

Historische Neuordnung?

Was die globale Steuerreform für Entwicklungsländer bedeutet

von Sabine Laudage und Christian von Haldenwang,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Die aktuelle Kolumne

vom 08.11.2021

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



Insgesamt 140 Staaten haben in den letzten Jahren unter dem Dach der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über die Neugestaltung des internationalen Steuersystems verhandelt. Ursprünglich von der Gruppe der 20 größten Ökonomien (G20) angestoßen, haben sich am 8. Oktober 136 der 140 Mitgliedsstaaten des sogenannten Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) auf die Grundzüge einer globalen Steuerreform verständigt.

Die Reform birgt zwei große Hoffnungen: höhere Steuereinnahmen und mehr Fairness bei der internationalen Verteilung der Steuerrechte für Unternehmen. Theoretisch sollten hier von auch Mittel- und Niedrigeinkommensländern profitieren, denn im Vergleich zu Industrieländern hängen sie stärker von Einnahmen aus Unternehmensbesteuerung ab und leiden entsprechend unter den Steuervermeidungspraktiken multinationaler Unternehmen (MNU). Ob diese Hoffnungen sich erfüllen, ist allerdings fraglich.

„Galt bislang das Prinzip der Besteuerung von Unternehmensgewinnen im Land des Firmensitzes, erhalten zukünftig Länder, in denen Umsätze erzielt werden, mehr Rechte bei der Besteuerung der weltweit einhundert größten multinationalen Unternehmen.“

Die Reform enthält durchaus Elemente einer historischen Neuordnung des internationalen Steuersystems. Galt bislang das Prinzip der Besteuerung von Unternehmensgewinnen im Land des Firmensitzes, erhalten zukünftig Länder, in denen Umsätze erzielt werden, die sogenannten „Marktstaaten“, mehr Rechte bei der Besteuerung der weltweit einhundert größten MNUs. Den Regierungen entgehen weltweit schätzungsweise 200 Milliarden US-Dollar an Einnahmen, weil Unternehmen ihren Hauptsitz – oder den Sitz besonders profitabler Unternehmenstöchter – in Steueroasen verlagern, wo keine oder kaum Steuern anfallen. Diese erste Reformsäule soll ab 2023 Unternehmensgewinne in Höhe von geschätzt 125 Milliarden US-Dollar auf Marktstaaten umverteilen und somit dort mehr Einnahmen generieren.

Eine zweite Neuerung besteht in der Einführung eines globalen Mindeststeuersatzes von 15 Prozent für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro. Dies soll den weltweiten Abwärtstrend der Körperschaftsteuersätze stoppen. Eine Studie der OECD zeigt, dass diese Mindeststeuer weltweit rund 150 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Einnahmen in die Staatskassen fließen lassen könnte. Beim Gipfeltreffen der G20 in Rom am 30. und 31. Oktober bezeichnete Bundeskanzlerin Merkel die Mindeststeuer als „ein klares Gerechtigkeitssignal in Zeiten der Digitalisierung“.

Wie es scheint, kommt die Reform genau zum richtigen Zeitpunkt. Regierungen weltweit sind auf der Suche nach zusätzlichen Einnahmequellen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des globalen Klimawandels zu bekämpfen. Nun sollen endlich auch die großen Digitalunternehmen, die sich der Besteuerung bisher weitgehend entziehen konnten, ihren Beitrag liefern.

Alles gut also? Leider nein. Internationale NROs und unabhängige Expert*innen schätzen das Verhandlungsergebnis eher nüchtern ein, nicht zuletzt, weil in letzter Minute eine zehnjährige Übergangsperiode mit großzügigen Sonderregelungen (sog. substance carve-outs) in das Abkommen aufgenommen wurde. Hinzu kommt, dass Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer vor allem dort anfallen, wo Unternehmen ihren Hauptsitz haben – in der EU beispielsweise geschätzte 63 Milliarden Euro im Jahr 2023. Hingegen werden aus der Gruppe der Entwicklungsländer in erster Linie einige wenige große Schwellenländer von der Mindeststeuer profitieren können.

Auch die Umverteilung von Besteuerungsrechten auf die Marktstaaten begünstigt vor allem die reichen bzw. bevölkerungsreichen Länder mit großen Absatzmärkten. Die Erklärung der OECD sagt, dass Entwicklungsländer „im Verhältnis zu ihren existierenden Einnahmen“ stärker profitieren werden. Diese sind im Durchschnitt aber deutlich niedriger als jene der OECD-Mitgliedsländer. Im Übrigen müssen alle teilnehmenden Staaten künftig auf die eigene Besteuerung digitaler Unternehmen verzichten. Das kann in Einzelfällen erhebliche Steuerausfälle nach sich ziehen. Ein Ausweg wäre, jene Unternehmen, die nicht zu den einhundert größten gehören, weiterhin mit nationalen Digitalsteuern zu belegen. Dies ist in der aktuellen Reformvorlage aber nicht vorgesehen.

Warum haben Entwicklungsländer dem Reformpapier dann aber größtenteils zugestimmt? Zum einen haben es Organisationen wie das African Tax Administration Forum (ATAF) erreicht, dass einige Regelungen aufgenommen wurden, die im Interesse der Entwicklungsländer liegen. Dazu gehören beispielsweise niedrigere Schwellenwerte (250.000 statt 1 Mio. EUR) für Umsätze, ab denen die Besteuerungsrechte von Marktstaaten greifen, in Staaten mit einem Bruttoinlandsprodukt von weniger als 40 Milliarden Euro. So kommen auch viele Niedrigeinkommensländer zu zusätzlichen Einnahmen – soweit sie in der Lage sind, die komplexen Regelungen umzusetzen.

Zum anderen erhoffen sich manche Regierungen tatsächlich eine Einhegung des ruinösen internationalen Steuerwettbewerbs. Ein Mindeststeuersatz von lediglich 15 Prozent kann aber im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass die Körperschaftsteuersätze zumindest der Entwicklungsländer sich diesem Wert nähern. Die Suche nach einem effektiven und fairen internationalen Steuersystem ist mit dieser Reform also nicht beendet, sondern muss in eine neue Runde gehen.