Kaputt mit System

Die Bekämpfung der Steuervermeidung transnationaler Konzerne sollte nicht von der OECD, sondern von den Vereinten Nationen angeführt werden.

Die Steuervermeidung transnationaler Konzerne ist inzwischen in aller Munde. Extreme Einzelfälle und die Enthüllungen von „Luxemburg Leaks“ haben die Diskussion zusätzlich befeuert. Kürzlich schätzte die UNCTAD, dass durch Konzerntöchter in Steueroasen jährlich rund 100 Milliarden Dollar Steuern in Entwicklungsländern vermieden werden. Doch der Umfang ist schwer zu bestimmen, auch weil dahinter eine ganze Reihe von Techniken steht. Sie alle haben eines gemeinsam: Gewinne werden in Niedrigsteuerländer verschoben, Verluste in Hochsteuerländer. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Preise, die Konzerne für Geschäfte zwischen einzelnen Konzernteilen berechnen. Zusätzlich nutzen die Konzerne Schlupflöcher in nationalen Gesetzen oder Unterschiede zwischen verschiedenen Rechtsräumen.

Deshalb ist oft nur von vermeintlich legaler „Steuervermeidung“ und nicht von illegaler „Steuerhinterziehung“ die Rede. Doch darf man nicht vergessen, dass auch hier durchaus Recht gebrochen werden kann – und nicht selten wird. Denn für Verrechnungspreise und gegen manche übliche Vermeidungstechnik gibt es durchaus internationale und nationale Regeln. Steuervermeidung ist ja nichts Neues und genauso alt sind die Ansätze, sie zu unterbinden: Mindestens bis ins frühe 20. Jahrhundert reichen sie zurück. Heute dominieren die von der OECD in den vergangenen Jahrzehnten entwickelten Standards. Auf sie bezog sich die EU-Kommission im vergangenen Jahr, als sie vorläufig feststellte, dass verschiedene Staaten mit ihren Steuergeschenken an Konzerne gegen EU-Recht verstoßen haben: Irland bei Apple, Luxemburg bei Fiat und Amazon sowie die Niederlande bei Starbucks.

Die Arbeit der OECD für die G20: Menetekel Patentbox

Auch wenn nun die OECD im Auftrag der G20 bis Ende 2015 einen Aktionsplan gegen „Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung“ konkretisiert, setzt sie oft nur Prozesse fort, die schon Jahre, wenn nicht Jahrzehnte laufen. Das zeigt zugleich, dass die bisherigen Bemühungen gescheitert sind.

Im OECD/G20-Prozess sind inzwischen tausende Seiten an Entwürfen erschienen. Doch diese Aktivität täuscht darüber hinweg, dass in den entscheidenden Punkten bislang wenig passiert ist. Das zeigt das Beispiel der Patent- und Lizenzboxen, also stark reduzierte Steuersätze für die Einnahmen aus Patenten oder Lizenzen. Sie stehen im Zentrum vieler Vermeidungsmodelle. Doch dieser krassen Erosion der Steuerbasis wurde im Vorschlag vom vergangenen Herbst eben kein Riegel vorgeschoben. Stattdessen schlug die OECD/G20-Arbeitsgruppe vor, die Boxen im Wesentlichen zuzulassen und nur mit einigen technisch komplexen Auflagen zu versehen.

Gewinne werden in Niedrigsteuerländer verschoben, Verluste in Hochsteuerländer.

Doch noch nicht einmal über diesen Vorschlag war Konsens zu erzielen. Im Gegenteil: Er traf auf den entschiedenen Widerstand notorischer Steueroasen wie Großbritannien, Niederlande und Luxemburg. Deutschland, das bislang keine solche Box kennt, hat zusätzlich im November 2014 mit Großbritannien eine Erklärung veröffentlicht, in der dieser schon komplexe Ansatz noch einmal in abgewandelter Form als Lösung vorangebracht werden soll. Diese Entwicklung aber ist fatal: Mit jeder Box wird der Grundsatz einer einheitlichen Besteuerung von Unternehmensgewinnen durchbrochen und damit der Abbau der Unternehmenssteuern insgesamt verstärkt.

Es muss ums Ganze gehen:

die Konzerne

Auch das grundsätzliche Problem der OECD/G20-Arbeit wird am Beispiel der Patentbox deutlich: Es wird an dem veralteten System der internationalen Besteuerung festgehalten, das auf zwei Prinzipien basiert: Zuerst werden die relevanten Teile eines transnationalen Konzerns in den verschiedenen Staaten ermittelt. Danach müssen alle Transaktionen zwischen diesen Teilen so verrechnet werden als geschähen sie zwischen unabhängigen Unternehmen.

Dieses Konzept funktioniert nicht schlecht bei Unternehmensteilen, die wirklich relativ unabhängig agieren. Aber es passt nicht für viele heutige Konzerne, die eine über den Konzern hinweg integrierte Wertschöpfungskette betreiben. Eine Zerlegung dieser Kette für Steuerzwecke hat nichts mit der wirtschaftlichen Realität des Konzerns zu tun. Doch die daraus folgende Fragmentierung kann von den Konzernen ausgenutzt werden. Sie können dadurch überhaupt erst Zahlungen aller Konzernteile an eine Steueroasentochter begründen, bei der eine Marke oder ein Patent liegt. In Zeiten der digitalen Wirtschaft, wo geistige Eigentumsrechte immer wichtiger und Funktionsverlagerungen immer einfacher werden, muss dieser Ansatz im Steuerabbau enden.

Dass es einfach nicht mehr klappt mit dem alten System, wird von OECD und G20 in ihren aktuellen Entwürfen sogar an einigen Stellen eingestanden. Die Lösung, die ebenfalls angedeutet wird, lautet: Gewinnaufteilung. Dabei wird der Gewinn aus einer konzerninternen Transaktion auf die beteiligten Konzernteile anhand wirtschaftlicher Indikatoren verteilt. Doch die OECD erwägt Indikatoren zu nehmen, die wie zum Beispiel „Risiko“ nicht gegen Gewinnverschiebung immun sind. Der Verteilungsschlüssel sollte sich stattdessen – wie die BEPS Monitoring Group feststellt – auf Indikatoren wie Umsätze, Angestellte oder physische Vermögenswerte beziehen.

Man kann diesen Ansatz auch von einzelnen Transaktionen auf den Gesamtgewinn eines Unternehmens ausdehnen. Heraus kommt eine Gesamtkonzernsteuer. Dieses Modell existiert bereits in einigen Staaten bzw. auf Bundesstaatsebene, zum Beispiel in den USA. Auch in der EU liegt ein – nicht ganz ausgereifter – Gesetzesentwurf vor. Doch die G20 haben sich 2013 sogar gegen eine Prüfung dieser grundsätzlich anderen Art der Besteuerung für den gesamten Konzern ausgesprochen. Hier wurde eine Chance verpasst, ein kaputtes System zu überdenken oder gar abzuschaffen.

Die OECD bootet Entwicklungsländer und die Vereinten Nationen aus

Dass gerade die OECD von den G20 mit der Erarbeitung der Maßnahmen gegen Steuervermeidung beauftragt wurde, stärkt ihre Rolle als Organisation und die von ihr entwickelten Standards. Doch diese werden durch Standards der Vereinten Nationen infrage gestellt, die schon vor langem ein alternatives Muster für Steuerabkommen und vor einigen Jahren zusätzlich ein Handbuch zu Verrechnungspreisen erarbeitet haben. In beiden werden die Interessen von Entwicklungs- und Schwellenländern stärker berücksichtigt. Zum Beispiel kann eine im Entwicklungsland aktive Konzerntochter eher besteuert werden. Oder die Besteuerung wird erleichtert, wenn von der Konzerntochter im Entwicklungsland Zahlungen wie Lizenzgebühren oder Managementhonorare an den Mutterkonzern im Industrieland gehen.

Eine solche gerechtere Verteilung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, wie sie auch die neue *Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation* (ICRIT) fordert, kommt bei der laufenden OECD/G20-Arbeit zu kurz. Schon der Aktionsplan rührt kaum daran, sondern konzentriert sich auf die Punkte, die für die Industriestaaten wichtiger sind. Er geht auch nicht das Problem an, dass die Entwicklungsländer mit Steueranreizen um das Kapital der Industrieländer konkurrieren müssen und dadurch viele transnationale Konzerne Steuernachlässe erhalten. Eine Studie im Auftrag der EU-Kommission verweist darauf, dass in Honduras 90 Prozent dieser Konzerne solche Vergünstigungen genießen.

Die OECD darf nicht weiter die globalen Steuerstandards dominieren. Das ist nicht nur ein Gebot der Steuergerechtigkeit, sondern die einzige tragfähige Lösung.

Und auch die Ausarbeitung des Aktionsplans kümmert sich kaum um die Interessen der ärmeren Länder. Anfangs kam es nur zu regionalen Beratungen abseits der eigentlichen Verhandlungen in den Arbeitsgruppen. Erst im Dezember 2014, nachdem die erste Hälfte der Vorschläge schon veröffentlicht war, kam es seitens der OECD in Paris zu einer Konsultation mit einigen Entwicklungsländern. Mit solchen halbherzigen Maßnahmen soll der Anschein erweckt werden, der Prozess wäre wirklich global. Die Wirklichkeit sieht anders aus.

Die OECD darf nicht weiter die globalen Steuerstandards dominieren. Das ist nicht nur ein Gebot der Steuergerechtigkeit, sondern die einzige tragfähige Lösung. Die Zeiten, in denen die Industrieländer der OECD den anderen Ländern ihre Lösungen aufzwingen konnten, sind vorbei. Schon heute stellen große Länder wie Indien, aber auch der Zusammenschluss von Entwicklungsländern in der G77 die OECD infrage: Sie fordern, dass die Vereinten Nationen zum Ort internationaler Steuerpolitik werden müssen. Dafür soll zum schon existierenden Steuer-Expertengremium der Vereinten Nationen ein von Regierungen besetztes hinzukommen – wie bei der OECD. Diese Forderung steht auch im aktuellen Entwurf für das Abschlussdokument der globalen Konferenz „Finanzierung für Entwicklung“ im Juli in Addis Abeba. Die Industriestaaten wehren sich vehement gegen ein solches Ansinnen – wie immer, wenn sie an Einfluss verlieren. Aber wenn sie sich nicht jetzt auf eine stärkere Mitsprache der Entwicklungsländer einlassen, werden sie zu Recht von der Geschichte überholt werden.



Markus Henn
Berlin

Seit 2010 ist Markus Henn Referent für Finanzmärkte bei WEED (Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung). Henn ist außerdem Koordinator des Netzwerk Steuergerechtigkeit in Deutschland. Studiert hat er Politikwissenschaft mit den Nebenfächern Recht und Volkswirtschaft.

5 LESERBRIEFE

Donnerkeil schrieb am 11.05.2015

Guter Beitrag, dem man gerade in der Bundesregierung

aufmerksame Lektüre wünschen möchte.

---

manfred fischer schrieb am 12.05.2015

Für mich stellt sich die Frage, wie sich Manager dabei fühlen, wenn sie soziale Gerechtigkeit so weit unterlaufen?
Scheinbar haben Geschäfte-Machereien nicht mehr in Geringsten was mit Moral und Verantwortungsgefühl zu tun.

Und eine Reihe von Politikern macht dabei leider noch mit....

Manfred Fischer -Mannheim

Andrea aus+Bremen schrieb am 12.05.2015

Dem kann man nur vollumfänglich zustimmen. Und was tun wir jetzt, damit genau das passiert?

Friedrich Grimm schrieb am 12.05.2015

Beiträge wie diesen von Markus Henn lassen hoffen, dass sich Veränderungen in den Steuersystemen einstellen. Wie lange es jedoch noch dauern wird, den Egoismus der so genannten zivilisierten Welt zu überwinden, das steht in den Sternen.

Axel schrieb am 13.05.2015

Der Verteilungskrieg um den Steuerkuchen ist schon länger entbrannt. Entwicklungshilfe sollte von den Industrieländern zielgereichtet vergeben werden und nicht nach dem Gießkannenprinzip. Da Doppelbesteuerung insgesamt vermieden werden sollte (auch wenn sie es nicht immer wird) würde jeder Euro, den China auf Grund geänderter Verteilungsregeln behält, hierzulande fehlen.

Ebenso ist es nicht hinzunehmen, dass legale Steuerumgehung durch Gewinnverschiebungen in Steueroasen ausufert. Dies ist aber erforderlichenfalls durch Gesetzesänderungen zu erreichen und nicht durch von Sachwissen wenig getrübtes Moralisieren. Schließlich ist sicherzustellen, dass die Industriestaaten an einem Strang ziehen, damit nicht am Ende die Europäer

gegenüber z. B. den USA wegen strengerer Regeln Exportanteile verlieren.

Funktionsverlagerungen sind selbstverständlich in einem freien Land immer möglich, kosten in Deutschland aber in der Regel immer Steuern. Die Ermittlung der Bemessungsggrundlage für diese Steuern ist in Deutschland sogar besonders "streng".
