GLOBAL 28.10.2019 | José Antonio Ocampo

Steuer-Reförmchen

Ungerecht und unzureichend - die Vorschläge der OECD zur internationalen Unternehmensbesteuerung greifen zu kurz.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

2018 haben in den Vereinigten Staaten 60 der 500 größten Unternehmen, darunter Amazon, Netflix und General Motors, trotz Gewinnen in Höhe von insgesamt 79 Milliarden Dollar keine Steuern entrichtet. Das derzeitige System ermöglicht ihnen das – völlig legal.

Dazu bedienen die Firmen sich komplexer Strukturen, die von Heerscharen von Anwälten entwickelt wurden, deren Grundprinzip jedoch sehr einfach ist: Mithilfe ihres Netzwerks von Tochtergesellschaften erklären sie ihre Gewinne in den Hoheitsgebieten mit den niedrigsten Steuersätzen, auch wenn das Unternehmen dort gar keine Kunden hat. Verluste dagegen werden in Ländern mit relativ hoher Besteuerung ausgewiesen.

Dadurch entgehen den Entwicklungsländern jedes Jahr mindestens 100 Milliarden US-Dollar, die von den Unternehmen in Steuerparadiesen verborgen werden. Nach Berechnungen des Volkswirtes Gabriel Zucman werden damit weltweit 40 Prozent der Gewinne der multinationalen Unternehmen einer Besteuerung entzogen. Aufgrund der beschleunigten Digitalisierung der Volkswirtschaften nehmen die so verschobenen Beträge laut Internationalem Währungsfonds, OECD und der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) kontinuierlich zu.

Angesichts der weltweiten Empörung über die niedrigen oder inexistenten Steuerzahlungen und nachdem man jahrzentelang nichts unternommen hatte, beauftragte die G20 vor einigen Jahren die OECD mit der Erarbeitung von Alternativen, die diesem Missbrauch ein Ende setzen sollen. Die OECD hat nun vor kurzem Vorschläge für ein neues internationales Steuersystem vorgelegt, das in den kommenden Jahrzehnten weltweit eingeführt werden könnte.
Die angestrebte Veränderung könnte jetzt rasch vonstattengehen: Nach

der Veröffentlichung ihres ersten Entwurfs zu diesem Thema im Oktober 2019 wird die Organisation 2020 einen endgültigen Vorschlag vorlegen. Danach soll eine weitere Einflussnahme auf den Reformprozess praktisch ausgeschlossen sein.

Deshalb ist es jetzt an der Zeit, in den Entwicklungsländern die Alarmglocken zu läuten. Die Behauptung, sie hätten kein Mitspracherecht, gilt nicht mehr. Durch die Einrichtung der „Inclusive Framework"-Gruppe hat ihnen die OECD einen Platz am Verhandlungstisch angeboten. Mit ihren 134 Mitgliedern ist sie die Arena, in der über das internationale Steuersystem von morgen entschieden wird.

Die OECD-Vorschläge auf diesem Gebiet gehen weder weit genug, noch sind sie ausgewogen.

Bedauerlicherweise spielen wir im Rahmen des „Inclusive Framework" trotz seines Namens nicht unter gleichen Bedingungen. Dank ihrer größeren personellen, politischen und finanziellen Ressourcen fällt es den wohlhabenden Ländern leichter, ihre Positionen durchzusetzen. Als Sitz der großen multinationalen Unternehmen sind sie zudem anfälliger für deren Druck. Daher rührt die Bedeutung von Vorschlägen, die von der Gesamtheit der an den Verhandlungen teilnehmenden Entwicklungsländern vorgebracht werden.

Der Reformvorschlag der OECD beruht auf zwei „Säulen". Zum einen muss Klarheit darüber geschaffen werden, wo die steuerrelevanten Unternehmensgewinne erwirtschaftet werden. Aus Sicht der Unabhängigen Kommission für die Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (ICRICT), deren Vorsitz ich innehabe, wäre es die beste Option, ein multinationales Unternehmen als ein einziges Unternehmen zu betrachten, dessen Gesamtgewinn dort zu versteuern ist, wo es nach auf objektiven, nicht manipulierbaren Kriterien wie Beschäftigung, Umsatz, verwendete natürliche Ressourcen und digitale User beruhenden Angaben tätig ist.

Wie in unserem letzten Bericht dargelegt, gehen die OECD-Vorschläge auf diesem Gebiet allerdings weder weit genug, noch sind sie ausgewogen. Der Gewinn, der international aufzuteilen wäre, würde sich bei diesem Vorschlag nur auf den sogenannten Restgewinn, also einen Teil der Gesamtgewinne des Unternehmens beschränken. Noch schwerer wiegt, dass dieser Grundsatz nur bei besonders großen multinationalen Unternehmen zur Anwendung käme und die Ausweisung solcher

Gewinne ausschließlich vom Umsatz abhängig wäre, wodurch die Beschäftigung und andere die Entwicklungsländer begünstigenden Faktoren ausgeschlossen blieben.

Die zweite Säule ist die Einführung eines effektiven, weltweit geltenden Mindest-Körperschaftssteuersatzes. Manche Entwicklungsländer scheinen darin eine Gefahr zu sehen: Sie befürchten, dass es ihnen unmöglich sein könnte, ausländische Investitionen anzuwerben, wenn sie keine steuerlichen Anreize anzubieten hätten. Nach Untersuchungen des IWF ist es allerdings fraglich, ob solche Anreize überhaupt Investitionen anziehen.

Wichtiger wäre es, dass sich die internationale Gemeinschaft auf einen hinreichend hohen Steuersatz verständigt. Nach Ansicht der ICRICT sollte er bei mindestens 25 Prozent und damit bei dem zur Zeit in den entwickelten Ländern geltenden Satz liegen, um der derzeit zu beobachtenden Abwärtsspirale ein Ende zu setzen, deren einzige Gewinner die multinationalen Unternehmen sind. Dies würde einerseits den Steuerparadiesen ihre Existenzberechtigung entziehen, andererseits aber sicherstellen, dass alle Staaten Zugang zu den für ihre Entwicklung wesentlichen Ressourcen erhalten.

Wachsende Steuereinnahmen sind die einzige Chance für die Entwicklungsländer, den Zugang zur Gesundheitsversorgung, Bildung und Gender-Gleichheit zu verbessern und dem Klimawandel zu begegnen.

Angesichts des bisher fehlenden internationalen Konsenses entscheiden sich einige Länder für Teillösungen. So wird Frankreich eine Umsatzsteuer in Höhe von 3 Prozent auf bestimmte digitale Serviceleistungen erheben. Andere Länder wie z. B. Mexiko erwägen, Plattformen wie Uber und Netflix zur Zahlung der Mehrwertsteuer auf die in ihrem Staatsgebiet erbrachten Serviceleistungen zu verpflichten. Die Initiative, bisher nicht besteuerte Einnahmen zu belasten, ist sicherlich zu begrüßen; es ist jedoch unmöglich, angesichts der zunehmenden Zahl von Unternehmen, die im Rahmen ihrer Aktivitäten auf digitale Technologien setzen, die Digitalwirtschaft getrennt zu betrachten und zum alleinigen Gegenstand einer Reform zu machen.

Es ist an der Zeit, dass die Entwicklungsländer aktiv werden. Wachsende Steuereinnahmen sind ihre einzige Chance, den Zugang zur Gesundheitsversorgung, Bildung und Gender-Gleichheit zu verbessern und dem Klimawandel zu begegnen. Sollten die Staatsoberhäupter und Finanzminister dieser Länder weiterhin die Bedeutung dieser Debatte

unterschätzen, werden sie schon bald ein neues internationales Steuersystem akzeptieren müssen, das ihren Interessen zuwiderläuft. Die Gewinner werden dieselben sein, doch zum Protestieren wird dann keine Zeit mehr bleiben.

Aus dem Spanischen von Dieter Schonebohm



José Antonio Ocampo
New York

José Antonio Ocampo ist Professor der *Columbia University* und Vorsitzender der Unabhängigen Kommission für die Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (ICRICT).