

Transnationale Konzerne: Nutznießer und treibende Kraft der Globalisierung

*Corporate Capture
or Capturing
the Corporate?*

Die Debatte zu
Menschenrechten,
Investitionsschutz
und Konzernbesteuerung
im Rückblick
Von Claudia Detsch



Berlin, 24. und 25. April, 2017



Inhaltsverzeichnis

■ Einleitung	5
■ I. Der Kampf zur Durchsetzung der Menschenrechte in der globalen Wertschöpfungskette	5
■ II. Investitionsschutz und das Regime der Internationalen Investitionsabkommen (IIA): Investorenrechte versus demokratische Kontrolle?	11
■ III. Schlüsselemente einer Reform zur internationalen Konzernbesteuerung und Initiativen zur Bekämpfung illegaler Finanzströme	15
■ Empfohlene Literatur	23



Einleitung

Die etwa 80.000 weltweit operierenden Transnationalen Konzerne (TNC) sind die *global player* schlechthin. Sie tragen Verantwortung für etwa 80 Prozent der globalen Handelsströme. Ihre Wirtschafts- und Finanzstrategien haben massive ökonomische, soziale, ökologische und politische Auswirkungen auf lokaler und nationaler Ebene. Bislang herrscht im Verhältnis zwischen transnationalen Konzernen und nationalen bzw. lokalen Akteuren eine deutliche Asymmetrie vor. So ist die Wahrung der Konzerninteressen im Rahmen der geltenden Investitionsschutzregeln umfangreich abgesichert. Ganz anders verhält es sich hingegen beim Schutz der durch die Aktivitäten der transnationalen Konzerne betroffenen Menschenrechte und Arbeitsstandards – insbesondere in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen oder mangelhafter Regierungsführung.

Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, müssen TNCs die Folgen und Risiken ihrer Aktivitäten und geschäftlichen Beziehungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette identifizieren und offenlegen, Beschwerdemechanismen für Betroffene sicherstellen, die freie Interessenvertretung der Arbeitnehmer_innen zulassen sowie das gewerkschaftliche Organisationsrecht akzeptieren. Allerdings drängen die Unternehmen beim Thema Menschenrechte – im Gegensatz zum Investitionsschutz – grundsätzlich auf Selbstregulierung und so wenig vertragliche Pflichten wie möglich. Wie die Praxis zeigt, funktioniert die Freiwilligkeit aber nur sehr bedingt.

Auch der Beitrag zum Gemeinwohl nimmt sich meist bescheiden aus, wie ein Blick auf den Beitrag zum Steueraufkommen zeigt. Dies gilt in Industrieländern ebenso wie in Entwicklungs- und Schwellenländern. Spätestens die Finanzkrise von 2008 hat deutlich gemacht, dass nationale Regulierungsinstrumente nicht in der Lage sind, globale Finanzströme zu steuern. Der Mangel an Transparenz und die unzureichenden Regulierungen ermöglichen neben der ganz legalen Reduktion der Steuerlast auch Steuervermeidung und -hinterziehung in großem Umfang.

Infolgedessen wird nicht nur das Wirtschaftswachstum gemindert und die wirtschaftliche Ungleichheit gesteigert, sondern Staaten verlieren auch ihre politischen und sozialen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Folgen sind dramatisch, wie Umfrage- und Wahlergebnisse in den Industriestaaten zeigen. Die Bevölkerung ist erbittert über die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft sowie über die Vorzugsbehandlung, die den transnationalen Konzernen zuteilwird. Von einer Refeudalisierung der Politik ist die Rede, bei der geschlossene ökonomische Eliten und Lobbyist_innen direkten Einfluss auf Politikentscheidungen nehmen. Damit bedrohen die Auswüchse des Kapitalismus inzwischen die Demokratie selbst.

Politische und regulative Lösungen zum Schutz der Arbeitnehmer_innen- und Menschenrechte, zur gerechten Besteuerung und zum Kampf gegen Steuerhinterziehung sowie zu einem ausgewogenen Investitionsschutz sind dringend nötig. In den letzten Jahren sind vielversprechende Initiativen auf regionaler und internationaler Ebene gestartet worden. Die Friedrich-Ebert-Stiftung veranstaltete im April 2017 eine internationale Konferenz in Berlin, um über die Reichweite dieser Initiativen zu diskutieren, die Perspektiven von Nord und Süd auf Gemeinsamkeiten und Differenzen zu untersuchen sowie Wege zur Umsetzung und Vertiefung der Reformagenda trotz widriger globaler Tendenzen zu analysieren.

I. Der Kampf zur Durchsetzung der Menschenrechte in der globalen Wertschöpfungskette

Extreme Arbeitszeiten, unzureichende Bezahlung, genderspezifische Gewalt und Einschränkungen bei Gewerkschaftsrechten sowie Gewalt gegen Gewerkschafter_innen kennzeichnen die täglichen Arbeitsbedingungen entlang der globalen Wertschöpfungsketten. Die 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) unterstreichen die Verantwortung sowohl von Staaten als auch Unternehmen, insbesondere mit Blick auf einen effektiven Zugang zu Rechtsmitteln bei Menschenrechtsverletzungen. Siebzehn Staaten erarbeiteten bisher



sogenannte Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), darunter die Schweiz, Deutschland und Italien. Weitere Staaten diskutieren derzeit die Formulierung Nationaler Aktionspläne. Dabei ist erwähnenswert, dass Deutschlands NAP einen bindenden Sorgfaltspflicht-Mechanismus vorsieht, wenn freiwillige Instrumente nicht funktionieren. Parallel zum UNGP-Verfahren drängt darüber hinaus eine Gruppe von Staaten – unter der Leitung von Südafrika und Ecuador – auf einen rechtlich bindenden UN-Vertrag für Wirtschaft und Menschenrechte. Nach Prüfung des Antrags durch den UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2015 wird dieser momentan in einer multilateralen Arbeitsgruppe verhandelt.

Wie kann man die verschiedenen Initiativen einschätzen? Welche Verfahren haben sich bewährt, welche Erkenntnisse lassen sich aus den verschiedenen bereits in Kraft getretenen Nationalen Aktionsplänen ziehen? Welches Verfahren wird vom Süden favorisiert und wer profitiert am meisten?

Transnationale Konzerne sind zentrale Akteure der Globalisierung. Ihre Machtfülle ist sowohl in ökonomischer als auch in politischer Hinsicht erheblich. Im Kampf um günstige Standortfaktoren, Abbaurechte und billige Rohstoffe bleiben menschenrechtliche Standards jedoch häufig auf der Strecke. Den Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen, die durch unternehmerische Aktivitäten entstanden sind, fehlen zudem meist die Möglichkeiten, um gegen die Konzerne vorzugehen. Darüber hinaus sind die staatlichen Strukturen entweder zu schwach oder die Regierungen sind nicht willens, die Einhaltung der Menschenrechte zu garantieren. In den Heimatländern der Konzerne gilt die Achtung der Menschenrechte im Ausland hingegen als freiwillige Angelegenheit.

In den letzten Jahren ist allerdings viel Bewegung in die Debatte um die Verantwortung der Konzerne bei Menschenrechten und Arbeitsstandards gekommen. Das Ziel ist klar: Betroffene sollen Zugang zu Klage- und Entschädigungsmechanismen bekommen und Staaten in die Lage versetzt bzw. dazu verpflichtet werden, die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen zu kontrollieren und Verstöße zu ahnden – nicht nur vor Ort, sondern über Grenzen hinweg. Über den geeigneten Weg

dorthin bestehen jedoch unterschiedliche Ansichten. Insbesondere zwei Instrumente werden derzeit auf globaler Ebene debatiert:

Zum einen wurden und werden von einer Reihe von Staaten Nationale Aktionspläne (NAP) entwickelt, die von den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ausgehen und nichtverpflichtende Standards für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen sowie zentrale Elemente einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht definieren. Zunächst müssen die beteiligten Länder die Leitlinien (*Guiding Principles*) auf nationaler Ebene implementieren, um dann Konzerne zu verpflichten, die Menschenrechte entlang ihrer Wertschöpfungskette und bei ihren Geschäftstätigkeiten einzuhalten. Die Umsetzung der Prinzipien geht also von der nationalen Ebene aus. Die Leitprinzipien sind völkerrechtlich jedoch nicht verbindlich.

Insbesondere Gewerkschafter_innen und Aktivist_innen aus dem Globalen Süden gilt dieser Ansatz daher als unzureichend. Sie fordern verbindliche völkerrechtliche Regeln für Konzerne, damit diese die Menschenrechte auch global einhalten. Eine entsprechende Initiative wurde 2015 von Ecuador und Südafrika im UN-Menschenrechtsrat auf den Weg gebracht. Eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe wurde eingesetzt, um verbindliche Regeln für TNCs zu entwickeln. Würden sie sich mit ihrer Initiative durchsetzen, könnten bei Menschenrechtsverletzungen durch Konzerne künftig Einzelpersonen gegen Unternehmen vorgehen, aber auch Klagen von Staaten gegen andere Staaten wären möglich.

Warum einen bindenden Vertrag?

Folgende zentrale Punkte werden von den Befürworter_innen angeführt, wenn es um die Ausgestaltung eines bindenden Vertrages geht:

- Die extraterritorialen Verpflichtungen von Staaten müssen anerkannt werden. Handelsverträge, Subventionen, Außenwirtschaftsförderung etc. haben Auswirkungen über die eigenen Staatsgrenzen hinaus. Dafür müssen Staaten Verantwortung übernehmen. Viele Befürworter_innen eines bindenden Vertrages sind durchaus der Meinung, dass



die *Guiding Principles* ein geeignetes Instrument für nationale Unternehmen darstellen. Aber für transnationale Konzerne seien andere Regelungen nötig, um insbesondere die angesprochenen Fragen der Extraterritorialität zu berücksichtigen.

- Klageinstanzen zur Verurteilung der durch TNCs begangenen Straftaten sollten eingerichtet werden. Der erste Anlaufpunkt für Opfer sollte dabei immer im eigenen Land gegeben sein. Wenn dies nicht möglich ist, sollte – ähnlich wie beim internationalen Strafgerichtshof – eine übergeordnete zuständige Instanz bestehen.
- Mutterkonzerne sollten verpflichtet werden, auch für ihre Zulieferer und Subunternehmer Haftung zu übernehmen. Die OECD hat in ihrer Erklärung zu multinationalen Unternehmen ihre Mitgliedsstaaten aufgerufen, sogenannte nationale Kontaktstellen einzurichten, an die sich Opfer von unternehmerischen Menschenrechtsverletzungen wenden können. Bislang sind die Hindernisse für die Opfer in der Praxis aber zu hoch und die Kontaktstellen zu schwach aufgestellt, um die eingereichten Fälle adäquat zu bearbeiten.
- Die Finanzierungsgeber, inklusive der internationalen Finanzinstitutionen, müssen sich ihrer Verantwortung stellen. Institutionen der Entwicklungsfinanzierung sollten die Konsequenzen der durch sie finanzierten Projekte stärker beachten und bei der Verletzung von Menschenrechten Verantwortung übernehmen. Hierbei kommt auch der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle als *watch-dog* zu.
- Die Rechte der Betroffenen auf Entschädigung und Verhinderung weiterer Fehlhandlungen müssen gewährleistet sein. Entschädigungszahlungen für die Opfer sind nur schwer zu realisieren. Der Zugang zu Information ist für betroffene Gemeinden häufig ausgesprochen schwierig – angefangen mit der Information, dass es überhaupt Beschwerdemechanismen gibt.

Zwischen Nationalstaat und internationaler Ebene

Die Ausgangslage sowohl für Arbeiter_innen als auch für Gewerkschaften hat sich in den letzten

Jahren verschlechtert. Dies ist auch eine Folge der Globalisierung. Die Macht der TNCs wächst, während sich die Arbeitsbedingungen entlang der globalen Produktionsketten gleichzeitig verschärfen. Mehrheitlich sind die entlang dieser Produktionskette tätigen Arbeiter_innen nicht gewerkschaftlich organisiert; häufig ist bereits die Möglichkeit der gewerkschaftlichen Organisation eingeschränkt.

Das Instrumentarium der Gewerkschaften – Gewerkschaftsfreiheit, Kollektivverhandlungen, das Recht auf Streik – wird in zahlreichen Ländern angegriffen und kriminalisiert. Die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese Situation noch verschlechtert, führte sie doch zu einer weiteren Konzentration von Macht und Reichtum. Die Staaten befinden sich hingegen in einem scharfen Wettbewerb um Investitionen. Folge ist eine weitere Deregulierung der Produktionsbedingungen, um die Attraktivität des Standortes für ausländische Investoren zu erhöhen. Darunter leiden nicht nur die Arbeiter_innen, sondern auch die Gemeinden, in denen die Produktionsstätten angesiedelt sind.

Insbesondere im Globlen Süden wird darauf hingewiesen, dass die Macht der TNCs und besonders der Finanzkonzerne mittlerweile größer sei als die der Nationalstaaten. Zwar sei der Staat weiterhin verantwortlich für die Einhaltung der Menschenrechte, doch in Zeiten der Globalisierung des Kapitals seien die Staaten des Südens ins Hintertreffen geraten. Wie sollen sie Kontrolle über transnationale Konzerne ausüben, deren Wirtschaftskraft dem BIP 50 kleinerer Volkswirtschaften entspricht? Die internationale Gemeinschaft müsse sich daher selbst universelle Instrumente wie den bindenden Vertrag schaffen, so ein gängiges Argument beispielsweise des amerikanischen Gewerkschaftsbundes CSA.

Eine ebenso gängige Entgegnung lautet, dass die Staaten keineswegs auf breiter Front schwächer würden; vielmehr sei weltweit ein Trend zum Autoritarismus wahrnehmbar. Es gehe dementsprechend nicht nur darum, die immer schwächeren Nationalstaaten gegen das Gebaren transnationaler Konzerne zu verteidigen, sondern es müsse auch in den Blick genommen werden, dass häufig die Staaten selbst einen starken Einfluss in den Konzernen hätten bzw. es sich oft gar um Staatskonzerne handele.



Beide Lesarten sind nicht nur berechtigt, sie sind für eine möglichst umfassende Analyse sogar unabdingbar. Unzweifelhaft haben wir es gegenwärtig weltweit mit beiden Phänomenen zu tun. Daher führt es nicht ans Ziel, die Debatte einseitig zu führen. Sowohl transnationale Konzerne als auch die Staaten, in denen sie tätig sind, müssen stärker in die Verantwortung genommen werden.

Die Haltung in der Frage, über welche Stärken und Fähigkeiten die Nationalstaaten heute tatsächlich verfügen, hat aber auch Einfluss auf die Wahl der geeigneten Instrumente. Wer von einer Staatlichkeit ausgeht, die gegenüber den TNCs im Hintertreffen ist, dem wird zwangsläufig das Instrument der Nationalen Aktionspläne als nicht durchschlagsfähig genug erscheinen. Zudem setzt das Ansetzen auf der nationalen Ebene nicht nur einen ausreichend starken, sondern auch einen ausreichend willigen Staat voraus. Verbindliche Regelungen können jedoch gegen transnationale Konzerne sowie gegen Regierungen, die ihren Schutzverpflichtungen nicht nachkommen, gleichermaßen wirksam sein.

Die Befürworter_innen der Nationalen Aktionspläne sprechen der nationalen Gesetzgebung eine zentrale Bedeutung zu. Wenn über Instrumente auf der internationalen Ebene gesprochen wird (gesprochen werden muss), dann nur, weil Staaten ihrer Regulierungspflicht nicht nachkommen bzw. bestehende Verpflichtungen nicht umsetzen. Internationale Instrumente seien aber nur *second-best*-Ansätze, so ein gängiges Argument. Nötig vielleicht, weil der Lobbyismus zu stark ist, aber auch die Furcht, Investitionen durch weitreichende Regulierungen zu verlieren, ist ein wichtiger Faktor. Hier erfolgt schnell der Hinweis, dass der Handlungsdruck auf nationaler Ebene durch internationale Verträge keineswegs verschwinde. Der Kampf um starke staatliche Institutionen werde durch internationale Regelungen nicht obsolet.

Zudem gab es seit den 1970er-Jahren auf UN-Ebene bereits drei Debatten über einen bindenden Vertrag zu transnationalen Konzernen. Sie scheiterten. Auch die Schwarz-Weiß-Zuschreibung zwischen dem Norden, als Heimat eines Großteils der transnationalen Konzerne, die an weiterreichenden Regelungen nicht interessiert seien, und dem Süden,

als Heimstätte der Rohstoffausbeutung und billiger Arbeitskräfte auf der Opferseite, lässt sich bei genauerer Betrachtung nicht immer aufrechterhalten. So kommt der Widerstand gegen verbindliche Regelungen keineswegs nur aus den Industriestaaten. Ein aktuelles Beispiel waren die Bemühungen der Bundesregierung, einen Absatz zu nachhaltigen Produktionsketten in die G20-Erklärung einzubringen. Widerstand kam hier beispielsweise von China, Indien und Brasilien. Ein anderes Beispiel ist die neue Asiatische Infrastrukturbank, bei der aktuell diskutiert wird, ob überhaupt ein Beschwerde-Mechanismus eingeführt wird. In den OECD-Richtlinien und den *UN Guiding Principles* sind die Beschwerde-Mechanismen zumindest enthalten.

Reform oder Revolution?

Die Debatte reicht jedoch tiefer und betrifft vor allem die grundlegende Frage, ob es einen substantiellen Systemwechsel braucht oder Reformen am bestehenden System ebenfalls zu mehr Gerechtigkeit führen können. Der Globale Süden neigt zur ersten Sichtweise, was nicht verwundert, da das bestehende System weitgehend ohne ihre Einbindung etabliert worden ist und vorrangig die Interessen des Nordens bedient. In dieser Lesart sind Reformen am bestehenden System *per definitionem* kosmetischer Natur. Nicht nur, dass sie nicht zum gewünschten Ziel führen: Sie helfen sogar, das bestehende, ungerechte und den Interessen des Nordens folgende System noch zu vertiefen.

Nun kann man den Befürworter_innen von konkreten Reformschritten am bestehenden Rahmenwerk nicht unisono vorwerfen, sie seien an tatsächlichen Verbesserungen nicht interessiert. Zwar würde die Abfolge kleiner Reformschritte unter Umständen nur langsam zum Ziel führen, aber immerhin könnten reale Fortschritte erreicht werden. Ein radikaler Systemwechsel erscheint angesichts der aktuellen globalen Machtverhältnisse hingegen unwahrscheinlich. Das Anliegen des Südens, bei der Ausarbeitung globaler Standards gleichberechtigt beteiligt zu sein, ist jedoch unzweifelhaft gerechtfertigt.

In der Frage nach radikalen Systemwechseln oder konkreten Reformschritt(ch)en ist ein Kompromiss



nur schwer möglich. Das wird in den folgenden Kapiteln zu Investitionen und Steuern noch deutlicher. Hingegen scheinen die Positionen bei der Frage nach der menschenrechtlichen Verantwortung zumindest teilweise vereinbar; immerhin sehen viele Befürworter_innen eines bindenden Vertrages die beiden Prozesse als komplementär an. Bedeutsamer ist für sie aber der bindende Vertrag – aus ihrer Sicht würde es mehr Sinn machen, erst NAPs auszuarbeiten, wenn ein internationaler Vertrag den Rahmen bereits vorgibt.

Gleichzeitig geht es vielen, die an der Machbarkeit eines bindenden Vertrages zweifeln, nicht um eine Ablehnung in der Sache. Ihnen scheint es jedoch wichtig, die einzelnen Staaten nicht aus der Verantwortung für die Produktionsbedingungen vor Ort zu entlassen. Zudem lehnen sie die Fokussierung auf transnationale Konzerne ab und befürworten stattdessen den Einbezug aller Unternehmen, wie es bei den *Guiding Principles* der Fall ist.

Zweifelsohne ist für viele Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsaktivist_innen, Gewerkschafter_innen etc. die Freiwilligkeit bei den *Guiding Principles* ein absolutes No-Go. Statt der *Guiding Principles* bedarf es ihrer Ansicht nach politischer Regelungen, die Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen und Rechte von Konzernen bestimmen und dabei von Mechanismen auf internationaler Ebene flankiert werden. Ein Argument haben sie klar auf ihrer Seite: die vorherrschende Asymmetrie. Im Bereich der Menschenrechte bestehen für Konzerne auf internationaler Ebene bislang keine bindenden Regelungen. Es liegt also in deren Ermessen, Menschenrechte weltweit zu achten.

Ganz anders verhält es sich beim Investitionsschutz, wie das folgende Kapitel darlegt. Wenn transnationale Konzerne im Bereich der Investitionen allerdings auf ihre vertraglich verbrieften Rechte pochen, mit welchen Argumenten können sie sich dann vertraglich verbrieftener Pflichten entziehen?

Ist das Glas halbvoll oder halbleer?

Der geschilderte Dissens ist eng verknüpft mit einer anderen grundsätzlichen Frage (auch hier

findet sich eine Parallele zu den Themen Investitionsschutz und Steuergerechtigkeit): Wie groß sind bisherige Fortschritte, wenn es um die Übernahme von Verantwortung durch transnationale Konzerne geht? Bietet das bisher Erreichte Anlass zur Hoffnung, dass relevante Reformen in naher Zukunft realistisch sind? Oder sind die bisherigen Fortschritte entmutigend und legen den Schluss nahe, dass nur der Druck über eine verbindliche internationale Regelung Aussicht auf mehr Gerechtigkeit bietet?

Optimist_innen verweisen darauf, dass noch Mitte der 1990er-Jahre keinerlei Konsens darüber bestand, soziale Standards im Welthandel zu debattieren. Ein erster wichtiger Schritt war 1998 auf der Ebene der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die Neuformulierung der Core-Labour-Standards. 2000 folgte die Neuformulierung der OECD-Richtlinien zu Multinationalen Konzernen sowie ebenfalls im Jahr 2000 die Verabschiedung des *Global Compact*. 2011 folgten dann die *UN Guiding Principles*. Inzwischen gibt es einen Trend der weltweiten Anerkennung, dass weitreichende Regelungen nötig sind und dabei die gesamte Wertschöpfungskette sowie die gesamten Geschäftsbeziehungen berücksichtigt werden müssen.

Eng verbunden mit der Bewertung des bisher Erreichten ist zudem die Frage nach der richtigen Strategie auf dem Weg zu einer größeren Verantwortung transnationaler Konzerne. Sollte vorrangig mit den bestehenden Instrumenten weitergearbeitet werden, sollten diese in jedem Fall verbessert werden (NAPs, OECD-Leitsätze für Multinationale Konzerne etc.). Oder handelt es sich um einen Irrweg, der von den Bemühungen um einen großen Durchbruch eher ablenkt?

Der Gesamtamerikanische Gewerkschaftsbund (CSA) nimmt hier eine klare Haltung ein. Die CSA befürwortet den bindenden Vertrag auf UN-Ebene. Keine der bisher erfolgten Maßnahmen habe in der Praxis wirklich zu einer Eindämmung der Konzernmacht geführt. Daher beteiligt sich die CSA auch nicht an der Formulierung Nationaler Aktionspläne, da sie fürchtet, die NAPs könnten vom angestrebten Ziel eines bindenden Vertrages ablenken. Ein nur auf freiwilligen Vereinbarungen basierendes Verfahren, das von der Bereitschaft,



dem Interesse und den realen Möglichkeiten abhängt, Einfluss auf nationale Konzerngesellschaften auszuüben, ist aus ihrer Sicht absolut unzureichend. Zudem kritisiert die CSA, dass es im Rahmen der NAPs keine einheitliche Methodologie gibt und jedes Land stattdessen einem eigenen Weg folgt. Weitere Kritikpunkte sind, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft, vor allem der Gewerkschaften, nicht sichergestellt sei und die Betroffenen, die Opfer der Aktivitäten transnationaler Konzerne, nicht mit am Verhandlungstisch der NAPs säßen.

Auch die bisherigen Erfahrungen aus Sicht der CSA sind nicht vielversprechend. Als Beispiel wird Kolumbien herangezogen – das erste Land Lateinamerikas, das einen Nationalen Aktionsplan vorgelegt hat. Aus Sicht der CSA wurden die Gewerkschaften daran nicht ausreichend beteiligt. Zudem spielte die aktuelle Situation nach Abschluss eines Friedensvertrages zur Beendigung des bewaffneten Konflikts zwischen Regierung und FARC-Guerilla keine Rolle. Dies ist unverständlich, da der bewaffnete Konflikt immer auch mit dem Streit um Territorien und die Ausbeutung der Rohstoffe verbunden war. Die Aktivitäten transnationaler Konzerne im Land sind mit diesen Fragen eng verknüpft. Diese Realität bei der Formulierung des Nationalen Aktionsplans auszublenken, stellt daher eine beträchtliche Schwachstelle dar.

Hier setzt ein weiterer Kritikpunkt am zugrunde liegenden Verfahren der NAPs an: Die ausarbeitenden Instanzen (Ministerien etc.) stammen in aller Regel nicht aus dem Menschenrechtssektor. Der Prozess sei dadurch häufig bereits durch die Lobbyarbeit der transnationalen Konzerne beeinträchtigt, da viele Ministerien der Wirtschaft näher stünden als zivilgesellschaftlichen Gruppen. Ausgesprochen problematisch sei es zudem, wenn die Unternehmen im Zuge der Verhandlungen von Entschädigungszahlungen an einer abschließenden Entscheidung beteiligt seien und quasi selbst festlegen, welche Ausgleichszahlungen und Entschädigungen sie leisten können.

Relativ unstrittig ist unter Expert_innen, dass die bisher vorgelegten NAPs hinter den Erwartungen zurückbleiben. Keiner der bislang vorgelegten Pläne ist jedoch wirklich stark in der Substanz. In

Deutschland wird beispielsweise damit gedroht, bei Nichterfüllung ein nationales Gesetz zu erlassen (2020 soll die Hälfte der Konzerne mit mehr als 500 Mitarbeiter_innen ein menschenrechtliches Sorgfaltskonzept vorgelegt haben). Die optimistische Sichtweise geht allerdings davon aus, dass allein durch die Drohung eines Gesetzes Bewegung in die Debatte komme. Zudem würden auch die Zulieferer in anderen Ländern durch die Debatte beeinflusst. Ein Trigger-Down-Effekt könnte die Folge sein. In der gleichen Logik könnte sich auch die Debatte um den bindenden Vertrag auf die Motivation der Konzerne auswirken, die Regelungen des NAP umzusetzen. Es lässt sich also hoffen, dass bereits die aktuelle Diskussion das Denken über die Verantwortung transnationaler Konzerne beeinflusst.

Zudem wird argumentiert, dass durch die verbreitete Implementierung Nationaler Aktionspläne für die beteiligten Länder (bzw. die dort beheimateten TNCs) gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen würden. Allerdings liegt auf der Hand, dass dieses Argument im Falle eines bindenden Vertrages weitaus eher erfüllt wäre. Dass es wichtig ist, gleiche Mindestanforderungen für alle zu etablieren, ist nicht strittig. Die Konzerne befinden sich jedoch im Wettbewerb zueinander und fürchten Wettbewerbsnachteile, wenn sie ambitionierteren Standards als ihre Konkurrenten unterliegen. Konzerne sind nicht nur Lenker der Globalisierung, sie werden auch durch diese gelenkt. Daher haben auch sie Interesse an einem einheitlichen Ausgangspunkt.

Diese Ausgangslage erklärt auch die Haltung der Europäischen Union in einer zentralen Frage des bindenden Vertrages. Zu den gleichen Ausgangsvoraussetzungen zählt es aus Sicht der EU, alle Unternehmen einzubeziehen und nicht nur transnationale Konzerne – dies war eine Bedingung der EU, um wieder an der Debatte im UN-Menschenrechtsrat teilzunehmen, nachdem ihre Vertreter_innen die erste Sitzung verlassen hatten. Die *UN Guiding Principles* folgen dieser Logik.

Bei den *Guiding Principles* haben sich zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen die Mitgliedsländer auf gemeinsame Standards für Unternehmen und Staaten zum Schutz der



Menschenrechte in den globalen Wertschöpfungsketten geeinigt. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die unterschiedlichen Prozesse nicht gegeneinander auszuspielen. Beide Prozesse sind wichtig und sollten als komplementäre Werkzeuge betrachtet werden.

Ein wichtiges Argument für eine universelle Anwendung ist zudem der Verweis auf Praktiken, die aus anderen Feldern bekannt sind: Wenn nicht für alle Konzerne die gleichen Pflichten gelten, dürfte es zu einem »Jurisdiktions-Hoping« kommen, das wir bereits von Investitionsstreitigkeiten und Steuerpraktiken kennen. Die diversen Niederlassungen eines Unternehmens werden dann genutzt, um die jeweils bestmögliche Auslegung zu sichern. Hier findet sich auch eine weitere unmittelbare Verbindung zum Handelsthema: So muss sichergestellt werden, dass Regierungen gesetzliche Regelungen zum Schutz der Menschenrechte erlassen können, ohne anschließend von transnationalen Konzernen dafür verklagt zu werden, dass diese Regelungen ihre Investitionen angreifen würden.

II. Investitionsschutz und das Regime der Internationalen Investitionsabkommen (IIA): Investorenrechte versus demokratische Kontrolle?

Investitionsschutzbestimmungen in Handelsabkommen – bekannt unter dem Namen Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS) – riefen in den letzten Jahren hitzige Debatten hervor. Insbesondere die Frage, ob dieser Schutzmechanismus die Regulationsrechte von Regierungen bis zu einem gewissen Grad zu unterminieren vermag, stand im Fokus der Diskussionen. Transnationale Unternehmen haben als ausländische Investoren das ISDS im vergangenen Jahrzehnt zunehmend gegenüber Regierungen in Anspruch genommen und so etwa Gesundheits- und Umweltstandards oder die Verbesserung der Konsumentenrechte angefochten. UNCTAD zählt insgesamt 760 Fälle, davon allein 77 bzw. 69 in den Jahren 2015 und 2016 (Investment Policy Hub, UNCTAD)¹.

1. UNCTAD: »Investment Dispute Settlement Navigator – Eingeleitete Schiedsverfahren pro Jahr«, in Investment Policy Hub.

Während der Verhandlungen des CETA-Handelsabkommen zwischen Kanada und der EU veranlasste die Empörung der Öffentlichkeit die EU-Kommission, die Investitionsbestimmungen zu überprüfen und die Einführung eines Schiedsgerichtssystems für Investitionen vorzuschlagen. Das ISDS soll durch ein multilaterales Gerichtssystem ersetzt werden. Auch UNCTAD entwickelte in den vergangenen Jahren Reformvorschläge für das internationale Investitionsregime und veröffentlichte 2015 Rahmenbedingungen für eine Investitionspolitik für nachhaltige Entwicklung. Ebenen diese beiden von EU und UNCTAD vorgestellten Anträge den Weg in ein faireres und transparenteres System zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten auf internationaler Ebene?

Investitionsschutzregime

Sie tagen hinter verschlossenen Türen und treffen Entscheidungen, die Regierungen Milliarden kosten können. Allein die Drohgebärde ihres Einsatzes bringt viele Regierungen dazu, Reformvorhaben – etwa zum Schutz der Umwelt oder zur Anhebung von Arbeitsstandards – wieder einzustampfen. Private Schiedstribunale, die Investitionsstreitigkeiten zwischen Konzernen und Staaten verhandeln, verfügen über eine große Machtfülle – zu groß nach dem Geschmack vieler Menschen.

Ursprünglich sollte der Investitionsschutz Unternehmen lediglich ein Instrument in die Hand geben, um im Falle von Enteignungen Kompensationen für die getätigten Investitionen geltend machen zu können. Konzerne können basierend auf bilateralen Handelsverträgen gegen Regierungen Klage einreichen. Verhandelt werden diese Klagen vor privaten Schiedsgerichten, bestehend aus drei Anwält_innen internationaler Kanzleien. Einer vertritt das Unternehmen, einer den Staat, einer fungiert als Richter. Die Urteile sind nicht öffentlich; Einspruchsmöglichkeiten oder die Möglichkeit zur Revision gibt es nicht. Diese Paralleljustiz hat zuletzt viel Protest in den Zivilgesellschaften der Industriestaaten hervorgerufen. In den Entwicklungs- und Schwellenländern schwelt der Unmut schon länger, vor allem seit hier eine ganze Reihe von Regierungen durch Schiedsgerichte zu Kompensationszahlungen in Milliardenhöhe verdonnert



wurde – was den Staatshaushalt ärmerer Länder an den Rand des Kollaps bringen kann.

Die Debatte um ISDS mag also verhältnismäßig neu erscheinen, das zugrunde liegende System aber ist schon alt. Bereits Ende der 1950er-Jahre wurde das ISDS-System etabliert. Derzeit gibt es weltweit rund 3.300 Verträge zur Regelung von Investitionsfragen zwischen zwei oder mehreren Staaten; ISDS-Fälle wurden bis heute mehr als 700 initiiert – Tendenz steigend.

Allgemeine Bedenken gegen das aktuelle System der Investor-Staat-Streitbeilegung zielen insbesondere auf den Mangel an Transparenz der Verfahren, den Mangel an Unabhängigkeit seitens der Schiedsgutachter_innen und zuvorderst die Asymmetrie: Nur eine betroffene Partei hat Zugang zu Beschwerdemechanismen – der ausländische Investor. Kritiker_innen halten daher schon das beim Investitionsschutz zentrale Prinzip der Nicht-Diskriminierung für nicht erfüllt. Da das gesamte Verfahren für inländische Investoren nicht gilt, ließe sich hier bereits eine systemimmanente Diskriminierung bemängeln. Auch andere betroffene Gruppen können das ISDS-Verfahren nicht nutzen. Zwar wird formal häufig die Möglichkeit einer Stellungnahme von Drittparteien in Form von *amicus curiae* eingeräumt, jedoch hat diese keinerlei rechtliche Wirkung und kann in der Urteilsprechung unberücksichtigt bleiben.

Die Furcht vor negativen Folgen für die Politikgestaltung ist heute weit verbreitet. Zwar müssen Investitionen in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung getätigt werden – das heißt, wenn ein nationales Gesetz beispielsweise den Schutz der Umwelt vorsieht oder den Einbezug von Gewerkschaften und die Investition dagegen verstößt, so wäre sie nicht durch den Vertrag geschützt. Dies gilt allerdings nur für Regelungen, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits Geltung haben, nicht für Reformen neu gewählter Regierungen o. Ä. Dies beschneidet beispielsweise die Möglichkeiten der Haushaltspolitik. Insbesondere im Rohstoffsektor sei dies problematisch, so Kritiker_innen, da dieser sehr dynamisch ist. Hier fordern Vertreter_innen des Globalen Südens die Möglichkeit, flexibel auf diese Dynamiken reagieren zu können.

Vier Kernelemente sind im aktuellen System des Investorenschutzes bzw. des ISDS von zentraler Bedeutung:

- Meistbegünstigung (*most favored nations treatment*) – der Vergleich zwischen verschiedenen ausländischen Investoren;
- Inländergleichbehandlung (*national treatment*) – der ausländische Investor darf nicht schlechter behandelt werden als ein inländischer Investor;
- Gerechte und billige Behandlung (*fair and equitable treatment*) – häufig als Vertrauensschutzbestand eingeordnet, um zu prüfen, ob der Staat berechnete Erwartungen des Investors enttäuscht hat;
- Enteignung – diese können nur unter bestimmten Bedingungen erfolgen und müssen entschädigt werden.

In dieser Lesart besteht kein Anlass für ein Verfahren, wenn durch eine Regulierung lediglich der Profit oder die Investition eines Konzerns beeinträchtigt werden. Eine der vier genannten Bedingungen muss zwingend verletzt worden sein. In der Praxis sorgt jedoch insbesondere das »fair and equitable treatment«-Prinzip für zahlreiche Verfahren. Zudem stellt das sogenannte *Treaty Shopping* ein großes Problem dar. Transnationale Konzerne erheben dabei Klage über eine Tochtergesellschaft, die nicht geschädigt wurde, aber in einem Land residiert, das mit dem beklagten Land einen passenden Vertrag zum Investitionsschutz abgeschlossen hat.

Auch die Korruption wird hier seitens der Zivilgesellschaft problematisiert: Wenn korrupte Funktionär_innen die Unterzeichnung nachteiliger Verträge vorgenommen haben, sind den Regierungen die Hände gebunden, so ein verbreitetes Argument im Globalen Süden. Dies wird insbesondere aufgrund der langen Rückwirkungsdauer der Verträge als problematisch wahrgenommen.

Die Reform der EU-Kommission

Die EU ist der weltweit größte Importeur und Exporteur von Investitionen. Daher hat sie ein



Kerninteresse an Investitionsschutz. Die Europäische Kommission ist darüber hinaus der Überzeugung, dass die Möglichkeit des Rückgriffs auf Investitionsschutzregeln und Streitschlichtungsverfahren die Bereitschaft zum Investieren erhöht. Dies sei zwar nicht der Schlüsselfaktor, aber dennoch eine zentrale Rahmenbedingung. Zudem führt sie an, dass viele Länder in ihren nationalen Gesetzgebungen keine entsprechenden Regelungen zum Schutz ausländischer Investitionen vorsehen. Man könne auch nicht darauf vertrauen, dass nationale Gerichte die Interessen ausländischer Investoren hinreichend schützen, sondern vielmehr zu deren Ungunsten entscheiden würden. Es wird hier also im Grundsatz die Frage aufgeworfen, ob nationale Rechtssysteme das internationale Recht tatsächlich ausreichend berücksichtigen.

Allerdings hält auch die EU-Kommission das bestehende System nicht für perfekt. Infolge der massiven öffentlichen Kritik hat sie zuletzt einige Reformen vorgeschlagen, die aus ihrer Sicht signifikant sind. Kernstück dieser Reform ist die Einrichtung eines Internationalen Investitionsgerichtssystems (ICS). Zudem wurde eine Klärung des »fair and equitable treating«-Standards vorgenommen. Auch der Begriff der »indirekten Enteignung« wurde konkretisiert. Von zentraler Bedeutung sind dabei die prozessualen Änderungen am Streitschlichtungsverfahren. Ziel ist es, die Verfahren aus den Hinterzimmern zu holen, die Entscheidungen über mehr Transparenz nachvollziehbarer zu machen und ihnen damit – so hofft man – in den Augen der Öffentlichkeit zu größerer Akzeptanz zu verhelfen.

Letztendlich wird die Etablierung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs angestrebt. Dieser Investitionsgerichtshof soll mit einer vorab bestimmten Gruppe von Personen besetzt werden, deren Auswahl nicht mehr wie bisher durch die Streitparteien erfolgt. Zudem sollen bei diesen Personen Interessenkonflikte ausgeschlossen werden. Bislang kann jemand in einem Verfahren als Schiedssprecher_in und in einem anderen als Berater_in einer Partei auftreten. Auch das Profil der Schiedsrichter_innen soll sich ändern. Die meisten stammen heute aus dem Bereich der Handelsschiedsgerichtsbarkeit. Das ist aus zwei Gründen problematisch: Bei Investitionsschutzverfahren fehlt ihnen zum einen die

Expertise im internationalen Öffentlichem Recht; zum anderen kommen sie überwiegend aus den USA und der EU. In einem multilateralen Gerichtshof soll die Zusammensetzung nach Vorstellung der EU ausgewogener gestaltet werden. Auch die Möglichkeit der Revision ist vorgesehen und die Verfahren sollen öffentlich sein.

Das erste Abkommen, in dem das neue System vorgesehen ist, ist CETA – das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* zwischen der Europäischen Union und Kanada, welches derzeit den Parlamenten der Mitgliedsstaaten zur Ratifizierung vorliegt. Zudem ist das System in allen aktuellen und künftigen von der EU verhandelten Abkommen vorgesehen. Die EU-Kommission strebt damit an, das ICS-System international zum neuen Benchmark der Investitionsgerichtsbarkeit zu machen.

Zentrale Forderungen

Der Vorschlag der EU-Kommission hat zahlreiche Kritiker_innen auf den Plan gerufen. Vielen geht er nicht weit genug, da die meisten systemimmanenten Schwachstellen unberührt bleiben würden und es sich lediglich um kosmetische Korrekturen handele. Grundsätzlich steht aber die bereits im Kapitel zu Wirtschaft und Menschenrechten angesprochene zentrale Frage im Raum: Stabilisieren diese Reformen ein System, das vom Kern her auf asymmetrischen Machtverhältnissen beruht und einen Akteur einseitig begünstigt? Das zentrale Problem des aktuellen Systems besteht aus Sicht der meisten Kritiker_innen in der sehr ungleichen Gewichtung von Rechten und Pflichten der unterschiedlichen Beteiligten. Daran wird auch im EU-Vorschlag nicht gerüttelt.

Weitere zentrale Kritikpunkte: Durch den Vorschlag der EU-Kommission wird das ISDS-System auch auf solche Länder ausgeweitet, die über ein gut funktionierendes Rechtssystem verfügen und in denen ein Rückgriff auf inländische Gerichte vorzuziehen wäre, wie im Falle der Europäischen Union und der USA. Zudem bestünde Zugang weiterhin nur für den ausländischen Investor; andere Interessengruppen blieben auch weiterhin außen vor.

Aktuell existiert im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen keine rechtliche Handhabe



gegenüber Konzernen bzw. Investoren. Die Forderung, das zu ändern, wird jedoch stärker. Hier müsste daher jede neue Regelung ansetzen. So müsste Raum gegeben sein, um Rechte und Pflichten rund um die Investition zu berücksichtigen, beispielsweise vom Investor getätigte Zusagen, internationale Normen und Standards sowie freiwillige Standards wie die OECD-Richtlinien. Zudem sollten weitere Mechanismen wie die bereits diskutierte Haftung des Investors bei Verletzungen von Menschenrechten einfließen. Gleichzeitig sollte die Möglichkeit der Mediation zwischen den verschiedenen Interessengruppen gegeben sein – nicht nur zwischen Staat und Investor.

Investitionen als goldenes Kalb

Die Realität ist davon weit entfernt. Etwa 95 Prozent der von der UNCTAD bislang ausgewerteten Investitionsabkommen (bisher knapp 2.600) enthalten Klauseln zu ISDS. 32 Prozent dieser Abkommen erlauben es dem Investor nicht einmal, die Streitigkeiten auf nationaler Ebene zu lösen, selbst wenn er daran Interesse hätte. Nur drei Prozent dieser Verträge sehen freiwillige Beiträge der Wirtschaft im Rahmen von *Corporate Social Responsibility* (CSR) oder Regelungen zur Korruptionsbekämpfung vor.

UNCTAD legte 2012 das *International Policy Framework for Sustainable Development* (IPFSD) vor. Dieses Rahmenwerk zeigt ein breites Spektrum möglicher Politikempfehlungen und nationaler Aktionspläne, aus denen Regierungen sowohl für ihre nationale als auch ihre internationale Politik auswählen können – so auch im Bereich der Investitionen. In der Praxis entscheiden sich Regierungen für ganz unterschiedliche Strategien im Bereich des Investitionsschutzes: Brasilien setzt beispielsweise den Schwerpunkt auf Staat-Staat-Lösungsmechanismen; Südafrika hat einige Investitionsabkommen aufgekündigt und verweist auf sein Investitionsgesetz, das gleiche Bedingungen für ausländische und inländische Investoren vorsieht. Und Ecuador hat sich kürzlich entschieden, einseitig alle Abkommen aufzukündigen, die ISDS-Klauseln enthalten.

Vertreter_innen des Globalen Südens sowie der Zivilgesellschaft mahnen jedoch grundsätzlich einen

anderen Blick auf die Bedeutung von Investitionen an. Verbreitet herrscht unter Regierungen und politischen Entscheidungsträger_innen zwar der Glaube vor, dass man nur für Investoren günstige Bedingungen bieten müsse, um attraktive Investitionen anzuziehen, die in der Folge zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu einer Stärkung der heimischen Wirtschaft beitragen. Die Realität sieht aber häufig anders aus. Afrikanische Länder haben beispielsweise bis heute mehr als 800 bilaterale Investitionsabkommen sowie 400 Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet, doch nur 4,4 Prozent der weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen fließen nach Afrika. Die UN-Konvention zu Transparenz und Verpflichtungen bei Investor-Staat-Schiedsverfahren hat hingegen erst zehn Unterzeichner gefunden.

Diverse Untersuchungen, so beispielsweise von UNCTAD, konnten keine Korrelation zwischen bilateralen Investitionsabkommen und der Höhe ausländischer Direktinvestitionen nachweisen. Zudem geht ein Großteil der FDIs direkt in den Rohstoffsektor, der nur schwach mit der heimischen Volkswirtschaft verknüpft ist. Dafür waren afrikanische Länder allein im Jahr 2015 in 111 ISDS-Streitfälle involviert.

Konkrete Reformansätze

Der Trend in Afrika geht im Moment in Richtung subregionaler Rahmenwerke (Ostafrikanische Gemeinschaft, Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft etc.). Ein Vorschlag der EU sieht vor, einen Panafrikanischen Investitionsgerichtshof zu schaffen. Auch hier werden die gleichen Wettbewerbsbedingungen als zentraler Faktor angeführt. Bislang werden die Kräfteverhältnisse als sehr ungleich wahrgenommen; jede neue Regelung müsste entsprechend hier ansetzen.

Eine wichtige Initiative auf dem afrikanischen Kontinent wurde 2010 mit der Etablierung der *African Legal Support Facility* realisiert. Sie zielt vorrangig auf den Rohstoffsektor und soll den Regierungen Daten und Wissen zur Verfügung stellen, um für sie günstige Vertragsbedingungen auszuhandeln bzw. sie bei Schiedsverfahren zu unterstützen. Diese Verfahren sind sehr teuer; viele Länder



aus dem Globalen Süden versuchen sie allein aus Kostengründen zu meiden. In der Folge werden beispielsweise Gesetze zum Schutz von Konsument_innen oder Arbeitnehmer_innen erst gar nicht erlassen, um die Gefahr eines Verfahrens zu umgehen. Durch diese neue Institution besteht nun ein Anreiz für Regierungen, in die Schiedsverfahren einzutreten.

Weltweit wird der Ruf lauter, Staaten die Möglichkeit einzuräumen, Gegenklagen initiieren zu können, wenn der Investor die Interessen des Gemeinwohls verletzt hat. Die EU sollte sich dieser Debatte annehmen und in die internationale Reformdebatte involviert bleiben, so eine zentrale Forderung der Zivilgesellschaft.

III. Schlüsselemente einer Reform zur internationalen Konzernbesteuerung und Initiativen zur Bekämpfung illegaler Finanzströme

Das Ausmaß legaler Vermeidung von Steuerzahlungen sowie Steuerhinterziehung transnationaler Konzerne ist immens und beraubt nationale Steuersysteme signifikanter Finanzressourcen. Eine Reform zur internationalen Unternehmensbesteuerung wird dringend benötigt, da die aktuell gültigen Rechtsvorschriften längst veraltet sind. Über verschiedene Verfahren wird momentan diskutiert. Eine wichtige Initiative ist das BEPS-Projekt, das derzeit von der OECD und der G20 verfolgt wird. Es zielt darauf ab, schädlichen Steuerwettbewerb und aggressive Steuervermeidung der transnationalen Konzerne zu unterbinden. Allerdings wird BEPS im Globalen Süden nur als erster Schritt betrachtet – wichtig, aber längst nicht ausreichend. Ein weiterführender Reformansatz wurde von der Unabhängigen Kommission für die Reform der Internationalen Unternehmensbesteuerung (ICRICT) vorgestellt. Die Implementierung dieses Vorschlags verlangt eine intensive internationale Kooperation und einen hohen Grad an Bereitschaft seitens der zentralen globalen Akteure. Die aktuelle politische Lage in vielen Industriestaaten dürfte die Verwirklichung der dringend nötigen Reformschritte allerdings eher behindern.

Zu Illegalen Finanzströmen (IFF) liegen noch wenige verlässliche Daten vor; weder der Umfang noch die Folgen für Staaten sind gut erforscht. Für Afrika existiert beispielsweise nur eine vorsichtige Schätzung, der zufolge der Kontinent jährlich 50 Milliarden US-Dollar durch illegale Finanzströme verliert. Zusätzlich zu dem wirtschaftlichen Schaden haben IFFs enorme negative Auswirkungen auf die Staatsführung, indem sie Korruption, organisiertes Verbrechen und Missbrauch in der Verwaltung von Steuererlösen fördern. Infolgedessen bleiben viele Länder des Globalen Südens in der Armutsspirale gefangen – mit einer hohen Arbeitslosenrate, institutioneller Instabilität und abhängig von der Hilfe der Industrienationen.

Der globale Norden scheint am meisten vom Status quo zu profitieren, da transnationale Konzerne und andere involvierte Akteure ihren Sitz vorwiegend in Nordamerika oder Europa haben. Folglich ist es entscheidend, dass die Industrieländer gemeinsam mit Schwellenländern wie China, Brasilien, Indien usw. eine Reform zur Eindämmung der IFFs verfolgen. Bislang landen die IFFs, aus dem Globalen Süden kommend, in den Banken von Industrienationen, vor allem in Luxemburg, in Großbritannien oder in Steueroasen, wie den Britischen Jungferninseln, Singapur oder der Schweiz.

Häufig legal, selten legitim

Bereits die globale Finanzkrise von 2008, aber insbesondere Veröffentlichungen wie *LuxLeaks* oder die *Panama Papers* haben deutlich gemacht, dass das internationale Steuersystem dringend einer Reform unterzogen werden muss. Die aktuell gültigen Regeln wurden in ihren Grundsätzen weitestgehend vor rund 100 Jahren formuliert; sie spiegeln die Anforderungen eines längst überholten Wirtschafts- und Produktionssystems wider.

Nationale Regulierungsinstrumente reichen im Zeitalter der Globalisierung nicht aus. Durch eine unzureichende Abstimmung der Steuerrechtssysteme und den Steuerwettbewerb der Staaten untereinander entstehen Schlupflöcher. Diese Schlupflöcher werden durch transnationale Konzerne und reiche Individuen genutzt, um ihre Steuerlast auf ein Minimum zu reduzieren. Große Unternehmensberatungen unterstützen die Konzerne bei dieser



systematischen und aggressiven Vermeidung von Steuerzahlungen.

Der Übergang von legalen zu illegalen Mitteln ist vielfach fließend; eine Abgrenzung zwischen der legalen Nutzung eines Steuerschlupflochs und illegaler Steuerhinterziehung ist in der Praxis häufig nicht einfach. Unabhängig davon sind viele legale Praktiken aber nicht unbedingt legitim, beispielsweise wenn Gewinne in Länder verschoben werden, in denen es nur wenige oder gar keine Angestellten gibt. Transnationale Unternehmen teilen ihre Gewinne so zwischen ihren Tochterunternehmen auf, wie es steuertechnisch für sie am günstigsten ist. Niedrigsteuerländer, die sogenannten Steueroasen, bieten Rabatte, aber auch die Möglichkeit zur Einrichtung von Briefkastenfirmen, und ziehen damit Finanzströme an. Das Prinzip der Steuergerechtigkeit wird damit ausgehöhlt. Die Folge sind Wettbewerbsverzerrungen und Steuerausfälle in enormer Höhe.

Das *Tax Justice Network* schätzt, dass etwa ein Fünftel des weltweiten Vermögens in Steueroasen transferiert wird. Und die Bedeutung der Steueroasen wächst stetig; daran ändert auch das gestiegene öffentliche Interesse nichts. In den vergangenen 15 Jahren haben sich die Investitionen in Steueroasen vervierfacht. Es handelt sich um ein nahezu lineares Wachstum, das nur während der Finanzkrise etwas abgeschwächt war. Diese Investitionen wachsen derzeit etwa doppelt so schnell wie die Weltwirtschaft. Sind entweder die Herkunft oder die Verlagerung solcher Finanzströme illegal, so werden sie als illegale Finanzströme (*Illicit Financial Flows*) bezeichnet. Ihnen können Steuerhinterziehung und Betrug beim internationalen Handel, aber auch Korruption und organisierte Kriminalität zugrunde liegen.

Die Debatte um Steuervermeidung und -umgehung sowie Steueroasen hat seit der Finanzkrise 2008 auf internationaler Ebene enorm an Bedeutung gewonnen. Es galt, die Steuerbasis zu erhöhen, um die entstandenen Haushaltsdefizite auszugleichen. Stark begünstigt werden dabei sowohl die legalen Praktiken der Steuerumgehung und -vermeidung als auch der illegale Transfer hoher Geldsummen durch den bereits erwähnten Mangel an Regulierung auf

nationaler wie internationaler Ebene.

Betroffen sind davon alle Länder; für die Entwicklungsländer wiegen die Konsequenzen jedoch schwerer. Die Verluste im Bereich der Unternehmenssteuer belaufen sich für die Länder des Globalen Südens auf etwa 6–13 Prozent des BIP; für die Industriestaaten liegt dieser Wert bei etwa 2–3 Prozent (Cobham und Gibson, 2016). Die UNCTAD schätzt, dass den öffentlichen Haushalten etwa 100 Milliarden US-Dollar durch die Verlagerung in Steuerparadiese verloren gehen. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika, CEPAL, geht davon aus, dass sich die Steuerhinterziehung bei Körperschafts-, Einkommen- und Mehrwertsteuer in Lateinamerika auf etwa 6,3 Prozent des BIPs beläuft. Das *High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* unter Leitung von Südafrikas Ex-Präsident Thabo Mbeki kam zu dem Schluss, dass allein Afrika durch illegale Finanzströme jährlich 50 Milliarden US-Dollar verloren gehen. Diese Mittel fehlen entsprechend für wichtige Entwicklungsaufgaben und die Unterstützung benachteiligter Gruppen.

Die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung, die 2015 beim UN-Nachhaltigkeitsgipfel der Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde, setzt beispielsweise auf die Mobilisierung heimischer Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung. Die Praktiken zur Steuervermeidung seitens der Konzerne führen daher zu wachsendem Druck auf die Regierungen, andere Steuerquellen zu erschließen. Regressive Steuersysteme sind die Folge, da zum Ausgleich häufig die Mehrwert- und Konsumsteuern erhöht werden.

Wettbewerb nach unten bei den Steueranreizen

Allerdings sind nicht nur die aggressive Steuervermeidung und Steuerhinterziehung sowie die Nutzung von Steueroasen nennenswerte Faktoren. Zusätzlich gilt zu beachten, dass Staaten im Wettbewerb um Investitionen häufig eine für Unternehmen attraktive Steuergestaltung betreiben und damit selbst das durch die Aktivitäten transnationaler Konzerne generierte Steueraufkommen vermindern. Sonderwirtschaftszonen werden eingerichtet,



temporäre Steuererleichterungen oder Steuererlässe für bestimmte Industriezweige gewährt oder Exportzonen geschaffen, in denen die landesüblichen Steuernormen keine Anwendung finden. Im Gegenzug werden häufig die Steuern auf Konsum erhöht, um die Verluste auszugleichen. Die Bürger_innen, Arbeiter_innen und Familien tragen dementsprechend die Steuerlast.

Inzwischen spricht man sogar vom sogenannten »race to the bottom« bei der Konzernbesteuerung. Dieser Wettbewerb nach unten zeigt sich auf zwei Ebenen: bei der Steuerquote und bei den Steueranreizen. Hier kommt es häufig zu einer falschen Anreizpolitik auf nationaler Ebene. Das Verhältnis zwischen Einnahmen aus Steuern und Anreizen auf dem Feld der Investitionspolitik liegt im Ermessen der Regierungen. Das Verständnis für Steueranreizpolitik – wann macht sie Sinn, wann nicht – ist hingegen nicht sonderlich ausgeprägt. So gaben bei einer Umfrage der Weltbank 93 Prozent der befragten Investoren in Südostasien an, die steuerlichen Anreize hätten keinen Einfluss auf ihre Investitionsentscheidung gehabt. Verbreitet kommt es auch zu gegenläufigen Aktionen innerhalb derselben Regierung: Ein Ministerium gibt einen Anreiz, ein anderes hingegen einen völlig entgegengesetzten Anreiz. Ein verbreitetes Rahmenwerk zur Analyse fehlt.

Hier setzt der *African Data Consensus* als Antwort auf die Herausforderung der Daten und Analysen an. Durch die Rücknahme unsinniger Steueranreize ließen sich bereits hohe Einnahmen generieren bzw. die Gewinnkürzung reduzieren. In einzelnen Sektoren kann dies einen signifikanten Unterschied ausmachen. Ohne subregionale und regionale Absprachen wird dieser Trend eines Wettbewerbs nach unten allerdings nicht zu durchbrechen sein. Die nun in den USA oder auch in Großbritannien debattierten Unternehmensteuerreformen könnten einen Domino-Effekt auslösen und den Wettbewerb bei den Steuersätzen noch weiter verschärfen.

Das BEPS-Projekt der OECD: Die Richtung stimmt, aber die Maßnahmen greifen zu kurz

Die Debatte um die Praktiken der Steuervermeidung und -verlagerung ist nicht neu; schließlich wird beides bereits seit Jahrzehnten betrieben.

Doch sowohl Ausmaß als auch Bewußtsein für die Schwachstellen des aktuellen Systems sind in jüngerer Zeit enorm gewachsen. 2013 wurde die OECD von der G20 beauftragt, Vorschläge zur Reform der internationalen Konzernbesteuerung auszuarbeiten. Das 2015 verabschiedete BEPS-Projekt zielt darauf ab, international koordiniert gegen schädlichen Steuerwettbewerb und aggressive Steuergestaltung international tätiger Unternehmen vorzugehen. BEPS steht für *Base Erosion and Profit Shifting*, zu Deutsch: Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. Mit dem BEPS-Projekt sollen internationale Steuerstandards gestärkt, Regeln für den internationalen Steuerwettbewerb gesetzt und die Steuerrechtssysteme besser miteinander verzahnt werden. BEPS liefert dabei konkret umsetzbare Empfehlungen. Grundsätzlich soll die Besteuerung dort erfolgen, wo die unternehmerischen Aktivitäten und die darauf basierende Wertschöpfung stattfinden.

Von signifikanter Bedeutung für die Vermeidung und Umgehung von Steuerzahlungen sind die Handelsströme. Heute erfolgen 60 Prozent des weltweiten Handels innerhalb von Konzernen. Von zentraler Bedeutung in der Debatte sind dementsprechend auch die sogenannten Verrechnungspreise, die Festlegung von Geschäftspreisen für wechselseitige Transaktionen. Die verschiedenen Unternehmensteile stellen sich für ihre Aktivitäten gegenseitig Rechnungen aus. Unternehmen können über die Verrechnungspreise Gewinne innerhalb des Konzerns so verteilen, wie es für sie am vorteilhaftesten ist. Dabei werden die Aufgaben und auch die Risiken der lokalen Unternehmenseinheiten nicht berücksichtigt. Insbesondere Patente, Markenrechte, Lizenzgebühren oder Darlehenszinsen werden in Tochterfirmen verlagert, die gezielt in Steueroasen angesiedelt werden.

Vorschriften im Bereich der Verrechnungspreise sollen derartigen Missbrauch künftig verhindern und dafür Sorge tragen, dass die einzelnen Unternehmensteile ihre Gewinnbeteiligung geltend machen und entsprechend besteuert werden können. Von zentraler Bedeutung bei der Festlegung der Preise für Waren oder Dienstleistungen innerhalb eines Konzerns ist beim BEPS-Projekt daher das sogenannte Arm's-Length-Prinzip (»Fremdvergleich«), d. h. die Preise zwischen verschiedenen Konzernteilen



sollten den Preisen zwischen zwei vollständig voneinander unabhängigen Unternehmen entsprechen. Die OECD bezeichnet das als *seperate entity approach* oder Betriebsstättenbesteuerung.

Der BEPS-Prozess setzt insbesondere darauf, die zugrunde liegenden Standards und Regeln für die Anwendung des Arm's-Length-Prinzips zu verbessern. Dafür sind allerdings zuverlässige Informationen nötig. Eine zentrale Voraussetzung ist hier die Verpflichtung zur Dokumentierung der Praktiken bei Verrechnungspreisen der transnationalen Konzerne; sonst könnten Steuerverwaltungen die Prüfung der Angaben und die Festsetzung der Steuersätze nicht leisten.

Ein Kernstück von BEPS ist dementsprechend das sogenannte *country-by-country-reporting*, die länderbezogene Berichterstattung. Damit soll Transparenz über die regionale Verteilung von Produktionsfaktoren, Gewinnen und Steuerzahlungen geschaffen werden, um Steuervermeidungsstrategien aufzudecken. Im Rahmen des BEPS-Projekts wurde ein Instrumentarium entwickelt, das insbesondere darauf ausgerichtet ist, den Mangel an verlässlichen Daten für Entwicklungsländer zu überwinden. Weitere *policy*-Optionen über den aktuellen Stand hinaus werden diskutiert.

Der Globale Süden sieht sich bei BEPS nicht ausreichend berücksichtigt

BEPS stellt einen wichtigen Schritt zur Lösung eines globalen Problems dar; dies betonen auch Kritiker_innen immer wieder. Mit dem Projekt wird anerkannt, dass die aktuelle globale Finanzarchitektur viele Schwachstellen hat und dringender Reformen bedarf. Allerdings waren viele Länder und Regionen nicht ausreichend an der Ausarbeitung von BEPS beteiligt, sodass ihre Prioritäten nicht berücksichtigt wurden. Die Ergebnisse von BEPS sind zudem eher schwach: Nach wie vor existieren zahlreiche Schlupflöcher für transnationale Konzerne, um Profite in Steueroasen zu transferieren.

Aus Sicht vieler Länder des Globalen Südens sind beim BEPS-Projekt von G20 und OECD zentrale Punkte nicht berührt und wichtige Themen nicht ausreichend berücksichtigt worden. Seitens

der Zivilgesellschaft wird als besonders problematisch erachtet, dass das *country-by-country-reporting* – anders als ursprünglich geplant – nicht öffentlich gemacht wurde (insbesondere die USA und Deutschland hatten sich dagegen ausgesprochen). Zudem stehen den Steuerbeamt_innen gerade in ärmeren Staaten häufig keine ausreichenden Vergleichspreise zur Verfügung. Die Wissenslücke besteht damit fort. Da weiterhin der nichtöffentliche Austausch vorgesehen ist, entsteht zudem eine Vertrauenslücke. Die Repräsentationslücke wurde bereits diskutiert.

Weitere Kritikpunkte: Die Besteuerung nationaler Ressourcen ist im BEPS-Projekt nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für den indirekten Transfer von Vermögenswerten in den informellen Sektor. Die Debatte zur Beziehung zwischen informellem Sektor und illegalen Finanzströmen steht noch ganz am Anfang. Auch die Fälschung von Rechnungen bei Handelstransaktionen ist nicht Gegenstand von BEPS (siehe Kapitel zur G20); ebenso wenig wie der Rohstoffsektor. Zudem wurde die Wirkung von Doppelbesteuerungsabkommen nicht diskutiert. In der Praxis sind diese aber häufig als Nichtbesteuerungsabkommen wirksam. Die Instrumente für Steueranreize wurden nur für Länder mit niedrigem Einkommen entwickelt. Dies ist beispielsweise aus lateinamerikanischer Perspektive enttäuschend, da diese Anreize für die Region einer der größten Faktoren für den Wettlauf nach unten sind.

Die Implementierung von BEPS ist kostenintensiv und steht damit im Wettbewerb zu anderen Entwicklungszielen. Zwar können die BEPS-Reformen auch dabei helfen, die Steuerbasis auszuweiten und damit Mittel zu generieren, dafür müsste BEPS aber erst einmal implementiert sein. BEPS verlangt die Schaffung einer komplett neuen internen Infrastruktur, für die es personelle und finanzielle Ressourcen braucht. Beides ist knapp, sodass es hier schnell zu einem Wettbewerb kommen kann: Sollten die knappen Ressourcen genutzt werden, um BEPS zu implementieren oder eher um Einkünfte zu generieren?

Der politische Wille zur Implementierung von BEPS dürfte angesichts der Tatsache, dass die spezifischen Anforderungen und Prioritäten nicht



berücksichtigt wurden, entsprechend schwach sein. In Afrika laufen daher bereits Debatten, wie man eigene Reformprozesse gestalten kann. Das *African Tax Administration Forum* hat beispielsweise eine Reihe von Modellsteuerverträgen entwickelt.

Die G20 – Individuen statt Konzerne im Blick

Auch die G20 hat das Thema der illegalen Finanzströme auf der Agenda. Allerdings konzentriert sich ihre Arbeit rund um das Thema bisher stark auf Individuen, beispielsweise auf die Verschiebung von Vermögenswerten infolge von Korruption und individueller Steuerflucht. Die Kapitalflucht durch Unternehmen wird dagegen vernachlässigt. Unlängst wurde ein Standard zum automatischen Austausch von relevanten Informationen für Steuerfragen vereinbart, den über hundert Länder implementieren werden. Dies ist durchaus ein Fortschritt; aber es stehen eben Individuen im Fokus.

Der größere Teil der IFF entsteht hingegen durch das sogenannte *trade misinvoicing*, also die Über- oder Unterfakturierung beim Handel. Schätzungen zufolge machen sie etwa 70 Prozent der illegalen Finanzströme aus. Auf diesem Feld war die G20 bislang weitgehend untätig.

Hier findet sich auch der Unterschied zum BEPS-Projekt: Zwar kann es sein, dass die Preise dort so angesetzt sind, wie es für das Unternehmen am Vorteilhaftesten ist, aber man redet immerhin über denselben Preis auf beiden Seiten der Transaktion. Beim *trade misinvoicing* handelt es sich hingegen um zwei unterschiedliche Rechnungen. Im BEPS-Projekt wird *trade misinvoicing* allenfalls am Rande angesprochen, wenn es um das Thema Transparenz geht. Es werden aber keine spezifischen Maßnahmen aufgezeigt, um diese Form illegaler Aktivitäten der TNCs anzugehen.

Solche Tätigkeiten gehen weit über die Steuervermeidungsdebatte hinaus. Sowohl die Politik als auch die Forschung und die Zivilgesellschaft haben diesem Problem bislang zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Es fehlt insbesondere an gut ausgebildeten und befugten Expert_innen, die in der Lage wären, die Transaktionen im internationalen Handel

nachzuverfolgen, sodass Unternehmen nicht länger zwei unterschiedliche Abrechnungen für dieselbe Transaktion präsentieren können. Zudem müssen die Transaktionen dafür transparent gestaltet werden.

Das Thema ist im Übrigen auch nicht Gegenstand des *G20 Compact with Africa* zur Förderung von privaten Investitionen und Investitionen in Infrastruktur. Einzig ein Bekenntnis zum Austausch von Informationen findet sich darin. An einer ausführlicheren Behandlung des Themas haben einige Mitgliedsländer der G20 hingegen kein Interesse.

Die G20 hat das Thema der *beneficial ownership*, also der wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen in den Blick genommen (die Verschleierung der Eigentümer bzw. Nutznießer begünstigt Steuerhinterziehung und Geldwäsche). Die *Financial Action Task Force* (FATF) bearbeitet das Thema schon lange; der Standard ist aber zu schwach. So sind beispielsweise keine zentralen Register oder öffentlichen Datenbanken zum Thema der wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen vorgesehen. Eine Regelung der FATF und der entsprechenden EU-Antigeldwäschegesetze könnten in Deutschland sogar zu Rückschritten auf der Ebene nationaler Gesetzgebung führen.

Eine andere bislang durch die G20 und andere Organisationen vernachlässigte Frage hat mit den Institutionen zu tun, die illegale Finanzströme ermöglichen: Banken, Anwälte, Beratungsfirmen etc. Zwar gibt es Gespräche über Fehlverhalten von Banken auf Ebene der G20, doch stehen hier Marktmanipulationen, Währungsgeschäfte etc. im Fokus. Die Rolle von Banken bei der Steuervermeidung und bei illegalen Finanzströmen wird hingegen bisher kaum debattiert. Dies ist auch ein Betätigungsfeld für die Civil20, das offizielle Diskussionsforum der Zivilgesellschaft, welche die G20 begleitet.

Auch die aktuelle kritische Debatte über Korruption im Rahmen der G20 ist noch nicht verbunden mit Fragen der Steuerumgehung bei Handelsfragen. Aus Sicht des Globalen Südens ist es hier vor allem wichtig, nicht nur korrupte Staatsangestellte, sondern auch den Privatsektor in den Blick zu nehmen. Auch Korruption entsteht auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage.



Der ICRICT-Vorschlag: Radikale Maßnahmen sind erforderlich

Einen umfassenden Vorschlag zur Neugestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung legte 2015 die Unabhängige Kommission für die Reform der Internationalen Unternehmensbesteuerung (*Independent Commission for the Reform of the International Corporate Taxation*) vor. Ihr Ziel ist es, den Steuerwettbewerb einzudämmen und die Transparenz zu erhöhen. Umgesetzt werden sollen diese Reformen über einen inklusiven Ansatz, der aus Sicht von ICRICT radikale Maßnahmen erfordert.

Anders als das BEPS-Projekt zielt der ICRICT-Vorschlag daher auf einen Systemwechsel. Kern des Reformvorschlags ist die Behandlung transnationaler Konzerne als *ein* Unternehmen. Das Prinzip der selbstständigen Einheit, das den Transfer versteuerbarer Einkommen aus den operativen Geschäftstätigkeiten ermöglicht, wäre hier dementsprechend nicht länger anwendbar.

Aus Sicht von ICRICT war BEPS von Beginn an fehlerhaft konstruiert, da der grundsätzliche Steuervermeidungsmechanismus in den Verrechnungspreisen begründet liegt. Wie bereits geschildert, lässt sich das *transfer pricing* auch als Verrechnungspreisgestaltung bezeichnen, als Festlegung von Geschäftspreisen für wechselseitige Transaktionen, die bei BEPS aber betrachtet werden als seien die beteiligten Unternehmensteile unabhängig. ICRICT argumentiert, dass diese Annahme falsch ist. Relevante Entscheidungen, die auch die einzelnen Unternehmenstöchter betreffen, werden im Topmanagement des Konzerns getroffen, sodass keine Unabhängigkeit besteht. Mit dem ICRICT-Ansatz würde das globale öffentliche Interesse in den Vordergrund rücken; die Vorteile einzelner Nationen oder Konzerne müssten dahinter zurücktreten.

Die durch ICRICT angestrebte »Gesamtkonzernbesteuerung« erfolgt in drei Schritten: Zunächst wird der Gesamtgewinn des Konzerns ermittelt. Dafür müssen sämtliche Aktivitäten der Tochterunternehmen nach Ländern aufgeschlüsselt angegeben werden – das bereits erwähnte

country-by-country-reporting. Anschließend wird mithilfe einer Formel der Gewinn des Konzerns den einzelnen Ländern zugeordnet. Dieser Vorgang wird als Formelaufteilung bzw. *Formular Apportionment* bezeichnet. Für ICRICT ist das *Formular Apportionment* ein progressiver Weg, um den multinationalen Konzernen Profite auf der Basis dreier Schlüsselfaktoren zuzuweisen: Umsätze, Arbeit und Vermögenswerte.

Das aktuelle System vernachlässigt zum Beispiel sträflich arbeitsintensive Aktivitäten. Hersteller und Einzelhändler generieren daher wenig Profit. Der größte Profit wird im Bereich des intellektuellen Eigentums und im gehobenen Management gemacht. Daher sollte das *Formular Apportionment* nach Ansicht von ICRICT auf einer gleichwertigen Verteilung zwischen Profit, Arbeitnehmer_innen und Vermögen basieren.² Anschließend wird der einem Land auf Grundlage dieser Formelanwendung zugewiesene Gewinn mit dem nationalen Steuersatz belegt. ICRICT unterstützt zudem die Forderung nach einer Aufwertung des bei der UN angesiedelten Expertenkomitees. Eine weitere zentrale Forderung zielt auf die Verbesserung der Transparenz bei den geleisteten Steuerzahlungen der transnationalen Konzerne.

Wer treibt die Reformen voran?

Auch in der Debatte zur Reform der Unternehmensbesteuerung kommt sofort die Frage auf, auf welcher Ebene vorrangig angesetzt werden muss. Und wie bei den übrigen debattierten Themen lautet die Antwort: auf der nationalen sowie der regionalen und internationalen Ebene. Die Einzelstaaten müssen Steuervermeidung und Korruption bekämpfen und das nationale Regelwerk stärken. Aber ohne die internationale Kooperation werden signifikante Fortschritte nicht möglich sein. Zwar ist zuletzt viel Schwung in die Debatte um eine Reform der Unternehmensbesteuerung gekommen, allerdings ist die globale Architektur trotz einer Reihe von Initiativen für eine umfassende Reform unzureichend.

2. Der aktuell in den USA diskutierte Vorschlag einer Grenzsteuer bzw. nationenbasierten Steuer sieht dagegen vor, dort zu versteuern, wo der Verkauf stattfindet.



Von zentraler Bedeutung ist es, Fragen der kreativen Steuerumgehung oder illegaler Finanzströme nicht vorrangig als technisches Problem zu betrachten, das von Expert_innen gelöst werden müsse. BEPS wurde beispielsweise bei der OECD angesiedelt, da es sich um einen Standard-Setting-Prozess handelt. Aber die Debatte um Standards trifft nicht den Kern der Problematik. Es handelt sich zuvorderst um ein politisches Problem, dem ungleiche Machtverhältnisse zugrunde liegen. Bei der Eindämmung der aggressiven Steuerumgehung und illegaler Finanzströme ist daher vorrangig der politische Wille entscheidend. Entsprechend müssen Reformen auch auf politischer Ebene initiiert werden.

Unter den Vertreter_innen des Globalen Südens und der Zivilgesellschaft besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Debatte um eine gerechte Unternehmensbesteuerung idealtypisch von den UN vorangetrieben werden müsse. Die Definition und Reform globaler Steuernormen sollte durch eine universelle demokratische und gut finanzierte internationale Organisation gemanagt werden, angesiedelt bei der UN. Allerdings bestehen Zweifel, ob die UN in der Lage seien, die Debatte in ihrem aktuellen Zustand der Schwäche anzuführen. In der G20 finden die Anliegen der Entwicklungs- und Schwellenländer jedoch nicht ausreichend Gehör. Die für viele Vertreter_innen des Globalen Südens wichtige Entwicklungsagenda von Addis Abeba spielt in der G20 beispielsweise keine signifikante Rolle.

Viele Vertreter_innen insbesondere des progressiven Lagers in Afrika und Lateinamerika streben im Rahmen der Entwicklungsagenda eine strukturelle Transformation an. Dafür ist eine ausreichende Finanzierung nötig, weshalb der Fokus Afrikas auch auf den illegalen Finanzströmen liegt: Da bislang die nötigen Mittel zur Implementierung der Entwicklungsagenda fehlen, könnte die Eindämmung der illegalen Finanzströme wichtige Mittel generieren. Die Prioritäten Europas und der USA sind jedoch andere: Sie stellen die Rolle des Privatsektors bei der Finanzierung der Entwicklung heraus.

Das Desinteresse an diesen Fragen ist auch bei der OECD zu beobachten. Bei der Diskussion innerhalb der OECD verfolgen die Mitglieder ihre individuellen Interessen. Deutlich wurde dies beispielsweise

in der Debatte um das *country-on-country-reporting*. Zunächst war angedacht, diese Daten öffentlich zu machen, was vielen Staaten des Globalen Südens geholfen hätte. Einige OECD-Mitglieder hatten daran aber kein Interesse.

Für viele Vertreter_innen der Zivilgesellschaft können Fortschritte dementsprechend nur über Allianzen engagierter Länder untereinander bzw. mit der Zivilgesellschaft erzielt werden. Eine Kooperation auf dem Gebiet würde Entwicklungs- und Schwellenländer große Möglichkeiten bieten. Die Addis-Abeba-Aktionsagenda ließe sich als Ausgangspunkt nehmen. Die Debatte um eine mögliche Süd-Süd-Kooperation zeigt auch Parallelen zur Debatte um die Schuldenkrise der 1970er- und 1980er-Jahre. Die Kreditgeber verfolgten damals eine Teile-und-herrsche-Strategie. Die Banken und Regierungen fürchteten, dass die verschuldeten Staaten sich zusammenschließen könnten, was das bestehende System in seinen Grundfesten bedroht hätte. Allerdings gab es weder eine entsprechende Institution noch einen geeigneten Mechanismus, auf dem die Dublin-Staaten ihre Kooperation hätten aufbauen können. Ergebnis war der Brady-Plan und die neoliberale Unterstützung dafür, die heimischen Volkswirtschaften von internationalen Investitionen abhängig zu machen.

Neben den zentralen Akteuren bei der Durchsetzung eines Systemwechsels wird auch hier das geeignete Vorgehen debattiert. Bedarf es eines internationalen Vertrages? Oder reichen für den Anfang auch einige willige Länder aus? Die Bemühungen um eine stärkere Koordination auf regionaler Ebene sind allerdings bislang nicht erfolgreich gewesen. Die Intensivierung regionaler und globaler Debatten ist daher dringend geboten. Wenn unterschiedliche Regionen des Globalen Südens zusammenarbeiten, ist die Wahrscheinlichkeit größer, eine alternative Agenda zu bestimmen, die nicht sofort von der EU oder den USA blockiert werden kann. Kommt es hingegen nur durch Konsens zu Fortschritten, werden die Initiativen fast immer geblockt (siehe die jahrelange Debatte um die Finanztransaktionssteuer).

Auch das *naming and shaming* von Ländern, die bislang keine aktive Rolle beim Kampf gegen illegale



Finanzströme und Steueroasen einnehmen oder gar selbst als Steueroase fungieren, könnte auf internationaler Ebene ein erfolgversprechender Ansatz sein. Damit kann nicht zuletzt auch in diesen Ländern die öffentliche Sensibilität für das Thema erhöht werden. NGOs beklagen zum Beispiel auch im Falle Deutschlands, dass viele Politiker_innen das Problem in seiner gesamten Tragweite noch nicht anerkennen würden. Auf internationaler Ebene diplomatischen Druck aufzubauen, könnte daher dazu führen, dass alle Länder die eigenen Hausaufgaben erledigen und nicht nur wie üblich auf die Anderen gezeigt wird – bevorzugt auf die als Steueroasen fungierenden Karibikstaaten. Gerade auf diesem Gebiet könnten Allianzen zwischen Zivilgesellschaft und einigen engagierten Ländern zielführend sein.

Was jetzt zu tun ist

Es existieren einige eher technische Herausforderungen, die aber enorm wichtig sind. Steuerverwaltungen verfügen in den Ländern des Globalen Südens häufig nur über sehr geringe Kapazitäten. Vorrangig ist hier daher der Aufbau von Personalkapazität in der öffentlichen Steuerverwaltung (die zudem beim Kampf um die besten Köpfe häufig das Nachsehen gegenüber dem Privatsektor hat). Nach Schätzungen des *High Level Panels* fehlen in Afrika beispielsweise ca. 650.000 Steuerfachleute, um ein der OECD vergleichbares Level zu erreichen.

Darüber hinaus ist es angesichts der knappen Kapazitäten, insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern, auch kurzfristig wichtig, Erwartungen zu klären und Prioritäten zu setzen, um zu entscheiden, wo zuerst angesetzt werden soll. Zudem muss geklärt werden, was angesichts knapper Ressourcen zunächst wichtiger ist: die eigenen Steueranreize zu analysieren und ggf. zu revidieren oder die Vorgaben zum *transfer pricing* zu erfüllen. Eine Alternative wäre ein einfacheres System, das sich leichter administrieren ließe, wie es von ICRICT vorgeschlagen wird.

Auch die Ebene der Gesetzgebung ist ausgesprochen wichtig. Häufig sind die Steuerverwaltungen und die politische Ebene nicht im Einklang. Gute Steuerverwaltungen werden daher leicht ausgebremst, wenn es keine Reformen auf politischer Ebene gibt.

Die zentrale Herausforderung beim Thema der internationalen Unternehmensbesteuerung aber besteht darin, das Thema der Gesellschaft zugänglich zu machen. Nur so wird der nötige öffentliche Druck entstehen, um Reformen auf nationaler und internationaler Ebene in Gang zu setzen. Die Bedeutung des Themas für die Allgemeinheit sowie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung muss deutlicher herausgestellt und der Ruch des langweiligen und technischen Themas bekämpft werden.



Empfohlene Literatur

Menschenrechte

- Berrón, Gonzalo: »Derechos humanos y empresas transnacionales« in *Nueva Sociedad* Nr. 264, 7-8/2016.
- Busser, Esther: »Direitos face às empresas transnacionais – Regras internacionais para os direitos humanos e as relações trabalhistas«, FES Brasilien, São Paulo, 11/2014.
- Carneiro Roland, Manoela (Koord.): »As obrigações dos Estados de origem. Suas obrigações extraterritoriais nas violações de direitos humanos por TNCs«, HOMA / Centro de Derechos Humanos y Empresas, n/d.
- Carneiro Roland, Manoela (Koord.): »Tratado sobre empresas y derechos humanos: dos cuestiones principales«, HOMA / Centro de Derechos Humanos y Empresas, 2015.
- Carneiro Roland, Manoela (Koord.): »Planes nacionales de acción en empresas y derechos humanos: *Inputs* para la realidad brasileña. Parte 1«, HOMA / Centro de Derechos Humanos y Empresas, 2016.
- Da Costa, Hélio: »Ação sindical frente às empresas transnacionais – entre o pessimismo da razão e o otimismo da vontade«, *Analyse*, FES Brasilien, São Paulo, 10/2015.
- Detsch, Claudia: »Europa ha avanzado en la responsabilidad social empresarial pero aún le falta mucho camino por recorrer. Entrevista a Sarah Lincoln« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 2/2017.
- Detsch, Claudia: »¿Alguien escuchará a los trabajadores en el G-20? Entrevista a Michael Sommer« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 8/2017.
- Espinosa, María Fernanda: »Intervención inaugural. Primera sesión del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos«, *Permanente Vertretung Ecuadors vor den Vereinten Nationen*, Genf, 6-10/7/2015.
- Fichter, Michael: »Organising In and Along Value Chains«, *International Policy Analysis*, FES, Berlin, 8/2015.
- Grabosch, Robert und Christian Schepers: »Corporate Obligations with Regard to Human Rights Due Diligence: Policy and Legal Approaches«, FES, Berlin, 12/2015.
- International Labour Organization (ILO): »The Labour Principles of the United Nations Global Compact: A Guide for Business«, ILO, Genf, 2010.
- International Labour Organization (ILO): *The ILO MNEs Declaration: What's in it for Workers?*, ILO, Genf, 2011.
- International Labour Organization (ILO): »Report on Multinational Enterprises, Development and Decent Work: Report on the Promotion and Application of the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy in the Americas«, ILO, Genf, 2014.
- International Labour Organization (ILO): »Multinational Enterprises, Development and Decent Work: Report on the Promotion and Application of the Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy in Africa«, ILO, Genf, 2015.
- International Labour Organization (ILO): »Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy«, 5. Ausgabe, ILO, Genf, 3/2017.
- Jakobsen, Kjeld: »El monitoreo de empresas multinacionales. Una visión del movimiento sindical«, *Análisis y Propuestas*, FES, Montevideo, 12/2006.
- Jakobsen, Kjeld: »Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales« in *Nueva Sociedad* Nr. 211, 9-10/2007.



- Maihak, Henrik, Michael Sommer, Gilbert Hounbo, Maarten Keune, Joseph Allchin und Filippo Sebastio: *After Rana Plaza. Social Europe Report*, Social Europe / FES Bangladesh, 1/2015.
- Mello e Silva, Leonardo, Ricardo Framil Filho und Raphael Freston: »Redes sindicais em empresas transnacionais. Enfrentando a globalização do ponto de vista dos trabalhadores«, *Analyse*, FES Brasilien, São Paulo, 6/2016.
- Mutti, Victoria: »El sindicalismo debe enfrentar la ofensiva neoliberal y antidemocrática que sufre América Latina. Entrevista a Rafael Freire« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 10/2016.
- Mutti, Victoria: »Justin Trudeau no ha hecho nada para cambiar el accionar pernicioso de las transnacionales canadienses. Entrevista a Jeffery Roger Webber y Todd Gordon« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 11/2016.
- Nueva Sociedad: »Los negocios globales no pueden pensarse sin derechos humanos. Entrevista a Frederike Boll« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 11/2016.
- Orsatti, Álvaro und Hilda Sánchez: »Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales en América Latina. Experiencias, aprendizajes y propuestas desde la perspectiva sindical«, FES, Montevideo, 8/2009.
- Schuster, Mariano: »Hay empresarios que creen que el mejor sindicato es el que no existe. Entrevista a Víctor Báez« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 6/2016.
- Schuster, Mariano: »La lucha de los trabajadores frente a los tratados de libre comercio debe tener un carácter global. Entrevista a Adriana Rosenzvaig« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 6/2016.
- The Global Campaign to Dismantle Corporate Power and Stop Impunity: »8 Proposals for the New Legally Binding International Instrument on Transnational Corporations (TNCs) and Human Rights«, 6/2015.
- United Nations, Human Rights Council: »Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights«, A/HRC/RES/26/9, 14/7/2014.
- United Nations, Human Rights Council: »Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises«, A/HRC/23/32, 14/3/2013.
- United Nations, Human Rights Council: »Report on the First Session of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights, with the Mandate of Elaborating an International Legally Binding Instrument«, A/HRC/31/50, 5/2/2016.
- United Nations, Human Rights Council: »Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework«, A/HRC/17/31, 21/3/2011.
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights: »Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect, and Remedy' Framework«, HR/PUB/11/04, New York-Genf, 2011.
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights: »The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide«, HR/PUB/12/2, New York-Genf, 2012.

Besteuerung

Alemayehu, Dereje: »Para acabar con los paraísos fiscales«, *Kommentar*, *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 7/2017.

Bundesfinanz Ministerium: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Übersicht über die 15 Aktionspunkte, Online Ausgabe, 6/7/2017.



- Burke, Sara: »La falta de cooperación impositiva internacional es uno de los mayores problemas para el desarrollo global. Entrevista a José Antonio Ocampo« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 6/2015.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): »Time to Tax for Inclusive Growth«, ECLAC / Oxfam, Santiago, 3/2016.
- »El laberinto de la evasión fiscal«, *América Latina en Movimiento* N^o 516, 7/2015.
- Figuroa, Antonio Hugo: »¿Tratados tributarios para evitar la doble imposición internacional o para transferir recursos de países en desarrollo a países desarrollados?« in *Voces en el Fénix* N^o 14, 5/2012.
- Grondona, Verónica, Nicole Bidegain Ponte und Corina Rodríguez Enríquez: »Illicit Financial Flows Undermining Gender Justice«, International Policy Analysis, FES, New York, 12/2016.
- Hardoon, Deborah, Sophia Ayele und Ricardo Fuentes-Nieva: »An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How This Can Be Stopped«, Briefing Paper Nr. 210, Oxfam, 18/1/2016.
- Henn, Markus: »Tax Havens and the Taxation of Transnational Corporations«, International Policy Analysis, FES, New York, 6/2013.
- Henn, Markus: »Steuerflucht. Die internationale und europäische Dimension«, Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017 plus, FES, Bonn, 2017.
- Hentschel, Karl-Martin: »Der Kampf gegen aggressive Steuervermeidung hat begonnen – aber der Weg ist noch lang. Eine Zwischenbilanz nach den Panama Papers und BEPS« in *Info Steuerrecht* Nr. 13, 7/2016.
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT): »Four Ways To Tackle International Tax Competition«, ICRICT, 11/2016.
- Knobel, Andres und Markus Meinzer: »The End of Bank Secrecy? Bridging the Gap to Effective Automatic Information Exchange. An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives. Final Report«, Tax Justice Network, 24/11/2014.
- »La hora de la justicia fiscal«, *América Latina en Movimiento* Nr. 506, 7/2015.
- Latindadd: *Justicia tributaria en América Latina. Estado de situación en la región*, Latindadd, 2015.
- Lennard, Michael: »Die Auswirkungen des BEPS Projekts auf den globalen Süden«, Perspektive, FES, Berlin, 6/2016.
- Mutti, Victoria: »No existe evidencia de que las exenciones tributarias atraigan inversiones en los países en desarrollo. Entrevista a Rodolfo Bejarano« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 10/2016.
- Mutti, Victoria: »La evasión fiscal de las empresas transnacionales es una violación de los derechos humanos. Entrevista a Claudine Gaidoni« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 11/2016.
- Mutti, Victoria: »Los flujos financieros ilícitos vinculados a las transnacionales afectan a los países en desarrollo. Entrevista a Dev Kar« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 11/2016.
- Mutti, Victoria: »El Grupo de los 77 y la lucha contra las guaridas fiscales. Entrevista a Rosa Cañete« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 7/2017.
- Mutti, Victoria: »Políticas fiscales y tributarias para conseguir la igualdad. Entrevista a Verónica Paz Arauco« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 8/2017.
- Obenland, Wolfgang: »Options for Strengthening Global Tax Governance«, International Policy Analysis, FES, Berlin, 11/2016.



- Ocampo, José Antonio: »Reforming the International Monetary and Financial Architecture«, International Policy Analysis, FES, New York, 11/2014.
- Ocampo, José Antonio: »The Contribution of the Addis Ababa Action Agenda to Agenda 2030: Toward a New Era of International Cooperation«, Perspective, FES, New York, 3/2016.
- Ocampo, José Antonio et al.: »Keine Steuern, keine Entwicklung – Wege zur gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen«, FES / Netzwerk Steuergerechtigkeit / Weed, Berlin, 2016.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT): Revenue Statistics in Latin America 1990-2010, OECD, 2012.
- Oxfam Intermón: »La ilusión fiscal. Demasiadas sombras en la fiscalidad de las grandes empresas« in Oxfam Intermón N° 36, 3/2015.
- Picciotto, Sol: »Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations«, Tax Justice Network, 2012.
- Picciotto, Sol: »Informe sobre erosión de la base tributaria y deslocalización de beneficios (BEPS). Implicancias para los países en vía de desarrollo«, Tax Justice Network, 1/2014.
- Picciotto, Sol: »Erosão da base tributária e elisão fiscal por ETNs«, FES Brasilien, São Paulo, 12/2014.
- Picciotto, Sol: »Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms«, *Working Paper* Nr. 83, Centro Internacional para Tributación y Desarrollo, 6/2016.
- Provost, Claire: »Taxes on Trial: How Trade Deals Threaten Tax Justice«, Attac / Transnational Institute, Global Justice Now, 2/2016.
- Oxfam: Even It Up: Time to End Extreme Inequality, Oxfam, 10/2014.
- Stiglitz, Joseph, Dean Baker et al.: »Re-Defining the Global Economy«, Occasional Paper 42, Dialogue on Globalization, FES, New York, 4/2009.
- Stiglitz, Joseph E. und Mark Pieth: »Overcoming Shadow Economy«, International Policy Analysis, FES, Berlin, 11/2016.
- Sundaram, Jomo Kwame: »Transfer Pricing is a Financing for Development Issue«, Perspective, FES, New York, 2/2012.
- Sundaram, Jomo Kwame: »El desarrollo precisa de la cooperación tributaria internacional« in *Inter Press Service*, 8/10/2015.
- UNCTAD: »Investment Dispute Settlement Navigator. Arbitrations Initiated per Year« en Investment Policy Hub.
- United Nations Economic Commission for Africa: High Level Panel (HLP) on Illicit Financial Flows (IFF) from Africa – Information Note, UN, n/d.

Demokratie

- Barreto, Viviana und Natalia Carrau: »Política de inversiones en América Latina: el reinado del poder corporativo«, Redes / Amigos de la Tierra / Transnational Institute, Montevideo, 30/4/2015.
- Crouch, Colin: »The March Towards Post-Democracy, Ten Years On« en *The Political Quarterly* B. 87 Nr. 1, 1/2016.
- Dowbor, Ladislau: »El capitalismo cambió las reglas, la política cambió de lugar«, Kommentar in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 10/2016.
- Drummond, Jocelio: »Corruptos, corruptores y trabajadores. ¿Quién defiende a los trabajadores que combaten la corrupción?«, Kommentar in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 11/2016.
- Durand, Francisco: *Cuando el poder extractivo captura el estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*, Oxfam, Lima, 2016.



Fairfield, Tasha: »Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America« en *Business Politics* B. 17 N^o 3, 2015.

Fichter, Michael: »Recasting the Die: Towards Strengthening Democratic Control of the Power of Transnational Corporations«, International Policy Analysis, FES, Berlin, 12/2014.

Gleckman, Harris: »La gobernanza de las múltiples partes interesadas: la ofensiva corporativa hacia una nueva forma de gobierno global« in Transnational Institute und Fuhem Ecosocial: *Estado del poder 2016*, 2016.

Palmer, Claire: »What Can Post-Democracy Tell Us about TNCs and Extraterritorial Violations of Human Rights« en *The Political Quarterly* B. 87 Nr. 1, 1/2016.

Phillips, Leigh: »El orden global postdemocrático« in Transnational Institute und Fuhem Ecosocial: *Estado del poder 2016*, 2016.

Schuster, Mariano: »El poder del lobby financiero en el capitalismo contemporáneo. Entrevista a Juan Hernández Viguera« in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 3/2016.

Woods, Ngaire: »Confrontar la amenaza global a la democracia«, Kommentar in *Nueva Sociedad*, Online Ausgabe, 6/2016.

Transnationale Konzerne: Nutznießer und treibende Kraft der Globalisierung

Corporate Capture or Capturing the Corporate?

Impressum

Fundación Friedrich Ebert | Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1º A | C1065AAU Buenos Aires | Argentina

Verantwortlich

Claudia Detsch | Leiterin
Tel./Fax.: ++54-11-4361-4108 / 4871
<http://www.nuso.org>

Bestellungen / Kontakt
info@nuso.org

Layout: Fabiana Di Matteo
Fotos: Rolffimages/Fotolia

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.