GLOBAL 01.07.2020 | Alex Cobham

Versteuert

Die Trump-Regierung hat die Verhandlungen über eine globale Steuer für Digitalkonzerne platzen lassen – und die OECD damit nachhaltig beschädigt.

Die Trump-Regierung hat der geplanten Digitalsteuer eine Absage erteilt und damit die Steuerverhandlungen der OECD platzen lassen. Ziel dieser Verhandlungen war eine Reform der aktuellen Besteuerung von Digitalkonzernen. Bislang werden Gewinne dort versteuert, wo die Firmen ihren Hauptsitz oder eine Niederlassung haben – häufig Staaten mit geringen Steuersätzen. Die Heimatländer der Konsumenten dagegen gehen meist weitgehend leer aus. Aus den internationalen Verhandlungen zu einer Lösung dieses Problems sind die USA nun also ausgestiegen. Dies lässt nicht nur den gesamten Reformprozess in Scherben zurück, sondern auch die Glaubwürdigkeit der OECD.

US-Finanzminister Steve Mnuchin teilte in einem Schreiben an europäische Amtskollegen mit, die USA würden „auch nur vorübergehenden Änderungen der globalen Steuergesetze, die führende US-Digitalunternehmen betreffen könnten, nicht zustimmen“. Die Europäer wiederum betonten, sie hätten sich die Sorgen der USA respektvoll angehört. Und OECD-Generalsekretär Angel Gurría warnte, die Blockade könne zu einem Handelskrieg führen. Aber in Wirklichkeit war der Prozess bereits vorher in Schwierigkeiten. Die OECD hatte – auf Geheiß der USA – die meisten ihrer ursprünglichen Pläne bereits aufgegeben. Stattdessen hatte das Sekretariat versucht, eine US-französische Einigung durchzudrücken, die zwar zu mehr Komplexität, aber kaum zu Fortschritten geführt hätte.

Die Steuervermeidung multinationaler Unternehmen kostet im Jahr ungefähr 500 Milliarden US-Dollar, wovon die Länder geringen Einkommens im Verhältnis zu ihrem Anteil an den aktuellen Steuereinnahmen stärker betroffen sind. Unsere Forschungen gemeinsam mit der Unabhängigen Kommission für die Reform Internationaler Unternehmensbesteuerung (ICRICT) zeigten, dass der OECD-Vorschlag kaum Profite aus den Steueroasen in die Länder zurückgebracht hätte, in denen die tatsächliche wirtschaftliche Aktivität stattfindet. Schlimmer noch, er hätte in erster Linie einige

wenige OECD-Mitglieder gegenüber allen anderen bevorzugt. Unter den Nutznießern wären auch die Vereinigten Staaten gewesen.

Steuern auf digitale Dienstleistungen sind schlechte Steuern.

Dass die USA – sogar auf dieser einseitigen Grundlage – die weitere Zusammenarbeit verweigern, verdeutlicht die Macht ihrer Lobbyisten. Was sind nun die Alternativen? Eine ganze Reihe von Ländern werden nun ihre eigenen Steuern auf digitale Dienstleistungen (SDD) einführen, um Einnahmen dieser großen multinationalen Steuervermeider abzuschöpfen. Man könnte meinen, das sei nicht schlecht und vielleicht ein kleiner Schritt hin zum Abbau der Steuerungerechtigkeit – aber Steuern auf digitale Dienstleistungen sind schlechte Steuern.

Sie verhindern nicht, dass Gewinne verschoben werden. Sie schaffen keine gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen, sondern bewirken das Gegenteil. Sie sind keine Lösung gegen die globalen Ungleichheiten bei den Steuersystemen der einzelnen Länder. Sie kümmern sich nicht um das Problem der unverdienten Renditen in der Pandemie. Und sie bereiten nicht den Weg für die größeren Reformen der Unternehmensbesteuerung, die jetzt so dringend gebraucht werden.

Was bewirken solche Steuern auf digitale Dienstleistungen also? Sie können – meist geringe – zusätzliche Einnahmen schaffen, und dies in einer Zeit, in der sie dringend benötigt werden. Sie können die politische Bevorzugung eines Sektors verringern, der bei seiner Steuerflucht besonders aggressiv vorgeht. Aber hauptsächlich können die Behörden mit Steuern auf digitale Dienstleistungen dem öffentlichen Druck begegnen, irgendetwas gegen die Steuervermeidung tun zu müssen – ohne dabei tatsächlich viel zu tun.

Die Ideen hinter dem ursprünglichen Optimismus bezüglich der OECD-Reformen sind nicht verschwunden – ebenso wenig wie der systematische Steuermissbrauch multinationaler Konzerne oder die Rolle ihrer Berater aus den vier großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Es besteht dringender Bedarf an Reformen – und an Steuereinnahmen. Wollen die Länder unilateral vorgehen, bieten sich dafür drei Möglichkeiten an, die alle im Einklang mit den zusätzlich erforderlichen Reformen stehen:

Erstens sollten die Länder Steuern auf Mehrgewinne einführen. So

können sie einen Teil der großen, unverdienten Profite dieser Konzerne abschöpfen, die in den letzten Monaten von den massiven staatlichen Lockdowns profitierten, während alle anderen darunter leiden. Aber diese Steuern sollten nicht auf die erklärten lokalen Gewinne der Konzerne erhoben werden, sondern auf einem fairen Anteil ihrer globalen Gewinne. So könnte man die weltweiten Profite oberhalb einer Rendite von vielleicht fünf Prozent abschöpfen und dann den einzelnen Ländern entsprechend ihrem Anteil an den gesamten Verkäufen und Beschäftigten des Konzerns zuteilen. Die Länder können dann diese außerordentlichen, lokal erwirtschafteten Mehrgewinne mit beispielsweise 75 bis 95 Prozent versteuern. Tun dies alle Länder, gibt es keine Doppelbesteuerung, und die multinationalen Konzerne dürfen sogar einen Teil ihrer Mehrgewinne behalten. Nicht schlecht für eine Pandemie, in der so viele so viel verlieren. Also sollten wir eventuelle Beschwerden nicht allzu ernst nehmen.

Zweitens könnten die Länder formalisierte alternative Mindeststeuern einführen. Auch wenn wir die gescheiterten OECD-Regeln beiseitelassen, können wir das Ausmaß der Gewinnverlagerung begrenzen. Liegen die erklärten Gewinne laut einem einheitlichen Besteuerungsansatz unter, sagen wir, 80 Prozent des fairen Anteils eines Landes an den globalen Gewinnen, sollte die Steuerbehörde dort einfach eine Grenze ziehen und dies zur minimalen Besteuerungsgrundlage erklären.

Auch dieser Ansatz hat keine Doppelbesteuerung zur Folge, außer andere Länder erheben viel mehr Steuern, als es ihrem Anteil entspricht – in diesem Fall sollten die multinationalen Konzerne ermutigt werden, sich bei diesen Ländern zu beschweren.

Drittens könnten die Länder unilateral einen vollständigen, einheitlichen und formalisierten Ansatz anstreben. In der Tat gibt es keinen Grund dafür, diesen Weg nicht einfach zu Ende zu gehen. Es besteht kein Bedarf an globaler Einigung und kein Grund, warum dies zur Doppelbesteuerung führen sollte, wenn nicht wiederum andere Staaten mehr Steuern erheben, als es ihrem fairen Anteil entspricht.

Es besteht kein Bedarf an globaler Einigung und kein Grund, warum dies zur Doppelbesteuerung führen sollte.

Für welchen Weg sich Länder oder regionale Blöcke wie die EU auch entscheiden, sie müssen gewährleisten, dass die Konzerne zur länderspezifischen Berichterstattung verpflichtet sind. So kann sichergestellt werden, dass ein Land nicht mehr als seinen fairen Anteil besteuert, und es wird offensichtlich, wenn Länder weiterhin Gewinnverlagerung

betreiben. Und natürlich zeigen länderspezifische Berichte der Öffentlichkeit, welche Konzerne – und welche Steuerberater – ihre soziale Verantwortung, faire Steuern zu bezahlen wie wir alle, am aggressivsten zur Schau stellen.

Die OECD scheint trotz mangelnder US-Beteiligung und wenig Glaubwürdigkeit außerhalb (oder gar innerhalb) ihrer eigenen Mitgliedschaft bereit zu sein, den Prozess fortzusetzen. Aber es sollte allen klar sein, dass die Aushandlung internationaler Steuerregeln keine technische, sondern eine politische Angelegenheit ist, und dass die momentane Legitimität der OECD technischer und nicht politischer Natur ist. Sie ist nicht das richtige Forum.

Natürlich ist es kein Zufall, dass die OECD-Mitglieder in erster Linie Länder sind, die über Weltreiche herrschten und/oder „Kolonisten“ sind. Wenn es jemals eine Zeit gab, dies hinter uns zu lassen, ist es heute. Dabei fallen drei Möglichkeiten ins Auge:

Erstens besteht die Möglichkeit bedeutsamer, regional geleiteter Reformen – eine Verbindung einer technischen Gruppe mit einer politischen (beispielsweise des Forums der Afrikanischen Steuerbehörde mit der Afrikanischen Union); oder einer technischen Gruppe mit einer Regionalmacht (vielleicht das Interamerikanische Zentrum für Steuerverwaltungen (CIAT) gemeinsam mit Argentinien).

Zweitens könnten die UN endlich ihre Rolle als globales Forum für die letztlich nötigen globalen Verhandlungen über die weltweiten Steuerrechte einnehmen. Die hochrangige UN-Expertengruppe für Finanzielle Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integrität (FACTI) muss sich bis zu ihrer Berichterstattung im Januar 2021 dringend entscheiden, ob sie den Vorschlag einer UN-Steuerkonvention rückhaltlos unterstützt. Ein solches Instrument zielt darauf ab, eine vollständige multilaterale Verpflichtung für Steuertransparenzmaßnahmen zu erreichen und gleichzeitig das Forum für entsprechende Verhandlungen zu schaffen.

Bereits jetzt haben OECD-Mitglieder ihren Widerspruch angekündigt, womit sie ihre traditionelle Blockade gegen eine bedeutsame steuerrechtliche Rolle der UN fortsetzen. Obwohl sich diese Blockadehaltung der OECD vielleicht irgendwann ändert, könnte momentan die dritte Möglichkeit die beste sein:

Diese besteht darin, dass der Prozess von den Gruppen der G24 oder

G77 geleitet wird. Die Idee dabei ist nicht, sofort zu einer formalen, globalen Verhandlung zu kommen. Stattdessen könnten diese Ländergruppen die offene Diskussion zwischen den Staaten moderieren und technisch intensiv unterstützen, um die bestehenden Möglichkeiten, die wahrscheinlichen Einnahmen und die breiteren wirtschaftlichen Folgen ausloten zu können.

So könnte mit der Zeit die Möglichkeit eines Konsenses entstehen, aber die Länder könnten zudem auch technische Unterstützung für direktere Maßnahmen erhalten – beispielsweise für die oben beschriebenen. Ein solcher Prozess könnte vom Netzwerk für Steuergerechtigkeit (Tax Justice Network) – und natürlich auch von der gesamten Bewegung für globale Steuergerechtigkeit – technisch unterstützt werden. Die internationale Unternehmensbesteuerung braucht eine progressive Zukunftsvision. Jetzt ist die Zeit, damit zu beginnen.



Alex Cobham
Oxford

Alex Cobham ist Ökonom und Geschäftsführer des *Tax Justice Network* sowie Kommissar bei der *Poverty and Inequality Commission* der schottischen Regierung. Er veröffentlichte *The Uncounted* und *Estimating Illicit Financial Flows.*