



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den
KOM(2010) 163

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Steuerwesen und Entwicklung

**Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Förderung des
verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich**

{SEK(2010) 426}

EINFÜHRUNG

Am 28. April 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich¹, in der konkrete Maßnahmen zur stärkeren Befolgung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich (Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb) sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern vorgeschlagen werden. Das allgemeine Ziel besteht darin, im weitest möglichen geografischen Rahmen die Zusammenarbeit in Steuerfragen zu verbessern und gegen Steuerumgehung und Steuerflucht vorzugehen. Dies steht auch im Einklang mit den Erklärungen von Monterrey² und Doha³, in denen Kapitalflucht und illegale Finanzströme ausdrücklich als größte Hindernisse für die Mobilisierung inländischer Einnahmen zugunsten der Entwicklung genannt wurden. Nach Angaben einer norwegischen Regierungskommission beliefen sich die illegalen Geldströme aus Entwicklungsländern im Jahr 2006 auf 641 bis 979 Mrd. USD und betrug damit das Siebenfache der öffentlichen Entwicklungshilfe⁴. Dies wird durch Steuersysteme, die für schädliche Steuerpraktiken anfällig sind, und durch kooperationsunwillige Steuergebiete gefördert. Die Bewältigung dieses Problems erfordert gemeinsame Bemühungen von Entwicklungs- und Industrieländern um die Umsetzung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich, wodurch auch die Wachstumsaussichten und die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern verbessert und die Steuersysteme auf globaler Ebene gestärkt werden. Am 18. Mai 2009 ersuchte der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) die Kommission — auch unter Zugrundelegung der Mitteilung der Kommission über die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bewältigung der Krise⁵ — konkrete Vorschläge zu unterbreiten, *„wie die EU mit den Entwicklungsländern einen Dialog darüber führen und sie darin unterstützen könnte, eine verantwortungsvolle Steuerverwaltung zu fördern und ihre nationalen Steuersysteme effizienter zu gestalten, damit die Entwicklungsziele erreicht werden.“* Dies stellt auch eine wichtige Priorität der G8 und der G20 dar.

Diese Mitteilung zielt auf eine Steigerung der Synergien zwischen Steuer- und Entwicklungspolitik ab und zeigt auf, wie die EU die Entwicklungsländer beim Aufbau effizienter, gerechter und nachhaltiger Steuersysteme und -verwaltungen unterstützen könnte, um in einem sich wandelnden internationalen Umfeld eine stärkere Mobilisierung inländischer Ressourcen zu erreichen. Das Europäische Parlament hat zum Ausdruck gebracht, dass es in dieser Hinsicht volle Unterstützung leisten will.

¹ KOM(2009) 201.

² Konferenz von Monterrey über die Entwicklungsfinanzierung, 2002.

³ Konferenz von Doha über die Entwicklungsfinanzierung, 2008.

⁴ Bericht der norwegischen Regierungskommission „Tax Havens and Development“, Juni 2009.

⁵ KOM(2009) 160 vom 2.4.2009.

1. VERBESSERUNG DES VERANTWORTUNGSVOLLEN HANDELNS DER ENTWICKLUNGSLÄNDER IM STEUERBEREICH

In vielen Entwicklungsländern erfordert die nachhaltige Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die für die Verwirklichung und Wahrung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals - MDG) erforderlich ist, eine Erhöhung der inländischen Einnahmen. Die Steuerquote in diesen Ländern liegt zwischen 10 und 20 % gegenüber 25 bis 40 % in Industrieländern. Die Erhöhung der inländischen Einnahmen würde nicht nur zu mehr Spielraum bei der Unterstützung MDG-bezogener Ausgaben führen, sondern es einem Land auch ermöglichen, Eigenverantwortung für seine politischen Entscheidungen zu übernehmen. Wie in der Erklärung von Doha hervorgehoben, ist die Mobilisierung einheimischer Finanzressourcen zugunsten der Entwicklung ausschlaggebend für die weltweite Partnerschaft zugunsten der nachhaltigen Entwicklung, vor allem als Unterstützung der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele. Für die Entwicklungsländer bedeutet diese Partnerschaft verstärkte Bemühungen um die Mobilisierung inländischer Ressourcen für die Finanzierung von Entwicklungsprioritäten, während die Geber ihre Verpflichtung erfüllen müssen, langfristige und vorhersehbare Unterstützung bei der Erreichung der international vereinbarten Armutsminderungsziele zu leisten. Die Kommission kommt dieser gemeinsamen Verantwortung nach, indem sie einen wachsenden Anteil der Entwicklungshilfe als Budgethilfe zur Verfügung stellt, teilweise auch auf Grundlage innovativer Modalitäten wie der mit einigen AKP-Ländern geschlossenen MDG-Vereinbarungen.

Darüber hinaus ist das Steuerwesen von grundlegender Bedeutung für die Staatsbildung und die Förderung des Staatsbürgertums. Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich kann nicht von außen eingeführt oder gar aufoktroiert werden. Eine verantwortungsbewusste Regierung muss auf die Grundbedürfnisse der Bürger eingehen, wenn sie ihre Legitimität und die Unterstützung der Öffentlichkeit nicht verlieren will. Die EU ist dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Partnerländer für Entwicklungsstrategien und -programme verpflichtet. Bei der Unterstützung der Entwicklungsländer in diesem Bereich hält die EU auch die in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit festgelegten Grundsätze der beiderseitigen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht ein. Ein verantwortungsvolleres Handeln der Entwicklungsländer im Steuerbereich wird die Bereitschaft der Steuerzahler in der EU zur Unterstützung der Entwicklungshilfe erhöhen.

1.1. Schwierigkeiten der Entwicklungsländer

1.1.1. Inländische Faktoren

Bei ihren Bemühungen, die inländischen Steuereinnahmen zu erhöhen, sind die Entwicklungsländer häufig mit Problemen konfrontiert, die mit folgenden Gegebenheiten zusammenhängen:

- Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft (z. B. ausgedehnte informelle Wirtschaft, Dominanz der Landwirtschaft gegenüber Industrie und Dienstleistungen),
- politische und makroökonomische Instabilität, Ineffizienz des öffentlichen Diensts, schlechte Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Korruption, unzulängliche

Staatsführung und mangelnde Rechtsstaatlichkeit, auch in ressourcenreichen Gebieten und vor allem in Ländern in fragiler Situation,

- Eigenart des Steuersystems und der Steuerverwaltung, die mitunter die begrenzte Wirksamkeit und Zweckdienlichkeit von Steuerreformen erklärt:
 - schmale Steuerbemessungsgrundlage, die oft zur ungleichen Verteilung der Steuerlast zwischen Wirtschaftsfaktoren und Steuerzahlern führt,
 - ein Verhältnis zwischen direkter und indirekter Besteuerung, das die Struktur der Wirtschaft mitunter nicht angemessen widerspiegelt,
 - schwache Verbindung zwischen Steuerpolitik und Steuerverwaltung,
 - mangelnde Kapazitäten der Steuerverwaltungen für die Anwendung und Überwachung des Steuersystems, was zu einer geringen Einhaltung der Steuervorschriften und einer wenig effizienten Steuererhebung führen kann.

1.1.2. Internationale Faktoren

Auch die wachsende Verflechtung der internationalen Märkte und die wirtschaftliche Globalisierung beeinträchtigen die Wirksamkeit nationaler Steuersysteme:

- Die Umsetzung innerstaatlicher Steuervorschriften erweist sich vor dem Hintergrund einer wachsenden Mobilität der Steuerzahler sowie angesichts des Umfangs der Handels- und Kapitalströme und des Einsatzes neuer Technologien als schwierig.
- Der Übergang von Einnahmesystemen, die stark von Zolleinnahmen abhängig sind, zu breiter angelegten und moderneren Systemen führt zu Anpassungsschwierigkeiten.
- Die Länder sind mitunter verleitet, ausländische Direktinvestitionen durch allzu kostspielige steuerliche Anreize und Ausnahmeregelungen zu fördern, die jedoch häufig nicht zu echten, nachhaltigen Investitionen führen.
- Die mangelnde Kooperationsbereitschaft mancher Steueroasen und schädliche Steuerpraktiken sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern sind für letztere von Nachteil, da sie nicht nur deren Einnahmen schmälern, sondern auch die verantwortungsvolle Staatsführung und die institutionelle Entwicklung unterminieren.

1.2. Unterstützung wirksamer, effizienter, gerechter und nachhaltiger Steuersysteme

Effiziente und gerechte Steuersysteme sind von ausschlaggebender Bedeutung für Wachstum, Armutsminderung, verantwortungsvolle Staatsführung und Staatsbildung. Sie führen meist zu höheren und stabileren Einnahmen, nachhaltigeren Investitionen und einer verbesserten

wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Insbesondere die Verbindung zwischen Steuerreformen und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen ist entscheidend, um letzteren Investitionen, Handel und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern. Darüber hinaus scheint es in Ländern mit Kapazitätsengpässen besonders wichtig zu sein, die Steuersysteme so auszugestalten, dass sie sich trotz begrenzter Ressourcen leicht verwalten lassen.

Effiziente und gerechte Steuersysteme sind außerdem wesentlich für die Förderung der Demokratie und der staatlichen Legitimität, da die Steuerzahler ihre Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen pflegen. Solche Steuersysteme tragen zur Herausbildung einer Steuerethik im Verhältnis zwischen Bürgern und Regierung auf allen Ebenen bei, welche die Steuerehrlichkeit fördert, Demokratiebewusstsein und Ordnungspolitik verbessert, höhere Einnahmen durch mehr Wirtschaftswachstum und breitere Steuerbemessungsgrundlagen bewirkt und die Bekämpfung der Steuerumgehung und Steuerflucht, der Geldwäsche, der Korruption und der Finanzierung von Terrorismus ermöglicht.

1.2.1. Unterstützung bei Steuerreformen und Stärkung der Steuerverwaltungen

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Entwicklungsländer vor allem selbst die Verantwortung dafür tragen, ihre Steuersysteme und ihre Steuerpolitik entsprechend ihren jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Entscheidungen zu verbessern. Bei der Gestaltung der Steuersysteme und der Stärkung der Steuerverwaltungen ist eine Reihe wichtiger Aufgaben zu lösen, als da sind:

- Festsetzung einer angemessenen Höhe der Steuern und Ausgewogenheit zwischen direkten und indirekten Steuern, Umfang der Steuerbemessungsgrundlage, Verteilung der Steuerlast unter Berücksichtigung der Wirtschaftsstruktur, Potenzial zur Erwirtschaftung nachhaltiger Einnahmen und soziale Bedürfnisse des Landes,
- Eingliederung der informellen Wirtschaft, Gewährleistung produktiver Investitionen und Erleichterung der Arbeitsplatzschaffung, vor allem in Kleinst- und Kleinunternehmen,
- Einführung eines stabilen rechtlichen Rahmens, transparenter Steuersysteme und rechenschaftspflichtiger Steuerverwaltungen sowie Vereinfachung der Verfahren und Gewährleistung niedriger Kosten für die Einhaltung der Steuervorschriften,
- Ausstattung der Steuerverwaltung mit den erforderlichen Mitteln für eine wirksame Verarbeitung steuerlicher Daten und Sicherstellung der Einhaltung der Steuervorschriften durch sämtliche nationalen und internationalen Wirtschaftsakteure.

1.2.2. Förderung der landesinternen Rechenschaftspflicht und der Verwaltung der öffentlichen Finanzen

Die Stärkung der Eigenverantwortung und der landesinternen Rechenschaftspflicht stehen im Mittelpunkt des EU-Rahmens für die Entwicklungszusammenarbeit, da Wert darauf gelegt wird, dass für die Erbringung der Hilfe die landeseigenen Systeme genutzt werden, u. a. durch die

Bereitstellung von Budgethilfe. Voraussetzung hierfür ist eine weitere Stärkung der Tragfähigkeit und Transparenz der öffentlichen Finanzen, auch mit Blick auf die Einnahmen aus der Rohstoffförderung⁶. Eine größere Transparenz bei der Aufstellung des Haushalts sollte unbedingt weiter gefördert werden, unter anderem, indem als Steuerbefreiungen gewährte Subventionen kenntlich gemacht und Haushaltsvollzugs- und Rechnungsprüfungsberichte an die Parlamente übermittelt werden. Es sollte stärker darauf geachtet werden, dass die Parlamente ihre Fachkompetenz verbessern, damit sie die Aufstellung und Überwachung der nationalen Haushalte, auch was die Einnahmen aus der Rohstoffförderung und Steuerfragen betrifft, beurteilen und sinnvoll dazu beizutragen können. Die Kapazitäten der lokalen Behörden für die Erhebung der Steuern und für die Erfüllung ihrer öffentlichen Ausgaben betreffenden Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern sollten ausgebaut werden.

Nichtstaatliche Akteure wie Akademikerkreise, Denkfabriken, NRO und die Medien sowie auch die Steuerzahler spielen eine wichtige Rolle, da sie öffentliche Foren für fundierte Diskussionen bieten und eine öffentliche Kontrolle der Verwaltung der Steuern gewährleisten.

1.2.3. Verbesserung der Transparenz und der Zusammenarbeit im internationalen Steuerumfeld

Wegen der zunehmenden wirtschaftlichen Globalisierung kann ein effizientes Funktionieren der nationalen Steuersysteme ohne internationale Zusammenarbeit kaum noch gewährleistet werden. Dies kann zu Spannungen hinsichtlich der steuerlichen Kompetenzen führen, die jedoch durch die Übernahme internationaler Grundsätze ausgeräumt werden können.

Einige Entwicklungsländer machen geltend, dass sie durch die internationale Steuerflucht und Steuerumgehung in ihrer Fähigkeit zur Mobilisierung inländischer Ressourcen beeinträchtigt werden, vor allem durch die Verlagerung von Vermögenswerten und Gewinnen in attraktivere und/oder kooperationsunwillige Steuergebiete. Da multinationale Unternehmen nicht verpflichtet sind, ihre Finanzdaten nach Ländern aufgeschlüsselt offenzulegen, versuchen sie möglicherweise, ihre Steuerschuld in Entwicklungsländern zu reduzieren, insbesondere durch Verrechnungspreispraktiken. Die G20-Länder haben vereinbart, auf eine internationale Anwendung von Transparenzregeln für den Finanz- und Steuerbereich hinzuwirken, und die standardsetzenden Einrichtungen mehrfach aufgerufen, ein einheitliches Regelwerk weltweiter Rechnungslegungsstandards von hoher Qualität vorzulegen. Die EU erwartet von allen Ländern, insbesondere von ihren Partnerländern, eine Übernahme der elementaren Kooperationsgrundsätze für das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich (Transparenz des Steuersystems, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb), die ihre Mitgliedstaaten bereits anwenden⁷. Dies würde zur Stärkung der Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Partnerländer beitragen, die internationale Steuerflucht und Steuerumgehung – aufbauend auf einschlägigen internationalen Initiativen – zu bekämpfen.

⁶ Die Rohstoffinitiative, KOM(2008) 699 vom 4.11.2008.

⁷ KOM(2009) 160 und 201 sowie Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 14. Mai 2008.

Im Einklang mit der von der EU verfolgten Politik des wirksamen Multilateralismus unterstreicht die Kommission die Bedeutung der Erarbeitung und Einhaltung globaler Grundsätze und Standards für Transparenz und Informationsaustausch. Im Idealfall sollten zu diesem Zweck globale Übereinkünfte mit festen Verpflichtungen für alle Unterzeichner geschlossen werden. In der Zwischenzeit sind Bemühungen um eine wirksame Nutzung bestehender regionaler Kooperationsvereinbarungen erforderlich, wie sie beispielsweise mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP), den lateinamerikanischen Ländern und den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik geschlossen wurden, damit bewährte Methoden für das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich eingeführt und auf der geeigneten regionalen Ebene vertieft werden können. Die Kommission will die Transparenz außerdem verbessern, indem sie eine Mitteilung über die soziale Verantwortung der Unternehmen vorlegen wird, in der sie prüfen wird, wie ein System für die obligatorische Offenlegung von Governance-Informationen in Jahresabschlüssen aufgebaut werden kann.

Die Entwicklungsländer müssen in die Lage versetzt werden, wirksamer in den Strukturen und bei den Verfahren der internationalen Steuerzusammenarbeit mitzuwirken. Dies würde ihnen ermöglichen, auf der am besten geeigneten und wirksamsten Ebene (multilateral, regional und/oder bilateral) entsprechende Übereinkünfte, u. a. über den Informationsaustausch in Steuersachen, auszuhandeln.

2. NUTZUNG DER EU-INSTRUMENTE FÜR DIE BEREITSTELLUNG VERSTÄRKTER UNTERSTÜTZUNG

Bei der Stärkung der Steuersysteme und der Steigerung der inländischen Einnahmen in den Entwicklungsländern wurden in den letzten Jahren recht geringe Fortschritte erzielt. Nach Ansicht der Kommission kann die Gebergemeinschaft hier mehr tun und ihre vorhandenen Mittel und Instrumente besser nutzen, indem sie ein kohärenteres Konzept für diesen Bereich entwickelt.

Die Kommission unterstreicht die Bedeutung der Unterstützung, einschließlich der technischen Zusammenarbeit, bei der Gestaltung der Steuersysteme der Entwicklungsländer und bei der Anwendung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich. So hat die Kommission 2009 117 Mio. EUR für laufende Maßnahmen gezahlt und weitere 49 Mio. EUR für neue Projekte gebunden, um die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, einschließlich Steuerpolitik und -verwaltung in Entwicklungsländern zu unterstützen⁸. Die EU-Mitgliedstaaten und weitere Geber stellen ebenfalls umfangreiche Unterstützung für diesen Bereich bereit.

Das folgende Konzept soll zur Verstärkung der Unterstützung beitragen, die die EU und die internationale Gemeinschaft für die Steuersysteme der Entwicklungsländer bereitstellen.

⁸ Diese Beträge decken folgende Maßnahmen ab: Haushaltspolitik und -planung, Unterstützung für Finanzministerien, Unterstützung der finanziellen und verwaltungsbezogenen Rechenschaftspflicht, Verwaltung der öffentlichen Ausgaben, Verbesserung der Finanzverwaltungssysteme, Steuerpolitik und Verwaltung, Haushaltsaufstellung, Haushaltsbeziehungen zwischen den Regierungsebenen, öffentliche Rechnungsprüfung, öffentliche Verschuldung.

2.1. Verstärkte und wirksamere Unterstützung der EU für die Steuersysteme

2.1.1. Einführung eines umfassenderen Konzepts für die Steuerverwaltung und Steuerreformen

Auf der Grundlage eines umfassenden Konzepts, das vor allem der wirtschaftlichen Situation, der politischen Ökonomie und dem internationalen Umfeld des jeweiligen Landes sowie der allgemeinen Staatsführung und Verwaltung der öffentlichen Finanzen Rechnung trägt, schlägt die Kommission vor, die einschlägigen Mechanismen und Instrumente für die Unterstützung zu verbessern und sie im geeigneten Rahmen optimal zu einzusetzen:

- **Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) für die Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten):** In Länderstrategiepapieren oder Regionale Strategiepapieren werden die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich einbezogen, und zwar auf der Grundlage der Verpflichtungen, die die Länder hinsichtlich der Staatsführung eingegangen sind. Die inländischen Einnahmen und die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich werden im Rahmen der Governance-Verpflichtungen und -Profile der Länder stärker in den Mittelpunkt gestellt. Für Entwicklungshilfe in Betracht kommende Länder, die nach einer Bewertung auf der Grundlage der Ausarbeitung eines Governance-Profiles detaillierte Verpflichtungen eingehen (Governance-Aktionsplan), können je nach Niveau dieser Verpflichtungen eine zusätzliche Mittelzuweisung erhalten. Dies ermöglicht einen verstärkten Dialog in diesem Bereich – auch im Kontext der Halbzeit- und Abschlussüberprüfungen – und einen politischen Dialog im Sinne von Artikel 8 des Cotonou-Abkommens. Im Einklang mit den Vorschlägen, die in der 2009 veröffentlichten Mitteilung über die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich vorgestellt wurden, werden in die Überarbeitung des Cotonou-Abkommens maßgebliche Bestimmungen über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich und über Steuerreformen einbezogen.
- **Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI):** Besondere Aufmerksamkeit wird einer wirksamen Einbeziehung der Thematik der inländischen Einnahmen und der Grundsätze für das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich in die Programmierung, Umsetzung und Überwachung der nationalen und regionalen Programme im Einklang mit den Prioritäten der Strategiepapieren gewidmet, auch im Kontext der mit den Partnerländern eingeführten Strukturen für den politischen Dialog.
- **Unterstützung für die nationalen Überwachungsbehörden, Parlamente und nichtstaatlichen Akteure bei der Erstellung und Verbreitung nützlicher Papiere zum Steuerbetrug und seinen Auswirkungen, um eine öffentliche Kontrolle der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, einschließlich des Steuerbereichs, sicherzustellen und gegebenenfalls Hilfestellung bei der Formulierung der Politik zu leisten.**

Dieser vertiefte und erweiterte Schwerpunkt auf Steuerfragen erfordert den Aufbau von mehr Fachkompetenz und mehr Kohärenz bei der Zuweisung und Nutzung der Mittel.

2.1.2. Unterstützung multilateraler und regionaler Initiativen

Gegebenenfalls sollte Unterstützung für multilaterale und regionale Initiativen im Bereich Steuerverwaltung und Steuerreformen gewährt werden. Die Kommission begrüßt regionale Foren wie das African Tax Administration Forum und das Inter-American Centre of Tax Administrations, deren Ziel die Förderung der Verbesserung der Steuerverwaltung durch einen Erfahrungsaustausch, Leistungsvergleiche und Peer-Reviews der bewährten Methoden ist. Die Kommission wird finanzielle Unterstützung – u. a. aus den Intra-AKP-Regionalfonds – für diese Initiativen in Erwägung ziehen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Unterstützung für die regionalen IWF-Zentren für technische Hilfe, die eine bedarfsorientierte und gezielte technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Bereich der Steuerverwaltung bieten, verstärkt werden sollte. Darüber hinaus wird Unterstützung, auch seitens der EU-Mitgliedstaaten, für den IWF-Treuhandfonds zur Mobilisierung von Einnahmen zugunsten der Entwicklung in Betracht gezogen, um die technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Verwaltung der Einnahmen zu vertiefen.

In ressourcenreichen Gebieten sollten die Kommission – vor allem über den EEF – und die Mitgliedstaaten die Unterstützung für die Initiative für die Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI) ausweiten, in deren Rahmen die Staatseinnahmen und Unternehmenszahlungen in diesem Sektor offengelegt werden, was durch die größere Transparenz und die verstärkte Rechenschaftspflicht zu einer besseren Staatsführung beigetragen hat.

2.1.3. Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen im Kontext der Budgethilfe

Die Struktur von Budgethilfeprogrammen erleichtert den politischen Dialog, die Leistungsbewertung und die Kapazitätsentwicklung mit Blick auf die Verbesserung von Einnahmensystemen und Steuererhebung. Die für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen entwickelten Verfahren und Instrumente sind auch für die Mobilisierung von Einnahmen nutzbar. Der Rahmen für öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht (Public Expenditure Financial Accountability – PEFA), der auch Einnahmenindikatoren umfasst, stellt hier eine Möglichkeit dar. Was die AKP-Länder betrifft, so wird durch die Überarbeitung des Cotonou-Abkommens die in Form von institutioneller Entwicklung und Kapazitätsaufbau geleistete Unterstützung für Steuerreformen und verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich gestrafft und es werden Anreize geschaffen, damit die Länder Verpflichtungen zu Reformen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen, einschließlich der Einnahmen, eingehen, um für Budgethilfe in Betracht zu kommen.

Die EU sollte die Partnerregierungen ermuntern, – u. a. für ressourcenreiche Gebiete und im Zusammenhang mit der Unterstützung für lokale Behörden – Reformprogramme für die Steuerpolitik und -verwaltung zu entwickeln, in denen die Reformziele klar festgelegt sind. Strukturierte Reformprogramme erleichtern den Übergang von vereinzelt Projekten zu einem stärker koordinierten Vorgehen der Geber.

2.1.4. *Vertiefung der regionalen Integration*

Die regionale Integration ist ein ausschlaggebender Faktor für die Entwicklungsländer und ein wesentlicher Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Die Gründung von Zollunionen, die Einführung gemeinsamer Außenzölle in einigen Bereichen und die Unterzeichnung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU bringen für die Partnerländer bedeutende wirtschaftliche Vorteile, aber auch neue Herausforderungen mit sich, vor allem das Erfordernis, die Einnahmegrundlage von den gemeinsamen Außenzöllen auf andere Abgabenarten zu verlagern. Die regionalen Organisationen haben makroökonomische Konvergenzkriterien einschließlich Zielen für Steuereinnahmen verabschiedet, sich um einheitliche Mehrwertsteuersätze und Investitionskodizes bemüht und Leitlinien für die Stärkung anderer Besteuerungsarten vorgelegt, um die Effizienz der grenzübergreifenden Steuerdienste erhöhen und den Transparenzanforderungen gerecht zu werden. Nach Ansicht der Kommission sollte die Unterstützung für die Förderung des regionalen Integrationsprozesses in den Partnerregionen verstärkt werden, insbesondere durch geeignete Richtprogramme, die in Partnerschaft mit den betreffenden regionalen Organisationen durchgeführt werden.

2.1.5. *Verbesserung der Geberkoordinierung*

Die Kommission erstrebt eine Verbesserung der Geberkoordinierung auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene.

Auf EU-Ebene enthält der EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik⁹ Leitprinzipien für die Arbeitsteilung. Diese Prinzipien, einschließlich der Konzepte des federführenden Gebers und der delegierten Zusammenarbeit/Partnerschaft, sollten auch auf den Steuerbereich angewandt werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten ihre Unterstützung für die Prioritäten der Regierungen koordinieren und dabei spezifisches Sachwissen berücksichtigen und Überlappungen vermeiden.

Eine wirksame Arbeitsteilung zwischen den Gebern im Allgemeinen und zwischen den EU-Partnern im Besonderen ermöglicht eine zielgerichtete Unterstützung bei der Verwaltung der Steuern unter uneingeschränkter Achtung der Grundsätze für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Die enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und die Kohärenz zwischen den politischen Prioritäten der EU im Steuerbereich und einschlägigen Maßnahmen der EIB und anderer internationaler Finanzinstitutionen (IFI) sollte weiter sichergestellt werden¹⁰.

Auf internationaler Ebene sollte die Geberkoordinierung bei der Unterstützung im Steuerbereich ebenfalls weiter verbessert werden, insbesondere durch den Internationalen Steuerdialog (ITD), an dem u. a. die Europäische Kommission, der IWF, die OECD, die Vereinten Nationen (VN) und die Weltbank beteiligt sind.

⁹ KOM(2007) 72.

¹⁰ Die IFI müssen große Sorgfalt walten lassen, um zu verhindern, dass EU-Mittel direkt oder durch Intermediäre in Offshore-Finanzzentren, so genannten Steueroasen oder sonstigen Steuergebieten unter Umgehung von Steuerzahlungen an die Empfängerländer oder die EU-Mitgliedstaaten oder im Zusammenhang mit Steuerbetrug und Steuerflucht genutzt werden.

2.2. Schaffung eines von Transparenz, Kooperationsbereitschaft und Gerechtigkeit geprägten internationalen Steuerumfelds

Die Kommission ist überzeugt, dass Steuerumgehung und Steuerflucht nur mit Hilfe einer internationalen Steuerzusammenarbeit bekämpft werden können, in deren Rahmen Entwicklungs- und Industrieländer von internationalen Initiativen profitieren und dazu beitragen können.

2.2.1. Stärkung der Beteiligung der Entwicklungsländer an einschlägigen internationalen Foren

Die Entwicklungsländer bedürfen der Unterstützung bei der Bekämpfung illegaler Geldabflüsse und einer stärkeren Beteiligung am internationalen Dialog und an der internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich, einschließlich der Entwicklung von Standards. Die internationalen Standards für die Steuerzusammenarbeit sollten außerdem in einem Forum erörtert werden, in dem Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen vertreten sind.

Daher unterstützt die Kommission die Ausweitung des internationalen Dialogs und der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen, vor allem durch eine breiter angelegte Beteiligung der Entwicklungsländer an den Globalen OECD-Foren für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen sowie für Entwicklung. Darüber hinaus befürwortet die Kommission eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem OECD-Entwicklungshilfesausschuss und dem OECD-Ausschuss für Steuerangelegenheiten, dem VN-Sachverständigenausschuss für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen, dem Internationalen Steuerdialog und – als informelle Plattform – dem International Tax Compact.

Im Rahmen der derzeit laufenden Überarbeitung des Cotonou-Abkommens wurden bereits konkrete Schritte unternommen, um die AKP-Länder bei der Mitwirkung in den Strukturen der internationalen Steuerzusammenarbeit und bei der Anwendung bewährter Methoden im Steuerbereich, einschließlich des Transparenzgrundsatzes und des Informationsaustauschs, zu unterstützen.

2.2.2. Unterstützung der Annahme und Anwendung internationaler Standards

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Maßnahmen der EU darauf ausgerichtet sein sollten, die Entwicklungsländer zur Annahme und Anwendung internationaler Standards im Steuerbereich zu ermutigen und sie dabei zu unterstützen.

Mit Blick auf die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich wird die Kommission

- im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 14. Mai 2008 weiterhin bestrebt sein, die Übernahme dieser Grundsätze im Rahmen entsprechender Abkommen zwischen der EU und ihren Partnern durchzusetzen,

- bei der Annahme und Anwendung dieser Grundsätze auf regionaler und nationaler Ebene Unterstützung und – auf Antrag auch technische Zusammenarbeit – leisten, u. a. durch folgende Maßnahmen:
 - Ausbau der Kapazitäten für den Abschluss und die Umsetzung von Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen und gegebenenfalls Doppelbesteuerungsabkommen, auch mit Hilfe multilateraler Mechanismen,
 - gegebenenfalls Anpassung des Rechtsrahmens und Ausbau der Kapazitäten der Steuerverwaltungen,
 - Austausch von Erfahrungen mit der internationalen Steuerzusammenarbeit, die mit Hilfe von Instrumenten wie der EU-Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen gesammelt wurden, um zu prüfen, inwieweit multilaterale Übereinkünfte und ein automatischer Informationsaustausch für die Entwicklungsländer zweckdienlich und realisierbar sind.

Die Kommission wird die Untersuchung innovativer Konzepte für die Umsetzung der OECD-Verrechnungspreisleitlinien in den Entwicklungsländern fördern, wie eine Unterstützung durch andere Länder bei der Anwendung der Bestimmungen oder Steuerprüfungen, die von den Verwaltungen der Entwicklungsländer gemeinsam durchgeführt werden. Nach Ansicht der Kommission müssen außerdem die Kapazitäten der Steuerverwaltungen der Partnerländer für die Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes ausgebaut werden.

Mit Blick auf die Verbesserung der Transparenz und die Erleichterung des Zugangs der Steuerverwaltungen der Entwicklungsländer zu einschlägigen Daten besteht wachsendes Interesse an einem Standard für eine nach Ländern untergliederte Rechnungslegung (Country-by-Country Reporting - CBCR) multinationaler Unternehmen, die in Entwicklungsländern tätig sind. Die Kommission unterstützt einen rechtzeitigen Abschluss der laufenden Arbeiten der OECD zur Festlegung von CBCR-Leitlinien, auf die anschließend in den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance verwiesen werden sollte. Darüber hinaus unterstützt die Kommission die derzeitigen Arbeiten des International Accounting Standards Board zur Prüfung einer möglichen Einbeziehung der CBCR in einen International Financial Reporting Standard für die Rohstoffwirtschaft und befürwortet die weitere Untersuchung anderer Methoden, die den Entwicklungsländern dabei helfen könnten, die Steuerschuld ihrer Steuerzahler bei geringem Kostenaufwand korrekt zu bewerten.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Kommission schlägt Folgendes vor:

- Ausweitung der Unterstützung für die Mobilisierung inländischer Einnahmen in den Entwicklungsländern im Rahmen der breiter angelegten Bemühungen um die Verbesserung ihrer Staatsführung und der Verwaltung ihrer öffentlichen Finanzen durch

- eine Steigerung der Wirksamkeit der Unterstützung für die Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Erwirtschaftung inländischer Einnahmen im Einklang mit den Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich; verwirklicht werden soll dies vor allem durch ein umfassenderes Konzept zur Unterstützung von Steuerreformen und Steuerverwaltung, mehr Unterstützung für bedarfsorientierte regionale und internationale Initiativen für den Kapazitätsausbau, einschließlich der EITI-Initiative und der Initiativen des IWF, und durch eine bessere Geberkoordinierung auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene;
 - eine optimale Nutzung der einschlägigen Dialog- und Bewertungsinstrumente wie Governance-Kriterien und -Profile sowie Aktionspläne, um eine wirksame Überwachung der Aspekte der inländischen Einnahmen und der Verpflichtungen zum verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich sicherzustellen;
 - eine wirksamere Einbeziehung von Steuerfragen bei der Bewertung – der Erfüllung der Budgethilfekriterien – und Unterstützung von Reformen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen;
 - einen Ausbau der Überwachungskapazitäten der Entwicklungsländer für das Vorgehen gegen illegale Finanzströme, auch durch Unterstützung für nichtstaatliche Akteure;
 - Unterstützung von regionalen Einrichtungen und von Ländern, die eine regionale Wirtschaftsintegration und Handelsliberalisierung anstreben, und Ausbau ihrer Kapazitäten für die Verbesserung der Mobilisierung der inländischen Steuereinnahmen;
- Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich und Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bekämpfung der Steuerumgehung und anderer schädlicher Steuerpraktiken durch
 - die Förderung und Unterstützung einer engeren Zusammenarbeit zwischen einschlägigen Gremien der OECD und der VN bei der Festlegung internationaler Standards für die steuerliche Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse und Fähigkeiten der Entwicklungsländer;
 - gegebenenfalls die ausdrückliche Betonung der Stärkung der Steuersysteme und der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich in sämtliche mit Drittparteien geschlossenen Übereinkünfte über Entwicklungszusammenarbeit;
 - technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, die sich zur Anwendung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich verpflichten, um sie in die Lage zu versetzen, Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen und gegebenenfalls Doppelbesteuerungsabkommen zu schließen und umzusetzen;

- Unterstützung der Annahme und Umsetzung der OECD-Verrechnungspreisleitlinien in Entwicklungsländern;
- Unterstützung der laufenden Arbeiten zur Entwicklung eines Standards für eine nach Ländern untergliederte Rechnungslegung (Country-by-Country Reporting - CBCR) als Teil eines Rechnungslegungsstandards für multinationale Unternehmen, vor allem in der Rohstoffwirtschaft.