GLOBAL 22.03.2019 | Wayne Swan

Ohne Steuern keine Zivilisation

Eine radikale Wende bei der Besteuerung transnationaler Konzerne stärkt den Staat und schwächt die Populisten.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Deutschland und Frankreich schlagen eine globale Mindestunternehmenssteuer vor. Kann solch eine Mindeststeuer das Problem schon lösen? Wo sollte das Minimum liegen, damit sie wirkt?

In den letzten beiden Jahren hat ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation) eine Art Fahrplan entwickelt. Die Welt soll die Gesamtkonzernbesteuerung internationaler Konzerne und einen weltweit wirksamen Mindeststeuersatz anstreben. Diese beiden Maßnahmen würden es internationalen Konzernen erheblich erschweren, Gewinne zwischen Ländern zu verschieben, und den Staaten den Anreiz nehmen, ihre Steuersätze zu senken. Die USA hat einen effektiven globalen Mindestsatz von 11 Prozent (bis 13 Prozent) eingeführt. Ich glaube, dass der Mindestsatz deutlich höher liegen müsste. Eine weltweite Vereinbarung sollte einen effektiven Mindeststeuersatz zwischen 20 und 25 Prozent gewährleisten. Der Mindestsatz für Unternehmen sollte zudem im Lauf der Zeit steigen.

Die Europäische Union ist kürzlich an dem Versuch gescheitert, sich auf ein gemeinsames Unternehmenssteuerniveau zu einigen. Warum sind Sie optimistisch, dass eine echte Reform des internationalen Systems bald kommt?

Der politische Wille, das derzeitige gescheiterte System zu überarbeiten, ist spürbar. Er zeigt sich daran, dass mehrere Länder unilateral Maßnahmen gegen Steuervermeidung durch multinationale Konzerne eingeführt haben, von den USA, die 2017 eine größere Reform beschlossen, bis hin zu Ländern, die neue Regeln für die Besteuerung der Internetriesen entwickelten (Indien, Frankreich, Italien und andere) oder die Umleitung von Gewinnen verhinderten (Großbritannien). Wenn nun nichts geschieht, ist das Risiko sehr hoch, dass weitere einseitige Maßnahmen und mehr

Streitigkeiten folgen. Das erhöht den Druck, etwas zu ändern.

Die Steuerpolitik ist ein Kernelement nationaler Souveränität. Kommt eine internationale Vereinbarung, wie ICRICT sie fordert, nicht einem Angriff auf die bereits geschwächten Nationalstaaten gleich?

Wohlhabende Mittelschichten können sich nur entwickeln mit einem Steuerniveau, das angemessene Verbesserungen für alle bringt und das dauerhaft ein rechtmäßiges demokratisches Regieren ermöglicht. Nur eine starke Fiskalpolitik, die faires Wachstum im Auge hat, kann langfristig vor Autoritarismus schützen und demokratische Werte bewahren. Wie es so schön heißt: Wer Steuern zahlt, bekommt dafür Zivilisation. Eine Krankenversicherung für alle, Bildung für sozialen Aufstieg, ein angemessenes soziales Sicherheitsnetz für die Abgehängten, die Beseitigung von Korruption in Politik und Wirtschaft, eine starke staatliche Umweltregulierung – das sind alles Dinge, die eine Welt in Unruhe braucht. Das sind die besten Waffen, die wir haben gegen Zynismus, Populismus und Hassreden.

Die Digitalisierung macht es noch schwerer, Unternehmenstätigkeit zu besteuern. Wenn Konzerne wie Facebook keine echte „Produktionsstätte“ haben, wie können Steuersysteme damit umgehen?

Die Digitalwirtschaft entlarvt viele Widersprüche. Die derzeitigen Regeln wurden vor etwa 100 Jahren entwickelt, als es kein Internet gab und man eine Niederlassung haben musste, um in einem Land Handel zu treiben. Die OECD-Untersuchung der mit der Digitalwirtschaft zusammenhängenden steuerlichen Probleme bietet den Staatschefs der Welt eine hervorragende Gelegenheit, einen mutigen Vorstoß zu wagen und die internationalen Steuernormen zu reformieren. Ein System der Formelaufteilung geht dieses Problem an, denn darin spielt es überhaupt keine Rolle, welches Unternehmen den Verkauf an den Kunden abschließt. Globale Gewinne werden den Ländern auf der Grundlage von Umsätzen, Arbeitsplätzen und Vermögenswerten zugeteilt; eine IWF-Studie zeigt, dass eine Kombination aus Umsatz und Arbeitsplätzen als Faktoren für die Formelaufteilung höchstwahrscheinlich sowohl den Industrie- als auch den Entwicklungsländern Vorteile bringen wird. So lässt sich sicherstellen, dass der Löwenanteil der Gewinne und die damit einhergehenden Steuern auf die Länder verteilt werden, aus denen Ressourcen abgezogen und in denen Umsätze gemacht, Dienstleistungen bereitgestellt und konsumiert und Produkte hergestellt werden.

ICRICT beklagt, dass Steuervermeidung in den Entwicklungsländern deutlich schlimmere Folgen hat als in Industrieländern wie Australien oder Deutschland. Warum?

Für die Entwicklungsländer steht besonders viel auf dem Spiel. Die Unternehmenssteuern machen dort einen höheren Anteil am gesamten Steueraufkommen aus, weil die Einkommenssteuern deutlich niedriger liegen als im OECD-Durchschnitt. Wenn in den Entwicklungsländern Unternehmenssteuern vermieden werden, wirkt sich das für diese Volkswirtschaften daher deutlich stärker aus. Schon für Staaten wie Deutschland und Australien ist es extrem schwierig, die ungezügelte Steuervermeidung multinationaler Konzerne wirksam zu bekämpfen. Entwicklungsländer tun sich noch schwerer, gegen diese Praktiken vorzugehen. Ich habe in der Asien-Pazifik-Region aus der Nähe beobachten können, wie schutzlos Länder wie Indonesien dem Verschieben von Schulden und Leistungsverrechnungen in Steueroasen wie Singapur ausgeliefert sind. Wir brauchen radikale Lösungen. Wir müssen bei den Steuersätzen den zerstörerischen Wettlauf nach unten beenden und gleichzeitig progressive Steuersysteme aufbauen, um gegen die wachsende Wohlstands- und Einkommensungleichheit vorzugehen, die in den Entwicklungsländern ebenso wie in den Industrieländern aktuell rasant zunimmt.

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten Jahren einige Fortschritte gemacht, etwa mit dem von der OECD vorangetriebenen Anti-BEPS-Projekt zur Bekämpfung von Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung. Aber diese Reformen werden in erster Linie von den Industrieländern vorangetrieben. Was müsste geschehen, damit die Bedürfnisse des globalen Südens stärker berücksichtigt werden?

ICRICT bewertet es positiv, dass die OECD die Notwendigkeit radikaler Veränderungen im BEPS-Prozess erkannt hat. Dass die Entwicklungsländer durch den „inklusiven Rahmen“ an einen Tisch gebracht werden, ist durchaus zu begrüßen. Allerdings fürchten wir sehr, dass das nicht ausreichen wird, um wirklich eine Reform des internationalen Steuersystems herbeizuführen, die ja in der Vergangenheit häufig von einflussreichen Kapitalinteressen verhindert wurde. Aus den Reihen der Entwicklungsländer muss deutlich lauter und dringlicher ein Konsens gefordert und gefunden werden.

Es müssen in diesen Ländern deutlich mehr Einnahmen aus nationalen Steuern generiert werden. Das erreicht man mit einem progressiven Steuersystem und indem mit gezielten Maßnahmen das Wachstum gesteigert wird. Dann steigt auch die Steuerquote nachhaltig. Die Schwellenländer müssen zudem in wichtigen Foren

wie der OECD, den UN und dem IWF energischer auftreten. Und für die Steigerung der Eigeneinnahmen sind das Regieren und der Rückhalt im Inland ebenso wichtig wie die Ausgestaltung der Einkommenssteuer und die Ausgabenpolitik.

ICRICT fordert Regierungen auf, die Gesamtbesteuerung für Großkonzerne einzuführen. Ist das nicht eine Illusion, die sich nie umsetzen lässt?

Die Regeln gehen ja schon in Richtung einer Gesamtkonzernbesteuerung. Der Austausch der Steuerbehörden in den verschiedenen Ländern über die jeweiligen Steuererklärungen international tätiger Unternehmen erlaubt endlich die Gesamtübersicht über einen Konzern, der ein einzelnes Unternehmen ist, aber eben über internationale Grenzen hinweg Geschäfte betreibt. Die OECD hat in diesem Jahr erstmals eingestanden, dass Regeln geschaffen werden müssen, um die Fiktion vom Grundsatz der getrennten Einheiten zu überwinden, und damit eingeräumt, dass das derzeitige System seinem Zweck nicht mehr gerecht wird. Die Gruppe der 24, die fast die Hälfte der Weltbevölkerung vertritt, hält ein System der Formelaufteilung für den besten Weg, bei der der Gewinn eines Konzerns aufgeteilt und einzelnen Ländern zugeordnet wird. Die Diskussion hat also endlich eine neue Richtung genommen. Doch es ist ein langsamer Prozess, und im derzeitigen System, in dem es klare Gewinner und klare Verlierer gibt, sind die Kapitalinteressen extrem stark. Der IWF hat letzte Woche in einem Bericht dargestellt, dass das derzeitige System unter extremem Druck steht und über neue Alternativen nachgedacht werden muss, auch über die von der ICRICT vorgeschlagene globale Formelaufteilung.

Warum sollte ein gerechtes weitweites Steuersystem ein zentrales Anliegen progressiver Politikerinnen und Politiker sein?

Verstöße gegen das Steuerrecht durch multinationale Konzerne erhöhen die Last anderer Steuerzahler, verletzen die bürgerlichen Pflichten der Unternehmen, berauben Industrie- und Entwicklungsländer wichtiger Ressourcen für den Kampf gegen Armut und die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen, verschärfen die Einkommensungleichheit und vergrößern die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von ausländischer Hilfe. Schädliche Steuerpraktiken internationaler Konzerne sind ein Missstand, der eine Gesellschaft schwächt und Gegenmaßnahmen dringend notwendig macht. Das gilt auch, wenn die Praktiken der Unternehmen gar nicht ungesetzlich sind, und erst recht, wenn Konzerne mit ihrem politischen Einfluss Steuergesetze herbeigeführt

haben, die ihnen Spielraum für solche Verstöße einräumen. Wenn einer Regierung durch die Steuervergehen multinationaler Konzerne Einkünfte entgehen, kann sie ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, alle verfügbaren Ressourcen auf die Wahrung von Menschenrechten und das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zu verwenden. Deshalb muss ein faires weltweites Steuersystem für alle Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ein zentrales Thema sein.

Die Fragen stellten Claudia Detsch und Philipp Gräfe.

Aus dem Englischen von Anne Emmert



Wayne Swan
Brisbane

Wayne Swan war von 2007 bis Juni 2013 Finanzminister von Australien und von Juni 2010 zusätzlich stellvertretender Premierminister. Er ist Mitglied der unabhängigen Kommission zur Reform der internationalen Unternehmens-besteuerung (ICRICT).