GLOBAL 24.04.2019 | Jayati Ghosh

Vertreibung aus dem Steuerparadies

Multinationale Konzerne haben lange genug Steuern vermieden. Wie das Problem global gelöst werden kann.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Schon lange nutzen multinationale Unternehmen (MNU) die Regeln der Weltwirtschaft dafür, ihre Steuerlast zu minimieren – oder gar völlig auf Null zu bringen. Und bereits seit einiger Zeit setzt sich die Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT, Unabhängige Kommission für die Reform der Internationalen Unternehmensbesteuerung) für eine einheitliche Besteuerung multinationaler Konzerne ein. Glücklicherweise gibt es nun einige ermutigende Hinweise darauf, dass diese Idee einer Einheitssteuer an Fahrt gewinnt.

Die ICRICT (deren Mitglied ich bin) empfiehlt eine weltweite effektive Mindeststeuer auf MNU in Höhe von 20 Prozent bis 25 Prozent. Dies würde die finanziellen Anreize dieser Konzerne, ihre verbuchten Gewinne über die sogenannte Transferpreissetzung an ihre Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerländer zu verschieben, erheblich schwächen. Darüber hinaus könnte eine solche Steuer auch den Wettbewerb um die niedrigsten Steuern beenden, dem sich die Länder aussetzen, um Investitionen der MNU anzuziehen.

Die steigenden globalen Steuereinnahmen könnten dann unter den Regierungen anhand von Faktoren wie Konzernumsatz, Arbeitsplätzen oder der Anzahl der digitalen Nutzer in den einzelnen Ländern verteilt werden – anstatt danach, wo die Konzerne ihre Betriebsstätten oder ihr intellektuelles Eigentum ansiedeln.

Der Internationale Währungsfonds schätzt, die OECD-Länder könnten durch Gewinnverschiebung

Obwohl Steuerexperten und Politiker den Vorschlag der ICRICT zunächst als unpraktisch abgelehnt hatten, erkennen jetzt sogar die ehemaligen Neinsager seinen Wert. Allgemein anerkannt ist vor allem, dass die Besteuerung multinationaler Unternehmen danach, „wo die Werte geschaffen werden“,

jährlich 400 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen verlieren.

massive und legale Steuervermeidung durch „base erosion and profit shifting“ fördert. Dabei nutzen die Firmen Schlupflöcher und Unterschiede im Steuerrecht dazu aus, zu versteuernde Gewinne zu senken und in Niedrig- oder Nullsteuerzonen auszulagern.

Dies führt zu enormen Einkommensverlusten der öffentlichen Hand. Der Internationale Währungsfonds schätzt, die OECD-Länder könnten durch Gewinnverschiebung jährlich 400 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen verlieren, und den Nicht-OECD-Ländern entgehen weitere 200 Milliarden. Wie der Bericht der Vereinten Nationen zur Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung dieses Jahres zeigt, trifft die Steuervermeidung die Entwicklungsländer besonders hart, da ihre Regierungen stärker von Unternehmenssteuern abhängig sind und die verbuchten Gewinne der Unternehmen dort empfindlicher auf Steuersätze reagieren als in den Industriestaaten.

Durch die Steuervermeidungsstrategien der MNU werden auch die internationalen Handelsstatistiken verfälscht. Global aufgestellte Unternehmen weisen immer mehr innerbetrieblichen Handel und Investitionen in Zusammenhang mit immateriellen Vermögenswerten (z.B. intellektuellen Eigentumsrechten) aus, was in erster Linie der Steuervermeidung dient. Dies führt zu „Geisterhandelsströmen“, die mit echter wirtschaftlicher Aktivität wenig oder gar nichts zu tun haben.

Diese völlig legale Steuervermeidung ist besonders bei Digitalunternehmen beliebt, da es durch die Digitalisierung sehr schwer wird, festzustellen, wo eigentlich die Produktion stattfindet. Daher stehen die Einkünfte multinationaler Digitalunternehmen typischerweise in keinem Verhältnis zu den verbuchten Gewinnen und den darauf gezahlten Steuern.

Digitalkonzerne mögen zwar die größten und bekanntesten Steuervermeider sein, aber eine Steuerreform, die sich nur auf sie bezieht, wäre sicherlich nicht im Interesse der Entwicklungsländer.

Amazon beispielsweise hat in den letzten beiden Jahren in den Vereinigten Staaten keinerlei staatliche Steuern bezahlt. 2018 setzte der Konzern weltweit über 232 Milliarden Dollar um, wies aber nur Gewinne in Höhe von 9,4 Milliarden Dollar aus, für die er dann verschiedene Abschreibungen und Kompensationen geltend machen konnte. Und Google hat 2017 über eine Briefkastenfirma in den Niederlanden legal über 23 Milliarden Dollar nach Bermuda verschoben und damit seine Auslandsbesteuerung drastisch reduziert.

Nun aber versuchen die Regierungen endlich, sich diese Einnahmen nicht länger entgehen zu lassen. Im Januar schlug die OECD standardisierte Regeln für die Besteuerung digitaler Unternehmen in ihren Mitgliedstaaten vor. Grundlage dafür sind Maßnahmen, die bereits in der Europäischen Union vorgeschlagen wurden. Die OECD-Vorschläge gehen über das „Prinzip der Armeslänge“ hinaus, demzufolge die MNU ihre Transferpreissetzung mit einer gewissen Marktwertgrundlage in Übereinstimmung bringen müssen. Außerdem gehen sie weiter als die aktuellen Regeln, die das Recht zur Besteuerung auf Länder beschränken, in denen ein Konzern eine physische Präsenz hat.

Diese Initiative ist sicherlich willkommen, und dies nicht nur, weil sie dazu beitragen kann, den Steuerwettbewerb zwischen den Entwicklungsländern zu verringern. Viel zu lange haben die MNU – und insbesondere die Digitalkonzerne – die bestehenden Steuergesetze dazu genutzt, in Ländern, in denen ihre Produkte konsumiert werden, keine Steuern zahlen zu müssen. Momentan setzen sich alle Lösungsvorschläge (aus den USA, Großbritannien und der G24-Gruppe der Entwicklungsländer) für die Erweiterung der steuerlichen Befugnisse dieser „Marktländer“ ein. In dieser Hinsicht ist der britische Vorschlag am engsten und derjenige der G24 am weitesten gefasst.

Aber die Entwicklungsländer erwarten von einen globalen System zur Unternehmensbesteuerung auch, dass es ihre zunehmende Bedeutung als *Produzenten* für traditionelle MNU berücksichtigt. Digitalkonzerne mögen zwar die größten und bekanntesten Steuervermeider sein, aber eine Steuerreform, die sich nur auf sie bezieht, wäre sicherlich nicht im Interesse der Entwicklungsländer. Außerdem weigert sich die US-Regierung, die Steuerregeln lediglich für die (meist amerikanischen) Digitalkonzerne zu ändern, da dies bedeuten würde, dass die USA Besteuerungsrechte an andere Länder abgibt und nichts dafür zurück bekommt.

Daher muss die geografische Zuweisung der weltweiten Gewinne und Steuerschulden der MNU sowohl Faktoren des Angebots als auch der Nachfrage widerspiegeln. Dies würde nicht nur Verkäufe (Umsätze) berücksichtigen, sondern auch Angestellte (stellvertretend für die Produktion). Ein solches System wäre dann sowohl für die Entwicklungs- als auch die Industrieländer vorteilhaft.

Die Argumente, die für einen solchen Ansatz sprechen, sind überwältigend. Aber die digitalen und traditionellen MNU haben immer noch große politische Macht. Sogar – oder insbesondere – in der digitalen Ökonomie zählt immer noch die gute alte Lobbyarbeit.

Aus dem Englischen von Harald Eckhoff

(c) Project Syndicate



Jayati Ghosh
New Delhi

Jayati Ghosh ist Professorin für Wirtschaft am *Centre for Economic Studies and Planning* an der *Jawaharlal Nehru University* in New Delhi, Indien.

-