

## ILLICIT FINANCIAL FLOWS ALS ENTWICKLUNGSHINDERNIS

*Andrea E. Ostheimer*



Andrea E. Ostheimer ist Leiterin des Teams Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Obgleich das Phänomen der Illicit Financial Flows (IFFs) kein wirklich neues Thema auf der Agenda der Internationalen Gebergemeinschaft ist, so hat es doch in den vergangenen fünf Jahren insbesondere im Kontext der Fragen zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit verstärkt Beachtung gefunden. Geber wie auch Empfänger haben die Gefahren und Nebenwirkungen erkannt, die sich nicht nur auf finanzielle Verluste für den betroffenen Staat beschränken, sondern auch dessen Staatlichkeit insgesamt infrage stellen.

Der nachfolgende Artikel widmet sich dem in der aktuellen deutschen entwicklungspolitischen Debatte eher vernachlässigten Thema, zeigt seine Dimensionen und Charakteristiken auf und gibt vor dem Hintergrund der jüngsten Diskussionen in Addis Abeba im Rahmen der Internationalen Konferenz zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit (13. bis 16. Juli 2015) eine Bewertung der aktuellen politischen Initiativen.

Obgleich es sich bei den IFFs um ein globales Phänomen handelt, welches mittlerweile ein Volumen von ca. 991,2 Milliarden US-Dollar (2012)<sup>1</sup> jährlich angenommen hat, stellt die nachfolgende Analyse primär die aktuelle Situation Subsahara-Afrikas sowie globale und afrikanische Problemlösungsansätze in den Mittelpunkt.

1 | Vgl. Dev Kar/Joseph Spanjers, *Illicit financial flows from developing countries 2003-2012*, Global Financial Integrity, 12/2014, S. vii, <http://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/12/Illicit-Financial-Flows-from-Developing-Countries-2003-2012.pdf> [18.08.2015].

## ILLICIT FINANCIAL FLOWS

Das Phänomen der Illicit Financial Flows geht weit über die gemeinhin assoziierte reine Kapitalflucht hinaus. Der Begriff, der erstmals von Raymond Baker geprägt wurde,<sup>2</sup> unterstreicht zum einen den mehrdimensionalen Charakter, d.h. die Verantwortlichkeiten bestehen nicht nur auf der Herkunftsseite der Finanzströme, sondern auch auf Empfängerseite. Zum anderen wird auch bewusst der Terminus *illicit* verwendet, um nicht nur illegale Transaktionen begrifflich zu erfassen, sondern auch Steuervermeidungsmodelle von transnational operierenden Unternehmen (*intra-firm profit shifting*).

Gerade bei einer Untersuchung der Auswirkungen von IFFs auf die Entwicklungs- und Finanzierungsmöglichkeiten von Staaten ist es sinnvoll, sich nicht nur auf die illegalen Aspekte zu beschränken, wie dies beispielsweise die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihrer Definition von IFFs tut, sondern die Begrifflichkeit weiter zu fassen.<sup>3</sup>

Da eine weiter gefasste Begrifflichkeit allerdings die Quantifizierung eines ohnehin bereits schwer zu erfassenden, weil sich im nicht-öffentlichen Raum abspielenden Phänomens noch weiter erschweren würde, hat es sich eingebürgert, IFFs wie folgt zu definieren:

Als Illicit Financial Flows werden per definitionem alle Transfers von illegal akquiriertem und eingesetztem Kapital bezeichnet.<sup>4</sup> Das Kapital stammt dabei aus kriminellen Aktivitäten (a) und Korruption (b). In Subsahara-Afrika sind es jedoch primär die kommerziellen Aktivitäten (c), welche den größten volkswirtschaftlichen Schaden anrichten und Entwicklungsbemühungen

2 | Vgl. Raymond Baker, *Capitalism's Achilles Heel. Dirt Money and How to renew the Free Market System*, Hoboken, New Jersey, 2005, S.205ff.

3 | Wie Blankenburg und Khan im Rahmen der Weltbankstudie nachweisen (2012) kann illegaler Kapitalfluss auch positive Entwicklungsimpulse gerieren. Vgl. Stephanie Blankenburg/Mushtaq Khan, „Governance and illicit flows“, in: Peter Reuter (Hrsg.), *Draining development? Controlling flows of illicit funds from developing countries*, Washington D.C., 2012. Schaut man sich den Bauboom und die dahinter stehenden, zum Teil beträchtlichen Auslandsinvestitionen, in afrikanischen Metropolen an, fällt in diesem Zusammenhang oft der Begriff der Geldwäsche ausländischer oder auch einheimischer Eliten.

4 | Zur Diskussion um die Begrifflichkeit der IFFs vgl. auch Marc Herkenrath, „Illicit Financial Flows and their Developmental Impacts: An Overview“, *Revue internationale de politique de développement*, Articles and Debates 5.3, 2014, <https://poldev.revues.org/1863> [19.08.2015].

konterkarieren. Der High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa unter der Ägide von Expräsident Thabo Mbeki hat sich in seiner Untersuchung daher auch nicht nur auf illegale Transaktionen beschränkt, sondern auch jene in der rechtlichen Grauzone, aber innerhalb des offiziellen Wirtschaftskreislaufs untersucht.

### a) Kriminelle Aktivitäten

Zu den kriminellen Aktivitäten, die bislang am meisten internationale Aufmerksamkeit erhielten, gehört der Bereich der Geldwäsche. Insbesondere die Anti-Terrorgesetzgebung in zahlreichen Ländern hat einen wirkungsvollen Beitrag bei der Bekämpfung geleistet. Allerdings gibt es gerade in Subsahara-Afrika immer noch Staaten, die zwar die relevanten internationalen Rahmenabkommen unterzeichnet haben, aber über keinerlei institutionelle Kapazitäten verfügen und auch den Prozess zur Etablierung derselben verschleppen.<sup>5</sup> Da Geldwäsche, sofern sie nationalen Ursprungs ist, unmittelbar mit Korruption in Verbindung steht, ist für ihre Bekämpfung der politische Wille der Eliten, aber auch deren eigene Ethik von entscheidender Bedeutung.

Neben der Geldwäsche sind Drogen-, Waffen- und Menschenhandel weitere kriminelle, zum Teil transkontinentale Aktivitäten, die zu illegalen Kapitalströmen führen. Der High Level Panel zu Afrika zeigt sich mehr als besorgt über das Ausmaß organisierter Kriminalität, welches sich aktuell in Subsahara-Afrika manifestiert und dabei neben den genannten Betätigungsfeldern auch den Handel mit gefälschter Ware, aber auch internationale Schmugglernetzwerke umfasst, deren einziges Ziel es ist, Zölle und andere Abgaben, die für die Kasse des jeweiligen Staates bestimmt sind, zu umgehen.<sup>6</sup> Insbesondere die symbiotischen Beziehungen, die Netzwerke transnational organisierter Kriminalität mit staatlichen Strukturen im Kontext staatlicher Fragilität eingehen, tragen ein langfristiges Gefahrenpotenzial in sich. Dabei stellt wiederum die Korruptionsanfälligkeit eines Systems das Einfallstor für Strukturen organisierter Kriminalität dar.<sup>7</sup>

**Inbesondere die symbiotischen Beziehungen, die Netzwerke transnational organisierter Kriminalität mit staatlichen Strukturen eingehen, tragen ein langfristiges Gefahrenpotenzial in sich.**

5 | Vgl. Economic Commission for Africa, *High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa: Track it! Stop it! Get it!*, 2015, S. 32.

6 | Vgl. ebd., S. 32.

7 | Vgl. Tjark M Egenhoff, *Transnational Organized Crime in fragile states as a threat to regional peace and security: Overload of the UN agenda or upgrade necessary? The case of Guatemala*, Boston, MA Thesis, 2014, S. 42.

## b) Korruption

Neben Geldwäsche ist Korruption eine der Ursachen, die in der Öffentlichkeit als primäre Quelle für IFFs angesehen wird. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass gerade große Korruptions-skandale für Schlagzeilen sorgen und so ins öffentliche Bewusstsein gelangen. Wie wissenschaftliche Untersuchungen allerdings festgestellt haben, sind schätzungsweise nur drei Prozent der weltweiten IFFs durch Korruption bedingt.<sup>8</sup> Trotz aller Bemühungen, diese zu bekämpfen,<sup>9</sup> bleibt die Komplexität insbesondere in Subsahara-Afrika bestehen. Zum einen ist der Zugang zu Informationen, als erster Schritt einer öffentlichen Kontrolle beschränkt. Lediglich Südafrika gibt hinreichende Informationen zum Staatshaushalt. Unter den Ländern, die weder für einen rechtlichen Rahmen noch für mehr Transparenz sorgen, finden sich im Open Budget Survey von 2012 die Regierungen Angolas, Kameruns, Äquatorial-Guineas, Simbabwe, aber auch Sambia. Dies sind allesamt Staaten mit umfangreichen Rohstoffökonomien.<sup>10</sup>

Die Komplexität der Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit IFFs besteht aber auch darin, dass das Kapital häufig in Phantomfirmen außerhalb der Entwicklungskontinente investiert und deren Inhaberschaft geschickt verdeckt wird. Wie eine Studie der Weltbank ermittelte, wurden in 70 Prozent der 213 größten Korruptionsskandale (1980 bis 2010) Phantomfirmen zum Teil in Steuerparadiesen, zum Teil aber auch in Industrienationen etabliert.<sup>11</sup>

- 8 | Vgl. Dev Kar/Devon Cartwright-Smith, *Illicit Financial Flows from Africa. Hidden Resource for Development*, Global Financial Integrity, Washington D.C., 2010, S. 1, [http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi\\_africareport\\_web.pdf](http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf) [18.08.2015].
- 9 | An dieser Stelle seien nur exemplarisch die VN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung, regionale Initiativen wie die African Convention on Preventing and Combating Corruption, oder auch nationale Offenlegungsverpflichtungen über Besitz und Beteiligungen (*asset disclosure*) benannt.
- 10 | Vgl. International Budget Partnership, „Survey 2012 Key Findings“, International Budget Partnership, o.D., o.O., <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/key-findings> [18.08.2015].
- 11 | Vgl. Emile van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*, Weltbank, Washington D.C., 2011, S. 34 ff., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2363/9780821388945.pdf> [18.08.2015]; siehe auch: David McNair et al., *ONE*, 09/2014, S. 8, [https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/G20-Bericht-2014\\_DE.pdf](https://s3.amazonaws.com/one.org/pdfs/G20-Bericht-2014_DE.pdf) [09.08.2015].



Anti-Korruptions-Plakat in Uganda: Korruption wird in den betroffenen Entwicklungsländern von der Bevölkerung selbst als großes Hindernis für die Stabilität und das Wachstum ihres Landes gesehen. | Quelle: futureatlas.com, flickr ©🇺🇬.

Der Kapitalabfluss durch Korruption entzieht nicht nur dem Staatshaushalt notwendige Mittel zur Entwicklung relevanter Sektoren, wie Infrastruktur, Bildung und Gesundheit. Die reale und auch von der Bevölkerung so wahrgenommene Korruption innerhalb eines Staates und seiner Regierungselite führt auch zu einer zunehmenden Entfremdung der Bürger. Dies wiederum bildet einen Nährboden für extremistische Gruppen, die sich oft als vermeintlich „saubere“ Alternative darbieten. Auch wenn Korrelationen zwischen dem Niveau der Korruption und dem Auftreten extremistischer Gruppen empirisch zu belegen bleiben, so zeigt ein erster Blick auf das Ranking von Transparency International,<sup>12</sup> dass Al-Shabab (Somalia 174/174), Boko Haram (Nigeria 136/174), IS (Irak 170/174) oder auch die Taliban (Afghanistan 172/174), gerade in den Staaten am Ende der Skala aktiv sind.

### c) Kommerzielle Transaktionen

Zu den IFFs werden auch kommerzielle Transaktionen gerechnet. Allerdings bewegt man sich hier in einer Grauzone, da die Trennlinie zwischen legitimer Ausnutzung von Anreizen durch die Politik und Steuerflucht oder gar Steuerhinterziehung nicht immer klar

12 | Vgl. Transparency International, „CPI 2014: Tabellarisches Ranking“, *Corruption Perception Index 2014*, 03.12.2014, <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2574.0.html> [09.08.2015].

gezogen werden kann. Mittlerweile stellt eine missbräuchliche Fakturierung im Handel 77,08 Prozent (*trade mis-invoicing*) aller IFFs dar.

Insbesondere in Subsahara-Afrika wird häufig missbräuchliche Preisgestaltung (*abusive trade mispricing*) betrieben. Mit dem Ziel, Steuern und Abgaben zu vermeiden, werden Exporte unterfakturiert (*under-invoicing*). Für

**Mit dem Ziel, Abgaben zu vermeiden, werden Exporte unterfakturiert. Dadurch geht vielen Ländern ein großer Teil ihrer potenziellen Steuereinnahmen verloren.**

das Jahr 2012 weist Mosambik beispielsweise einen weltweiten Export von 260.385 Kubikmetern Holz in seinen Statistiken auf. China wiederum berichtet im eigenen Jahresbericht vom Import von 450.000 Kubikmetern Holz aus Mosambik.<sup>13</sup> Ähnliche Beispiele finden sich auch in anderen Rohstoffökonomien.<sup>14</sup>

Länder wie Mosambik oder auch Ghana haben 10,4 Prozent bzw. elf Prozent ihrer potenziellen Steuereinnahmen aufgrund missbräuchlicher Fakturierungen im Zeitraum 2002 bis 2011 verloren.<sup>15</sup>

Profitverschiebung ist ein weiteres Feld, auf dem insbesondere multinational orientierte Unternehmen agieren können und dies auch tun. Dabei berichten multinationale Unternehmen ihre Umsatzgewinne an jenen Standorten, die für sie steuerlich am günstigsten sind. Die südafrikanische Steuerbehörde (South African Revenue Service, SARS) untersuchte auf der Basis der 2012 etablierten Gesetzgebung zu *profit shifting* und *transfer pricing* 30 Fälle mit einem Finanzvolumen von 30 Milliarden Rand. Alleine in diesen Fällen gingen der südafrikanischen Regierung mehr als fünf Milliarden Rand<sup>16</sup> an Einkommensteuer verloren.<sup>17</sup>

## **DIMENSIONEN DES PROBLEMS DER ILLICIT FINANCIAL FLOWS**

Die jährlichen Berichte des amerikanischen Think Tanks Global Financial Integrity (GFI) basieren auf einer umfassenden Datensammlung zum Thema Illicit Financial Flows. Ihre Glaubwürdigkeit

13 | Vgl. Fn. 5, S. 28.

14 | Für illegale Geschäfte in Nigerias Ölindustrie, bei denen es um ein Volumen von ca. 100.000 Barrel pro Tag geht, siehe: Christina Katsouris/Aaron Sayne, *Nigeria's Criminal Crude – International Options to combat the Export of stolen Oil*, Chatham House, London, 2013.

15 | Vgl. Christine Clough et al., *Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania and Uganda 2002-2011*, Global Financial Integrity, 12.05.2014, S. vii.

16 | Ca. 361 Millionen Euro zum aktuellen Wechselkurs.

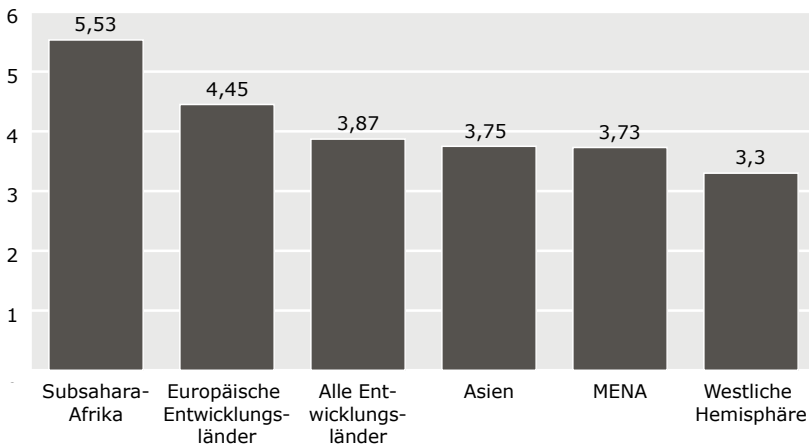
17 | Vgl. Lisa Steyn, „Clampdown on tax avoidance“, *Mail & Guardian*, 21.11.2014, <http://mg.co.za/article/2014-11-20-clampdown-on-tax-avoidance> [18.08.2015].

wird von Seiten sowohl der Entwicklungsbanken als auch multilateralen Organisationen anerkannt. Insbesondere der Vergleich der IFFs entlang einer Zeitleiste zeigt deutlich, dass dieselben zwischen 2003 und 2012 durchschnittlich pro Jahr um 9,4 Prozent zunahmen.

In Subsahara-Afrika wuchsen IFFs im Zeitraum 2003 bis 2012 sogar überdurchschnittlich um 13,2 Prozent pro Jahr<sup>18</sup> an. Im Schnitt gingen afrikanischen Staaten pro Jahr 60,3 Milliarden US-Dollar durch IFFs im selben Zeitraum verloren.<sup>19</sup>

Abb. 1

### Illicit Financial Outflows als Anteil am BIP (in Prozent)



Anmerkung: Zu den Europäischen Entwicklungsländern zählen Albanien, Belarus, Russland, die Ukraine, Bulgarien, die Republik Moldau, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Montenegro und die Türkei. | Quelle: Dev Kar/Joseph Spanjers, „Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012“, 16.12.2014, Global Financial Integrity, <http://gfintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012> [16.09.2015].

Im Vergleich zum Volumen der IFFs in Asien (2,6 Billionen US-Dollar im Zeitraum 2003 bis 2012) scheinen sich die Zahlen Subsahara-Afrikas zunächst einmal auf einem niedrigen Niveau zu bewegen (528,9 Milliarden US-Dollar im gleichen Zeitraum). Setzt man jedoch die IFFs in Verhältnis zum BNP, zeichnet sich ein weitaus düsteres Bild.

18 | Vgl. Kar/Spanjers, Fn. 1.

19 | Vgl. ebd.

Tabelle 1

**Top 10 der IFFs aus afrikanischen Staaten<sup>20</sup>**

Land	IFFs kumulativ (1970-2008) in Mrd. US-Dollar	Anteil an IFFs gesamt in Afrika in Prozent
Nigeria	217,7	30,5
Ägypten	105,2	14,7
Südafrika	81,8	11,4
Marokko	33,9	4,7
Angola	29,5	4,1
Algerien	26,1	3,7
Côte d'Ivoire	21,6	3,0
Sudan	16,6	2,3
Äthiopien	16,5	2,3
Republik Kongo	16,2	2,3

Quelle: Kar/Cartwright-Smith, Fn. 8, S. 33-36.

Betrachtet man nun die Wirkung der abfließenden Kapitalströme im illegalen Bereich, rechnet die legale Kapitalflucht und unzureichenden Steuererhebungskapazitäten der Staaten hinzu, dann offenbart sich das gesamte Finanzkapitalproblem der afrikanischen Staaten. Afrika benötigt rund 100 Milliarden US-Dollar für die Entwicklung der Infrastruktur, verliert aber jährlich 63 Milliarden US-Dollar durch IFFs. Für die Entwicklung ihrer Wirtschaft benötigen Staaten im Schnitt 25 Prozent ihrer Kapitaleinnahmen. Afrikanischen Staaten ohne Erdölfördereinnahmen stehen lediglich 11,8 Prozent zur Verfügung.<sup>21</sup>

Ein Vergleich zwischen den Regionen Subsahara-Afrikas wird vor allem durch unzureichende und oft auch qualitativ schlechte Daten erschwert. Zwar sind gemäß den Daten des GFI West- und Zentralafrika die Regionen mit den meisten IFFs, doch sind es vor allem die Werte zu Nigeria als dem afrikanischen Land mit den bei

20 | Tabelle aus Präsentation von Koen Roovers, *EU Lead Advocate, Financial Transparency Coalition: Tackling illicit financial flows from Africa to Europa – Current Situation and EU Policies*, Brüssel, 23.04.2015.

21 | Leonce Ndikumana, „Savings, Capital Flight, and African Development“, Political Economy Research Institute, Workingpaper Series 353, 2014, S. 8, [http://peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_351-400/WP353.pdf](http://peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_351-400/WP353.pdf) [18.08.2015].

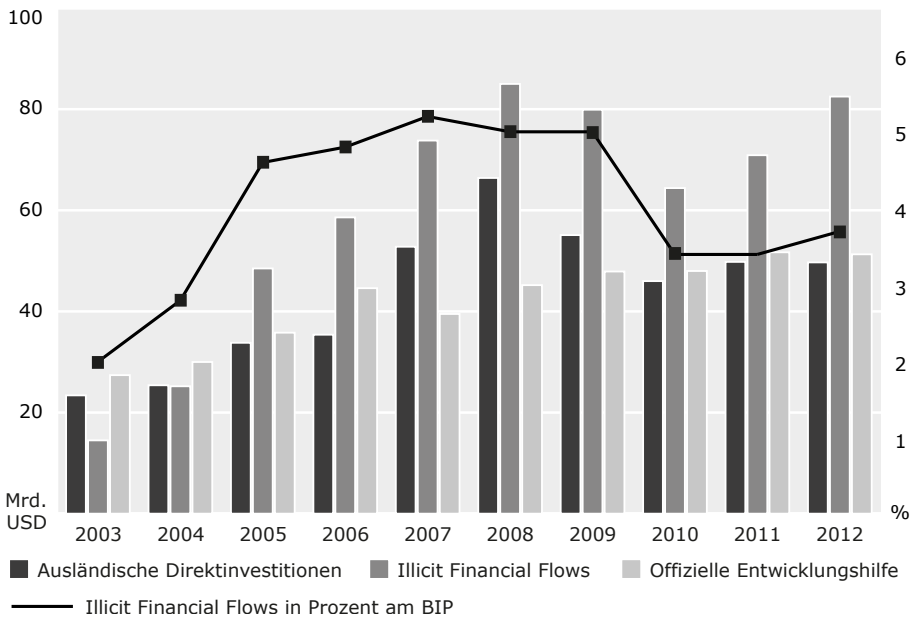


Weitem höchsten IFFs, welche das Bild verzerren und den Fokus auf Westafrika richten.

Setzt man den Kapitalabfluss durch IFFs in Beziehung zur offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) für Subsahara-Afrika und den ausländischen Direktinvestitionen, so wird deutlich, dass seit 2005, d.h. ab einem Zeitpunkt, an dem zahlreiche afrikanische Staaten immense wirtschaftliche Wachstumsraten verzeichnen konnten, der Kapitalabfluss den Zufluss übersteigt.

Abb. 2

**Entwicklung der Illicit Financial Flows im Verhältnis zu ausländischen Direktinvestitionen und offizieller Entwicklungshilfe**



Quelle: EurActive, „Infographic: Curbing illicit financial flows is a resource for Africa“, 23.07.2015, <http://euractiv.com/sections/development-policy/infographic-curbing-illicit-financial-flows-resource-africa-316534> [30.09.2015].

Angesichts fehlender öffentlicher Mittel zur Infrastrukturentwicklung wie auch zur Armutsbekämpfung gewinnt der Kapitalverlust durch IFFs an Signifikanz. Untersuchungen gehen davon aus, dass ein radikaler Stopp von IFFs im Durchschnitt zu drei Prozent mehr Wirtschaftswachstum in den betroffenen Ländern führen würde.

Gleichermaßen wären die meisten der betroffenen Länder schuldenfrei, bekäme man das Problem der IFFs in den Griff.<sup>22</sup>

Es ist daher nur folgerichtig, dass die internationale Gebergemeinschaft auch vor dem Hintergrund schrumpfender Entwicklungsbudgets bilateraler Geber sich verstärkt des Problems der IFFs annimmt.

### **NOTWENDIGKEITEN UND REALITÄTEN BEI DER BEKÄMPFUNG DER IFFS IN SUBSAHARA-AFRIKA**

Zu einer wirkungsvollen Bekämpfung der IFFs reicht es nicht aus, das Augenmerk nur auf die Täter zu richten. Eine entscheidende Rolle spielen politische Entscheidungsträger, die sowohl den erforderlichen rechtlichen Rahmen schaffen wie auch die staatlichen Kapazitäten stärken können.

Betrachtet man das Ranking der Top 10 für IFFs in Subsahara-Afrika, so wird deutlich, dass es sich mit Ausnahme Südafrikas um Rohstoffökonomien handelt. Insbesondere die in diesen Ländern vorherrschenden Defizite staatlichen Ressourcenmanagements befördern die Möglichkeiten illegaler Finanzabflüsse. Das Problem beginnt dabei bereits bei der Aushandlung von Verträgen und den Kapazitäten der jeweiligen Regierung, realistisch den Wert des Vertragsgegenstandes einzuschätzen. Auch sind die Kapazitäten der staatlichen Verwaltung häufig unzureichend, um eine Kontrolle zwischen den deklarierten und in Wirklichkeit geförderten Rohstoffmengen vorzunehmen. Die Regierung der Demokratischen Republik Kongo vermutet, dass es sowohl in Bezug auf Quantität, auf Qualität als auch auf die Komposition der geförderten Mineralien häufig durch die Minenbetreiber zu einer verminderten Rechnungslegung (*under-reporting*) kommt.<sup>23</sup>

Nach Aussagen des ehemaligen simbabwischen Finanzministers Tendai Biti verwaltete dieser während seiner Amtszeit einen Haushalt, der lediglich ein Drittel dessen ausmachte, was als IFFs Simbabwe verließ. Insbesondere der außerhalb staatlicher Kontrolle

22 | Vgl. James K. Boyce/Léonce Ndikumana, „Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970-2010“, Political Economy Research Institute, 22.10.2012, S.8, <http://www.peri.umass.edu/236/hash/d76a3192e770678316c1ab39712994be/publication/532> [18.08.2015].

23 | Minister für den öffentlichen Dienst, S.E. Jean-Claude Kibala, am 24.09.2014, Fachgespräch der CDU/CSU-Fraktion, „Investing together in Africa’s future: opportunities for German-African economic cooperation“.

organisierte Diamantenhandel aus der Marange-Mine beläuft sich auf ca. 50 Prozent der illegalen Kapitalabflüsse aus Simbabwe.<sup>24</sup>

Um diesem Problem erfolgreich zu begegnen, müssen neben dem allseits benötigten politischen Willen der Regierungen vor allem die Kontrollkapazitäten auf staatlicher Seite aufgebaut und muss Fachexpertise akquiriert werden. Es ist aber auch notwendig, den rechtlichen Rahmen auf Seiten der Förderländer wie auch auf Seiten der Staaten, in denen weiterverarbeitende Industrie ansässig ist, zu verbessern. Obgleich der Dodd-Frank-Act für mehr Transparenz in der Rohstoffindustrie sorgte, so beschränkt er sich doch vor allem auf die Sicherung der Qualität, d.h. einer konfliktneutralen Herkunft der Rohstoffe. Er erfasst nicht das Kriterium der Quantität und die damit verbundene Entrichtung von Abgaben an den Förderstaat.<sup>25</sup>

Auch Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) sind wirkungsvolle Instrumente zur Eindämmung von Korruption. Sie beruhen jedoch auf Freiwilligkeit und setzen daher die Existenz eines politischen Willens voraus.

Neben Fragen zur nachhaltigen Förderung und Nutzung der landeseigenen Rohstoffe sowie deren Beitrag zur weiteren Entwicklung des Landes ist das staatliche Steuersystem eine weitere elementare Determinante im Kontext der IFFs. Die meisten Staaten Subsahara-Afrikas mobilisieren lediglich 17 Prozent ihres BNP durch Steuererhebungen (Portugal im Vergleich 20,5 Prozent; Norwegen 26,8 Prozent). Afrikanische Regierungen haben kaum die Möglichkeit und die Kapazitäten, die Transaktionskosten von multinationalen Unternehmen zu prüfen, um Profittransfers oder missbräuchliche Preisgestaltung aufzudecken. Eine Ausnahme bildet der South African Revenue Service (SARS), der diverse Fälle bereits aufdecken konnte. Häufig wird jedoch der Warenwert beim Export als zu gering angegeben, um Abgaben zu vermeiden, um eventuell existierende Quotenregelungen zu umgehen oder auch um Geld zu waschen.

Von Geberseite wurde in den vergangenen Jahren insbesondere auf bilateraler Ebene viel unternommen, um die Steuersysteme der Entwicklungsländer effizienter zu gestalten und somit

24 | Tendai Biti war Finanzminister Simbawes von 2009 bis 2013 und Sprecher im Rahmen der ENoP-Veranstaltung „Financing for Development and Africa-EU Relations – ODA and the challenge of tax evasion and illicit financial flows“, die am 29. Mai 2015 in Lissabon stattfand.

25 | Vgl. Fn. 5, S. 58.

mittel- und langfristig die Staatseinnahmen zu erhöhen. Dies ist jedoch nur bedingt wirksam, wenn nicht gleichzeitig auch der Bevölkerungsanteil anwächst, der besteuert werden kann. In vielen afrikanischen Staaten ist der informelle Teil der Wirtschaft größer als der formelle. In einem boomenden Land wie Mosambik sind beispielsweise lediglich 32 Prozent der Werktätigen im formellen Arbeitssektor beschäftigt, der sich vor allem auf urbane Regionen konzentriert. Die Vielzahl der jedes Jahr neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Jugendlichen (im Falle Mosambiks sind dies 300.000 pro Jahr) findet lediglich im informellen Sektor Beschäftigung und entzieht sich damit einer Besteuerung.

**In vielen afrikanischen Staaten ist der informelle Teil der Wirtschaft größer als der formelle. In Mosambik etwa sind nur 32 Prozent der Werktätigen im formellen Sektor beschäftigt.**

Teilweise werden auch die Bemühungen für effizientere Steuersysteme konterkariert, da zur Schaffung von Anreizen für ausländische Investoren Steuererleichterungen aufgelegt werden. Diese Steuervorteile werden nicht immer unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Prinzips gestaltet. Ein gutes Beispiel ist hier Mosambik:

Um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, hat die mosambikanische Regierung bereits Ende der 1990er Jahre spezielle Steuerregime etabliert. So wurde auf mosambikanischer Seite des das Land mit Südafrika verbindenden Maputo-Korridors die Belulane Industrial Free Zone eingerichtet sowie für den Nacala-Korridor in der Provinz Nampula die Nacal Special Economic Zone. Für Unternehmen, die sich in beiden Zonen niederlassen, besteht Steuer- und Zollbefreiung auf alle Importe von Rohmaterial und Geräten. Die Unternehmen als solche genießen in den ausgewiesenen Industriezonen für zehn Jahre eine komplette Steuerbefreiung, für die folgenden fünf Jahre eine 50-prozentige Reduzierung und Steuervergünstigungen (25 Prozent) für die verbleibenden Jahre. Diese Sonderregelungen führten dazu, dass die großen Aluminiumschmelzen im Süden Mosambiks (MOZAL) kaum nennenswerte Steuereinnahmen in die Staatskasse bringen.

Neben den bereits erwähnten fehlenden Kapazitäten in den für die Rohstoffabkommen zuständigen Ministerien sind es vor allem die schwach aufgestellten Finanz-, Steuer- und Ermittlungsbehörden, die den zunehmenden IFFs wenig entgegenzusetzen haben. Das Problem beginnt hier oft mit einem Mangel an Informationen über das Ausmaß der Kapitalabflüsse in Regierungskreisen. Der unzureichende rechtliche Rahmen als solcher, aber auch die

ungleich vorhandene Rechtsexpertise auf staatlicher Seite und auf Seite der multinationalen Unternehmen lassen den Kampf gegen kommerziell motivierte IFFs schnell zu einem Kampf „David gegen Goliath“ werden.

Es sind aber auch teilweise die den bestehenden Regierungssystemen inhärenten Ineffizienzen, die sich dadurch ergeben, dass zwischen involvierten Regierungsstellen ein Mangel an Transparenz, Kooperation und Kohärenz herrscht, und welche die Ausgangspositionen der Regierungen verschlechtern.



Briefkasten in Mombasa: Fehlende Transparenz und schlechte Regierungsführung begünstigen häufig das Phänomen der IFFs. | Quelle: Marcel Oosterwijk, flickr ©①©.

Es wäre jedoch verfehlt und vereinfachend, wenn man auf Seiten der Entwicklungsländer das Problem auf den Mangel an Informationen und technischen Kapazitäten reduzierte. Sicherlich ist dies zu einem großen Teil der Fall. Allerdings begünstigen fehlende Transparenz und schlechte Regierungsführung häufig das Phänomen der IFFs. Oft werden Anti-Korruptionsagenturen etabliert, doch verfügen diese weder über Fachexperten noch über die benötigte Unabhängigkeit. Wie das Beispiel der Anti-Korruptionseinheit Scorpions in Südafrika zeigt, ist auch politische Einflussnahme keine Seltenheit. Die Scorpions, die unter anderem auch Ermittlungen gegen Südafrikas Präsidenten Jacob Zuma aufgenommen hatten, wurden 2009 aufgelöst und durch eine der Polizei angegliederte und weitaus abhängigere, neue Einheit, Hawks, ersetzt.

Eine wirkungsvolle Bekämpfung der IFFs setzt voraus, dass nationale politische Eliten erkennen, dass IFFs aufgrund ihres Charakters und der Verbindung zur organisierten Kriminalität und terroristischen Gruppierung sukzessive die bereits schwachen staatlichen Strukturen unterhöheln. Es setzt auch voraus, dass insbesondere Mittelabflüsse durch kommerzielle Aktivitäten, die 65 Prozent der IFFs ausmachen, als Problem für den Entwicklungsprozess des Landes erkannt und sowohl auf Seiten des Entwicklungslandes wie auch auf Seiten der Industrienationen und Geber bekämpft werden.

### **INTERNATIONALE INITIATIVEN ZUR BEKÄMPFUNG DER IFFs**

Insbesondere multilaterale Organisationen haben das Problem der IFFs auf ihre Agenda gesetzt. Auch beim jüngsten Treffen der G7 in Elmau wurde die Absicht bekräftigt, bis zum Jahresende den „Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting der OECD/G20“ vorzulegen. Auch die mit der Eindämmung von IFFs in Zusammenhang stehenden Initiativen zur Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung sollen weiterhin unterstützt werden. Zur entwicklungspolitischen Bedeutung der IFFs und deren Signifikanz in der Diskussion zur Entwicklungsfinanzierung wie auch zur Agenda 2030 positionierten sich die G7-Führer allerdings nicht.<sup>26</sup>

Die OECD führt regelmäßig interne Untersuchungen durch, um festzustellen, inwieweit IFFs bekämpft werden. Dabei konzentriert man sich auf die Bereiche Geldwäsche, Steuerhinterziehung, Korruption sowie das Einfrieren, Sicherstellen und Repatriieren gestohlener Vermögenswerte. OECD-Mitglieder folgen bei der Bekämpfung der Geldwäsche allerdings nur bedingt den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF).<sup>27</sup> Im Bereich Steuerhinterziehung besteht weiterhin *room for improvement* und insbesondere der angestrebte automatische Informationsaustausch bleibt eine Ausnahme. Dieser Austausch mit Entwicklungsländern scheitert an deren geringen Datenerhebungskapazitäten, aber auch

26 | Vgl. „Abschlussklärung G7-Gipfel“, 08.06.2015, S. 3, [http://bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/G8\\_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.html](http://bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/G8_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.html) [18.08.2015].

27 | „OECD anti-money laundering regimes have improved since the first set of Recommendations was established in 2003, but not evenly across the board. On average, OECD countries’ compliance with central FATF Recommendations is low.“ Zit. in: OECD, „Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses“, 2014, S. 11, [http://oecd.org/corruption/Illicit\\_Financial\\_Flows\\_from\\_Developing\\_Countries.pdf](http://oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf) [18.08.2015].

an der Korruptionsanfälligkeit der zuständigen Steuerbehörden.<sup>28</sup> Anhand des Berichtes ist auch erkennbar, dass selbst bei der Korruptionsbekämpfung OECD-Staaten sehr nachlässig mit dem Straftatbestand der Schmiergeldzahlungen an Empfänger in Entwicklungsländern umgehen. Dies umfasst sowohl den rechtlichen Rahmen als auch die Strafverfolgung.<sup>29</sup> Und selbst bei der Rückführung gestohlener Vermögenswerte ist das OECD-Urteil ernüchternd:

„Progress in OECD countries in repatriation has been modest, however, with only a limited number of countries having frozen or returned assets.“<sup>30</sup>

Wie auch bilaterale Geber, so unterstützt die EU Initiativen, um die nationalen Steuereinnahmen in Entwicklungsländern zu verbessern (*domestic revenue mobilisation*).<sup>31</sup> Gleichzeitig unterstützt man die bereits geschilderten globalen Bemühungen von OECD, Weltbank und G7/G20, aber auch nicht-staatliche Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative. Die IFFs stehen auch immer wieder auf der Agenda bei Treffen zwischen EU- und AU-Repräsentanten und sind Bestandteil der Roadmap 2014 bis 2017 für die Umsetzung der Joint Africa-EU Strategy (JAES):

„We shall deepen our cooperation in international tax matters to broaden domestic revenue mobilisation and tackle illicit financial flows, through increased cooperation in line with the principles of transparency, exchange of information and fair tax competition.“<sup>32</sup>

Da eine Bekämpfung der IFFs primär auf mitgliedstaatlicher Ebene stattfinden muss, erscheinen die Bemühungen der EU in diesem Bereich zwar lauter, aber mit eingeschränkter Wirkung. Sicherlich tragen sie dazu bei, afrikanische Partnerregierungen an deren eigene Verantwortlichkeiten zu erinnern. Ein durchaus möglicher

28 | Vgl. ebd.

29 | Vgl. ebd., S. 12.

30 | Vgl. ebd.

31 | Vgl. hierzu auch Odd-Helge Fjeldstad, „WP/2013/010 Taxation and Development. A review of donor support to strengthen tax systems in developing countries“, Unu-Wider, Wider Working Paper, 2013/010, 02/2013, [http://wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en\\_GB/wp2013-010](http://wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-010) [18.08.2015].

32 | „Fourth EU-Africa Summit, 2-3 April 2014, Brussels. Roadmap 2014-2017“, S. 8, [http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014\\_04\\_01\\_4th\\_eu-africa\\_summit\\_roadmap\\_en.pdf](http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_04_01_4th_eu-africa_summit_roadmap_en.pdf) [18.08.2015].

Einfluss wird sich jedoch erst entfalten, wenn auch Europa seine eigenen Obliegenheiten (siehe OECD-Bericht) erfüllt.

Der 2012 vorgelegte Aktionsplan zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, Com(2012) 722 final, der auch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthält, bedarf noch einer Evaluierung seiner Umsetzung.

Das im März 2015 vorgelegte Steuertransparenzpaket, welches gerne auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von IFFs zitiert wird, hat zunächst und prioritär das Ziel, für mehr Gerechtigkeit innerhalb des Binnenmarktes zu sorgen. Die Auswirkungen von Unternehmensgewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern in den EU-Raum stellen keinen prioritären Regelungsgegenstand dar.

Am ehesten wird die am 26. Juni 2015 auf den Weg gebrachte Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche, die die Mitgliedstaaten nun innerhalb von zwei Jahren in nationale Gesetzgebung umzusetzen haben, Wirkung entfalten und für mehr Transparenz im Bereich von Finanztransaktionen führen. Im Zeitalter von Bitcoin und anderen virtuellen Möglichkeiten des Geldtransfers stellt man sich allerdings auch die Frage, ob der Fokus auf das bestehende Bankensystem nicht längst von der Wirklichkeit überholt wurde und man nicht den regulativen Herausforderungen der Digitalisierung auch in diesem Bereich hinterherläuft.

Besonders begrüßenswert erscheint im Kampf gegen IFFs vor allem die Arbeit des von der Afrikanischen Union und der United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) eingesetzten High Level Panels on Illicit Financial Flows unter der Leitung von ex-Präsident Thabo Mbeki. Das Panel hat nicht nur eine umfassende Bestandsaufnahme zu Subsahara-Afrika vorgelegt, sondern auch spezielle Empfehlungen für die drei Komponenten der IFFs (*commercial, corrupt, criminal activities*) ausgesprochen. Diese reichen von obligatorischen Erklärungen zu den Vermögensverhältnissen, einem engen Monitoring (*lifestyle audits*) von so genannten *politically exposed persons* (PEPs), einem verbesserten Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, die den Staatshaushalt betreffen, mehr Transparenz in der öffentlichen Auftragsvergabe bis hin zu mehr Transparenz im internationalen Bankensystem.<sup>33</sup>



Einige Reaktionen auf den Bericht manifestieren allerdings deutlich die Attitude der politischen Klasse. In Nigeria, was alleine im Zeitraum 2002 bis 2011 142,27 Milliarden US-Dollar durch IFFs verloren hat, lehnte der damals noch amtierende Präsident Goodluck Jonathan die vom High Level Panel eingeforderte Offenlegung der Vermögensverhältnisse rundheraus ab:

„The issue of public asset declaration is a matter of personal principle. That is the way I see it, and I don't give a damn about it, even if you criticise me from heaven.“<sup>34</sup>

In der Demokratischen Republik Kongo sieht bereits die Verfassung in Art. 99 eine Deklaration der Vermögenswerte des Präsidenten und seiner Regierung vor. Diese verfassungsrechtliche Bestimmung wird seit Inkrafttreten der Verfassung 2006 kontinuierlich ignoriert.

Bei der dritten Internationalen Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung, die vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba stattfand, hatten die Entwicklungsländer die Bildung einer Internationalen Steuerkommission unter der Ägide der VN gefordert, um der Steuerflucht und Steuervermeidung multinationaler Konzerne

entgegenzuwirken. Eine solche wurde allerdings abgelehnt und auf die bestehenden Strukturen und Initiativen unter der Ägide der OECD verwiesen. Besonders in NGO-Kreisen hat dies zu vehementer Kritik geführt und man sprach von falschen Signalen, die gesetzt würden.<sup>35</sup> Dabei verkennt man allerdings, dass nicht die federführende Organisation ob OECD oder VN die Hürde für eine effizientere Problemlösung darstellt, sondern das Handeln der Staaten und ihrer Regierungen.

## FAZIT

Seit gut zehn Jahren übersteigt das Volumen der Illicit Financial Flows das Volumen sowohl der ausländischen Direktinvestitionen als auch der offiziellen Entwicklungshilfe. Überspitzt formuliert

34 | Bassey Udo, „AU asks Jonathan, other African leaders to publicly declare their assets“, *Premium Times*, 03.02.2015, <http://premiumtimesng.com/news/headlines/176172-au-asks-jonathan-african-leaders-publicly-declare-assets.html> [18.08.2015].

35 | Vgl. „Finanzbeamte für die Entwicklung der Welt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.07.2015.

könnte man sogar von „Afrika als Nettokreditgeber“ sprechen.<sup>36</sup> Eine solche Schlussfolgerung würde jedoch die komplexen Dimensionen und vor allem den größtenteils illegalen Charakter des Problems ignorieren. Fakt ist jedoch, dass afrikanische Staaten, sollten sie in der Lage sein, des Problems der IFFs Herr zu werden, ihre Entwicklungsanstrengungen größtenteils selbst finanzieren könnten. Daran sollten sowohl afrikanische Regierungen als auch westliche Industrienationen und die internationale Gebergemeinschaft ein Interesse haben. Die Anstrengungen beider Seiten bleiben allerdings sowohl hinter den Erwartungen als auch hinter den Notwendigkeiten zurück. Ehe man sich zum allgemeinen Budgetsupport der Partnerländer hinreißen lässt, sollte man primär dafür Sorge tragen, dass alle nationalen Möglichkeiten der Ressourcenmobilisierung genutzt und deren entwicklungsorientierte Verwendung sichergestellt ist. Flankierende Maßnahmen in dieser Hinsicht sind unerlässlich. Auch auf Seiten der Geberländer sind die Verantwortlichkeiten multinationaler Unternehmer ebenso einzufordern wie die Verbesserung der Transparenz und Kontrollmöglichkeiten im Bankensystem.

**Sollten afrikanische Staaten in der Lage sein, des Problems der IFFs Herr zu werden, könnten sie ihre Entwicklungsanstrengungen größtenteils selbst finanzieren.**

Viel Sinnvolles konnte und könnte weiterhin getan werden. Die richtigen Initiativen und Empfehlungen wurden auf den Weg gebracht, und die negativen Wirkungen von IFFs werden immer wieder in den verschiedensten Foren debattiert. Gerade der Addis-Abeba-Aktionsplan (Punkt 23 bis 30) legt eine detaillierte Absichtserklärung zum Thema IFFs vor.<sup>37</sup> Entscheidend wird jedoch am Ende sein, wie viel von all diesen Initiativen und Empfehlungen zur Umsetzung kommt, und wieviel am fehlenden politischen Willen auf Seiten der Industrienationen wie auch der Entwicklungsländer auf der Strecke bleiben wird.

36 | African Development Bank/Global Financial Integrity, „Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980-2009“, 05/2013, [http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi\\_afdb\\_iffs\\_and\\_the\\_problem\\_of\\_net\\_resource\\_transfers\\_from\\_africa\\_1980-2009-web.pdf](http://gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/AfricaNetResources/gfi_afdb_iffs_and_the_problem_of_net_resource_transfers_from_africa_1980-2009-web.pdf) [18.08.2015].

37 | Vereinte Nationen, „Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda“, Draft Resolution, 69. Sitzung, 23.07.2015, S. 8-10, [http://un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.82](http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82) [18.08.2015].