GLOBAL 23.03.2026 | Sarah Ganter

Zur Kasse bitte

Milliardäre werden immer reicher, Staaten immer ärmer: Kann eine UN-Steuerreform die globale Ungleichheit endlich bremsen?

Während vielerorts das Ende des Multilateralismus betrauert wird und die globale Vermögenskonzentration weiter wächst, verhandeln die Vereinten Nationen still und leise über eine Reform mit historischem Potenzial: Eine Steuerrahmenkonvention soll neue Regeln für die Besteuerung multinationaler Konzerne sowie extremen Reichtums erarbeiten – und damit die internationale Steuerkooperation gerechter und effektiver machen.

Allein im vergangenen Jahr wuchs die Gruppe der Milliardäre um 400 auf 3 428. Das Vermögen von Elon Musk, des reichsten Mannes der Welt, hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Die wachsende Konzentration von Marktmacht und von politischem Einfluss untergräbt die Institutionen von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Steuerpolitik ist ein zentraler Hebel gegen Vermögenskonzentration. Für internationale Reformen braucht es die gemeinsame Kraftanstrengung der globalen Staatengemeinschaft, die in Zeiten von eskalierenden Krisen und Konflikten kaum denkbar scheint. Oder vielleicht doch? Die neue UN-Steuerrahmenkonvention hat das Potenzial, die internationale Steuerordnung grundlegend zu verändern, und zielt darauf ab, die überkommenen Regeln gerechter und effektiver zu machen. Und das ist lange überfällig.

Die gegenwärtigen Regeln sind größtenteils über 100 Jahre alt. Sie stammen aus der Zeit des Völkerbunds, spiegeln noch immer koloniale Machtverhältnisse wider und passen nicht zu globalisierten, digitalen Märkten. Das internationale Steuersystem ist von Schlupflöchern und regulatorischen Grauzonen geprägt, die Konzerne und Superreiche nutzen, um Steuern zu vermeiden. Schätzungen zufolge könnten Staaten in den nächsten zehn Jahren bis zu fünf Billionen US-Dollar durch Steuervermeidungspraktiken verlieren. Geld, das für Schulen, Infrastruktur oder Gesundheit fehlt.

Die Reform blieb wirkungslos: Die globale Mindeststeuer ist mit 15 Prozent noch deutlich zu niedrig, und große US-Techkonzerne wurden auf Betreiben der Trump-Regierung ausgenommen.

Doch das könnte sich jetzt ändern. Bereits 2021 wurde im Rahmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der globalen Mindeststeuer ein erster wichtiger Baustein verabschiedet. Der Mindestsatz soll dem schädlichen Steuerwettbewerb zwischen Ländern einen Riegel vorschieben. Allerdings ist der Satz mit 15 Prozent noch deutlich zu niedrig, und große US-Techkonzerne wurden auf Betreiben der Trump-Regierung ausgenommen. Die Reform bleibt damit weitgehend wirkungslos. Im inklusiveren UN-Rahmen wird nun über eine umfassendere Neuordnung verhandelt. Der Prozess wird vor allem von Ländern des Globalen Südens vorangetrieben. Sie sind durch die bestehenden Steuerregeln benachteiligt. Die Anfang 2025 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten *Terms of Reference* für eine Steuerrahmenkonvention formulieren den Anspruch, „ein inklusives, faires, transparentes, effizientes, gerechtes und wirksames internationales Steuersystem für nachhaltige Entwicklung zu schaffen, um die Legitimität, Sicherheit, Widerstandsfähigkeit und Fairness internationaler Steuervorschriften zu verbessern“.

Bis Ende 2027 wird über den Konventionstext und zwei Zusatzprotokolle verhandelt. In der jüngsten Verhandlungsrunde, die im Februar 2026 in New York stattfand, wurden erste Textbausteine des Konventionstextes diskutiert. Weitgehend einig waren sich die Delegierten über die Notwendigkeit einer besseren Besteuerung von Überreichen. Brasilien hatte 2025 im Rahmen seiner G20-Präsidentschaft den Vorschlag einer international koordinierten „Milliardärsteuer“ auf die Agenda gesetzt und die Wichtigkeit der Progressivität von effektiven Steuersätzen betont. Rückenwind bekommen solche Vorschläge auch aus der Forschung. Konfliktlinien wurden hingegen in der Frage einer faireren globalen Verteilung von Besteuerungsrechten sowie bei Transparenzregeln sichtbar.

Länder des Globalen Südens und zivilgesellschaftliche Akteure, die sich in der *Global Alliance for Tax Justice* zusammengeschlossen haben, fordern seit Langem einen Paradigmenwechsel bei der Besteuerung von

multinationalen Konzernen und extremem Reichtum. Beides ist eng miteinander verknüpft, weil Vermögen häufig in Konzernstrukturen angelegt ist. Die alten Steuerregeln basieren auf dem sogenannten Fremdvergleichsgrundsatz (*Arm's Length Principle*), einem System, bei dem Konzerne weitgehend selbst festlegen können, wo ihre Gewinne angeblich entstehen. Dieses Verfahren hat sich allerdings in der Vergangenheit als anfällig für Missbrauch erwiesen. Außerdem begünstigt es steuerpolitisch Länder, in denen Unternehmen ihren Muttersitz haben.

Immer mehr Länder des Globalen Südens fordern deshalb, dass Besteuerung dort ansetzen soll, wo wirtschaftliche Aktivität tatsächlich stattfindet. So fragte ein Delegierter aus Indien bei den Verhandlungen in New York, wo Wertschöpfung in der Digitalwirtschaft eigentlich entsteht: dort, wo Softwareentwickler Programme schreiben oder am Hauptsitz eines Unternehmens, wo Manager nur noch ihre Unterschrift unter ein fertiges Produkt setzen? Auch die internationale Gewerkschaftsbewegung plädiert dafür, Besteuerung nicht allein von der physischen Unternehmenspräsenz in einem Land abhängig zu machen, sondern an Umsätzen, Vermögenswerten und Beschäftigung zu orientieren. Statt *pay where you say* soll *pay where you play* gelten. Über eine Gesamtkonzernsteuer, die die globalen Profite von Konzernen in den Blick nimmt, könnten Besteuerungsrechte fairer verteilt werden. Jüngste Studien zeigen, dass damit Steueroasen weitgehend die Geschäftsgrundlage entzogen würde, während alle anderen Länder davon profitieren würden. Die Idee ist nicht neu. Mit der „Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage" hatte die EU-Kommission bereits 2011 ein Regelwerk nach demselben Prinzip für EU-Unternehmen erarbeitet.

Ausgerechnet Europa und Deutschland treten bislang als Bremser auf.

Für Europa sind die UN-Steuerverhandlungen eine Win-win-Situation: Zunächst bieten sie die Möglichkeit, ein gerechteres internationales Steuersystem zu gestalten, das multinationale Konzerne und extrem reiche Privatpersonen stärker in die Finanzierung des Gemeinwohls einbindet. Weitergehend könnte auch im Sinne der viel beschworenen „Partnerschaften" verloren gegangenes Vertrauen der Länder des Globalen Südens zurückgewonnen werden. Doch ausgerechnet die EU und Deutschland treten bislang eher als Bremser auf. Während die Zivilgesellschaft und die Gruppe afrikanischer Länder auf verbindliche Regeln drängen, setzen viele Industrieländer auf eine

Minimalvariante – eine sogenannte *Shell*-Konvention, die möglichst wenig regelt und zentrale Fragen auslagert. Sie betonen immer wieder, dass alle Vereinbarungen im Einklang mit dem vorhandenen OECD-Regelwerk stehen müssen, und sprechen sich gegen einen Passus zur Neuverhandlung von unfairen Doppelbesteuerungsabkommen im Konventionstext aus.

Allerdings sind die Protokolle im Gegensatz zum Konventionstext freiwillige Verpflichtungen, die Länder zusätzlich unterzeichnen können – aber nicht müssen. Eine *Shell*-Konvention, auf die sich möglichst viele Länder einigen können, wäre zwar ein Lebenszeichen eines totgesagten Multilateralismus – eines Multilateralismus minus eins, denn die USA nehmen nicht an den Verhandlungen teil. Gleichzeitig sind die bestehenden Herausforderungen zu groß für politische Ersatzhandlungen und erfordern mehr als eine bloße Einigung darüber, dass man sich geeinigt hat. Und wenn unfaire Abkommen nicht neu verhandelt werden, stellt sich berechtigterweise die Frage, wie das System dann überhaupt gerechter gestaltet werden soll.

Umso bemerkenswerter ist die Zurückhaltung in Berlin. Die dringende Reformbedürftigkeit der internationalen Steuerregeln ist offensichtlich, doch es fehlt an einer politischen Vision. Teilweise mag dies daran liegen, dass Delegierte vor allem aus technischen Abteilungen der Ministerien entsandt werden, und diese stark mit den bisherigen Regeln sozialisiert sind. Für einen echten Paradigmenwechsel hin zu einem gerechteren internationalen Steuersystem braucht es hingegen sowohl ein politisches Momentum als auch eine strategische Allianz progressiver Akteure. Die fünfte Verhandlungsrunde steht im August an. In den kommenden Monaten wird über die Eingaben der verschiedenen Stakeholder beraten, im Sommer wird dann ein *Zero-draft* des Konventionstextes erwartet. Insgesamt werden die Verhandlungen sehr eng von sozialen Bewegungen begleitet. Kein Wunder, denn dass überhaupt bei den Vereinten Nationen und nicht mehr bei der OECD, dem Club der reichen Industrieländer, hinter verschlossenen Türen über Steuerfragen verhandelt wird, ist das Ergebnis jahrelanger zivilgesellschaftlicher Lobbyarbeit.

Als Kontrastprogramm zur inhaltlich dünnen *Shell*-Konvention wurde unter Beteiligung von mehr als 190 zivilgesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Organisationen eine Schattenkonvention erarbeitet, die durchdachte und konkrete Formulierungsvorschläge für alle Artikel enthält und die an der Konvention beteiligten Staaten für einen

ambitionierten Folgeprozess mandatieren soll. Zwischen den Verhandlungsrunden soll der Prozess allerdings doch in nicht-öffentlichen Videoschalten weitergehen. Das ist bei UN-Prozessen unüblich, die sich in der Regel transparent vor den Augen der Weltöffentlichkeit vollziehen. Die Zivilgesellschaft sieht sich in ihrer *Watchdog*-Funktion beschnitten und will sich das nicht gefallen lassen.

Also ist die Frage nicht, ob eine gerechtere Besteuerung möglich ist – sondern ob sie politisch gewollt ist. Nun werden die kommenden Monate zeigen, ob die Staatengemeinschaft den Mut zu echten Reformen findet. Oder ob am Ende nur ein weiteres Abkommen entsteht, das gut klingt – und wenig verändert.



Sarah Ganter
Berlin

Sarah Ganter ist Leiterin des Programmbereichs Nachhaltige Entwicklung beim *Global Policy Forum Europe*. Zuvor leitete sie das Globalisierungsprojekt des Referats Globale und Europäische Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung.