtiger internationaler Organisationen und Foren wie der G8/G20, der OECD und der UNO. Auch im Prozess um neue Weltentwicklungsziele (*Post-2015 Development Agenda*) oder im Rahmen der *Global Partnership on Effective Development Cooperation* nehmen Fragen zur Reduktion der unlauteren und illegalen internationalen Finanzflüsse einen hohen Stellenwert ein.

Bei aller Komplexität der Materie und allen Meinungsunterschieden herrscht gleichwohl ein gewisser Grundkonsens: Zum ei-

nen braucht es eine bessere Nutzung der Steuerbasis der Entwicklungsländer durch vermehrte Eigenanstrengungen. Und zum anderen ist eine Reihe von Hindernissen und Mechanismen zu beseitigen, die auf den internationalen Rahmen zurückgehen und dazu beitragen, dass gewaltige Summen aus Ländern abfliessen, wo die finanziellen Mittel ohnehin schon knapp sind. Aus entwicklungspolitischer Sicht stehen namentlich Herausforderungen in den folgenden Hauptbereichen im Vordergrund:

- A. Internationale Steuerfragen: Informationsaustausch in Rechts- und Amtshilfe; gegenseitige Unterstützung bei der Erhebung von Steuern
- B. Bekämpfung von Steuervermeidung: Berichterstattung, Rechenschaftsablage und Besteuerung von multinationalen Unternehmungen
- C. Missbrauchs-Bekämpfung: Massnahmen gegen Korruption, Bestechung und Geldwäscherei bei internationalen Finanztransaktionen sowie zur vermehrten Rückführung gestohlener Vermögenswerte
- D. Stärkung von Kapazitäten in Entwicklungsländern zur Mobilisierung ihrer eigenen Ressourcen und zur Stärkung guter Regierungsführung

DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK DER SCHWEIZ – STRATEGISCHE POSITIONEN DES BUNDESRAATES ...

Als führender Finanzplatz prominent mitbetroffen, ist die Schweiz Teil der internationalen Bemühungen, und sie hat sich deren Stossrichtung zu Eigen gemacht.

Im Einzelnen hat der Bundesrat das Problem der unlauteren und illegalen Finanzflüsse anerkannt und dazu eine umfassende Perspektive und ein Problemverständnis entwickelt, das sich mit der Sichtweise von internationalen Organisationen in zentralen Fragen deckt. Eckpunkte sind, dass die Schweiz ein zentrales Interesse hat, den Zufluss von Geldern aus unlauteren und illegalen Quellen konsequent zu unterbinden; dabei soll insbesondere auch auf die korrekte Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen einschliesslich international tätiger Unternehmen geachtet werden.

Mit Blick auf die Entwicklungsländer vertritt der Bundesrat die Position, dass

unlautere und illegale Finanzflüsse ein grundlegendes Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und Gute Regierungsführung in Entwicklungsländern sind. Dabei hat die Schweiz ein besonderes entwicklungspolitisches Interesse, den Mittelabfluss aus Entwicklungsländern ins Ausland durch Steuerhinterziehung, Geldwäscherei und Korruption zu verhindern. Dies will der Bundesrat mit einem breitgefächerten Instrumentarium erreichen, unter Einschluss von Massnahmen zur Bekämpfung (a) der Geldwäscherei, (b) der Steuerflucht und Steuervermeidung sowie (c) der Korruption. Daneben will er Massnahmen ergreifen zur (d) Rückerstattung gestohlener Vermögenswerte politisch exponierter Personen an die Ursprungsländer sowie (e) zur Stärkung der Kapazitäten in Entwicklungsländern zur Förderung einer verbesserten Regierungsführung und der internen Ressourcenmobilisierung. Mit Beschlüssen vom 4. September 2013 und 20. November 2013 erklärte er sich dem Parlament gegenüber bereit, eine Gesamtschau zur Thematik vorzulegen. Darin sollen gemäss Prüfungsauftrag des Parlaments die Relevanz der Finanzflüsse für die Schweiz, deren Rolle in der Problematik, die damit verbundenen (Reputations) Risiken sowie mögliche Gegenmassnahmen diskutiert werden.

... UND KONKRETE HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Mit dieser strategischen Vision will der Bundesrat über die Missbrauchsbekämpfung hinaus die Abflüsse an ihren Wurzeln angehen, unter Einbezug ökonomischer und nicht-ökonomischer Faktoren in den Herkunftsländern, aber auch der Einflüsse aus dem internationalen Rahmen und aus den Zielländern dieser Finanzflüsse. Die Hauptanstrengung muss dabei von den Entwicklungsländern selber ausgehen.

In Umsetzung dieser Vision wird es den zuständigen Bundesstellen im Aussen-, Wirtschafts- und Finanzdepartement obliegen, gemeinsam aufeinander abgestimmte substantielle Massnahmen – allenfalls mit einem kohärenten Aktionsplan – weiter auszudehnen respektive zu prüfen und zu lancieren. Daneben sind Wissenschaft und Zivilgesellschaft herausgefordert, die genuine praktisch-politische Schweizer Erfahrung in internationalen Steuerthemen zu nutzen und

3 Mick Moore, in: Reuter, P. (2012) *Draining development?: Controlling flows of illicit funds from developing countries* (World Bank: Washington DC), Seite 475 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/242/668150PUB0EPI0067848B09780821388693.pdf?sequence=1>

dadurch zur internationalen Debatte beizutragen. Insgesamt stehen namentlich folgende Themen und Massnahmen im Vordergrund:

Grundlagenarbeiten aus ganzheitlicher Sicht

- Vertiefte Analyse der Bedeutung von Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs) für Entwicklungsländer (für Mobilisierung interner steuerlicher Ressourcen und für Dämpfung unlauterer und illegaler Finanzflüsse über Informationsaustausch-Klauseln)
- Analyse der systemischen Grenzen der aktuellen internationalen Steuerordnung und Mitwirkung an der Entwicklung alternativer Modelle wie die *unitary taxation* respektive Alternativen zum Fremdvergleichsprinzip
- Grundlagen-Arbeiten zur Wirksamkeit und Wirkungsweise in Entwicklungsländern von allfälligen erhöhten Transparenzstandards und Sorgfaltspflichten für die Geschäftstätigkeit multinationaler Unternehmungen (*Impact-Assessments*)

Informationsaustausch und Unterstützung bei Steuererhebungen

- Schaffung eines Kanals zum Austausch von Steuerinformationen mit der Schweiz für Entwicklungsländer, die kein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz haben (pro-aktives Anbieten und flexible Nutzung von Steuerinformationsabkommen, ggfs. in Kombination mit DBAs)
- Systematischer Einbezug der Entwicklungsländer-Problematik in Schweiz-interne Strategie-Arbeiten im Bereich des automatischen Informationsaustausches sowie zu einer wirksamen Umsetzung des multilateralen OECD-Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen

Berichterstattung, Rechenschaftsablage und Besteuerung von multinationalen Unternehmen

- Massnahmen zur Sicherung einer besseren Beteiligung von Entwicklungsländern am BEPS-Prozess der OECD⁴ und Berücksichtigung von Entwicklungsländer-Perspektiven in schweizerischen Positionsbezügen

- Einbezug der Interessenlage von Entwicklungsländern im Rahmen allfälliger künftiger gesetzgeberischer Arbeiten zur Erhöhung von Transparenzstandards und Sorgfaltspflichten für die Geschäftstätigkeit multinationaler Unternehmungen

Korruption, Bestechung, Geldwäsche; Rückführung gestohlener Vermögenswerte

- Massnahmen zu (a) einem Ausbau der Transparenz betreffend wirtschaftliche Berechtigungen von natürlichen und juristischen Personen sowie (b) der Sorgfaltspflichten von Finanzinstitutionen und Finanzdienstleistungserbringern gegenüber Kunden gemäss Empfehlungen der *Financial Action Task Force* der OECD und des neu geschaffenen internationalen Standards für einen automatischen Informationsaustausch
- Unterstützung laufender internationaler Arbeiten zur Entwicklung anspruchsvoll formulierter und wirksam kontrollierbarer Standards Sozialer Unternehmensführung (CSR) im Bereich der internationalen Steuer- und Finanzmarktpolitik (als Ergänzung regulatorischer Massnahmen)

Stärkung von Kapazitäten in Entwicklungsländern (Steuermobilisierung, Regierungsführung)

- Ausbau des Schweizer Engagements zur Stärkung der technischen Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Mobilisierung ihrer eigenen Steuerressourcen, zur Durchsetzung ihrer eigenen Rechtsordnungen sowie zur Wahrnehmung ihrer internationalen Beziehungen in Steuerfragen und Rechtszusammenarbeit (einschliesslich die fallbezogene Unterstützung oder systematische Stärkung unzureichender Kapazitäten im Zusammenhang mit der Rückführung gestohlener Vermögenswerte aus der Schweiz)
- Massnahmen zur Stärkung der guten Regierungsführung in Entwicklungsländern mittels Förderung von mehr Transparenz, mehr eigenständiger Forschung und Analysekapazitäten und generell einer Stärkung demokratischer Kontrollmechanismen

Mit diesen und weiteren Umsetzungsschritten zu den bundesrätlichen Richtungsentscheiden leistet die Schweiz einen wirksamen und glaubwürdigen Bei-

trag zu den Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Problementschärfung. Darüber hinaus trägt sie in Umsetzung von Verfassung und Recht bei zu einer Welt mit weniger wirtschaftlicher Ungleichheit, stehen die internationalen Finanzströme doch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit einer weiteren Verlängerung und Vertiefung der globalen Ungleichheit.⁵

5 Weltbank-Studien kommen zum ernüchternden Schluss, dass sich in den Jahren 1988-2008 der innerstaatliche Trend zu einer Verstärkung der wirtschaftlichen Ungleichheit weiter fortgesetzt hat. Trotz grossem Wirtschaftswachstum der letzten 20 Jahre in Schwellenländern sind die globalen Einkommensunterschiede nicht geringer geworden. Siehe dazu *Branko Milanovic* <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6259> und http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/12/11/000158349_20131211100152/Rendered/PDF/WPS6719.pdf sowie *Andrew Norton, Overseas Development Institute* (www.odi.org.uk/opinion/8099-inequality-rising-time-fear-disorder-hope-change-de-blasio-tax)

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Abteilung Analyse und Politik
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
analyse.politik@eda.admin.ch
www.deza.admin.ch

Kontakt

Werner Thut, werner.thut@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf französisch und englisch erhältlich.

Bei den Development Policy Briefs handelt es sich um Debattenbeiträge zur Entwicklungspolitik und nicht um offizielle Positionen der DEZA/ des EDA/der Schweiz.

4 BEPS – Base Erosion and Profit Shifting