

Rudolf Hickel

Nach dem Gipfel der G20-Finanzminister*innen und -Gouverneur*innen der Zentralbanken in Venedig

Interview im Deutschlandfunk am 9. 7. 2021: https://srv.deutschlandradio.de/dlf-audiothek-audio-teilen.3265.de.html?mdm:audio_id=940398

Kurzfassung der FR vom 15. 05. 2021: <https://www.fr.de/meinung/gastbeitraege/globale-steuer-gerechtere-verteilung-ist-noetig-90861255.html>

Epochenwechsel zur weltweit fairen Unternehmensbesteuerung

Nach einem über zwanzig Jahre dauernden Ringen ist der Einstieg in die Mindestbesteuerung der global agierenden Megakonzerne gelungen. Die OECD, 2017 durch die Gruppe der 19 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer + EU beauftragt, hat Vorschläge gegen die Steuervermeidungspraxis durch grenzübergreifende Gewinnkürzungen und Verlagerungen der Multis vorgelegt. Mittlerweile haben 132 Staaten zugesimmt. Ärgerlich ist, zu den derzeitigen acht Verweigerungsstaaten gehören die EU-Staaten Estland, Irland und Ungarn (Zypern hat die Verhandlungen boykottiert).

Zwei Säulen sollen ab 2023 die Gesamtarchitektur der Mindestbesteuerung stützen. Die **eine Säule** dient einem weltweit gültigen Mindeststeuersatz von 15 Prozent, egal in welchem Land internationale Konzerne ab einem Umsatzvolumen von 750 Mio. \$. ihre Gewinne erzielen. Ein Beispiel: Nutzt ein deutscher Konzern den Niedrigsteuersatz von 12,5 Prozent in Irland, dann muss die Differenz von 2,5 Prozentpunkten ab 2023 an den deutschen Fiskus abgeführt werden oder aber Irland kassiert durch die Anhebung des Steuersatzes auf 15 Prozent den Steuerzuschlag. Bei der derzeit geplanten Umsatzschwelle wird die Zahl der betroffenen Multis auf weltweit 7000 bis 8000 geschätzt. In Deutschland sind derzeit nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 827 international tätige Konzerne betroffen. Erwartet werden vorsichtig geschätzt in der EU Mehreinnahmen um die 50 Mrd. Euro.

Die **andere Säule** dient der dringend notwendig gewordenen Verteilung der Steuereinnahmen aus Gewinnen großer Konzerne auf die Länder, in denen die Umsatzerlöse erzielt werden. Steueransprüche gehen an den Fiskus des Marktlandes, nicht mehr nur an den Staat mit dem Sitz des multinationalen Konzerns. Vorgeschlagen wird: Beträgt der Gewinn eines multinationalen Unternehmens mehr als 10% des Umsatzes, werden vom darüberhinausgehenden «Übergewinn» 20 bis 30% an die Marktländerstaaten zur Besteuerung abgetreten. Allerdings setzt die angemessene Aufteilung der Steuern erst bei Konzernen mit einem Jahresumsatz von 20 Mrd. \$ ein. Immerhin wird angestrebt, die Umsatzschwelle nach sieben Jahren auf 10 Mrd. Euro abzuschmelzen. Der Reformbedarf hat im Zuge der Digitalisierung und damit der Dominanz der Digital-Tech-Riesen wie Google, Apple, Amazon, Facebook massiv zugenommen. Beispielsweise erzielt AMAZON in Deutschland hohe, Gewinne bringende Umsatzerlöse, die oftmals kaum zu Steuereinnahmen im Markland Deutschland führen. Dadurch wird AMAZON zum kostenlosen Nutznießer der für die Geschäfte unverzichtbaren staatlichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Infrastruktur. Das neue Prinzip lautet: Das Land erhält entsprechend der erzielten Gewinne angemessene Steuereinnahmen. Das Instrument zur anteiligen Steuerzuteilung wird wegen der Dominanz der neuen Konzernriesen als Digitalsteuer bezeichnet. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Markland-Steuer, die für alle Konzerne mit einem hohen Anteil an Auslandsgeschäften gilt. Nicht nur SAP, sondern Konzerne wie VW, Daimler, Allianz, Siemens und Bosch müssen im Prinzip

von den bisher nur in Deutschland kassierten Steuereinnahmen zu versteuernde Gewinnanteile an die Staaten mit den ausländischen Märkten abgeben.

Der Einstieg läutet einen Epochenwechsel der Besteuerung unter dem Regime der Globalisierung ein. Die bodenlose Niedrigsteuerkonkurrenz wird mit einer Mindestbesteuerung begrenzt. Die Wende zur multilateralen Gestaltung einer fairen Globalisierung wird angegangen. Die neoliberale Ideologie von der weltweit wohlstandssteigernden Konkurrenz auch mit unfairen Mitteln der Steuergestaltung um Unternehmensansiedelungen mit Niedrigststeuern ist geplatzt. Was da weltweit stattgefunden hat, ist ein „Nullsummendiebstahl“ (Gabriel Zucman). Durch den Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze für Multis hat auch der Druck zur Steuersenkung in den Staaten, die die Unternehmen an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben angemessen beteiligen wollen, zugenommen. Seit 1980 ist der durchschnittliche Steuersatz auf Kapitalgesellschaften von 45 Prozent auf 23,3 Prozent 2020 zurückgegangen. Die Basis zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben vor allem in die zukunftssichernde Infrastruktur ist erodiert. Aber auch die Niedrigsteuerländer zählen am Ende zu den Verlierern. Die steigende Wirtschaftskraft durch Niedrigsteuersätze im Klima verarmter Staaten ist nicht dauerhaft zu halten. Daher wundert es nicht, dass Joe Biden zusammen mit der Finanzministerin Janet Yellen das Game Changing eingeleitet haben. Bedrohliche Infrastrukturdefizite sowie die Finanzierung Billionen schwerer New-Deal-Programme begründen die geplante Anhebung des Steuersatzes der Kapitalgesellschaften von den durch Trump durchgesetzten 21 Prozent auf 28 Prozent. Da wird mit einem erneuten Schub der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer gedroht. Deshalb läutet die Wende zur weltweiten Mindestbesteuerung eine neue Ära der gestalteten Globalisierung ein. Nach dem Trumpschen Protektionismus wird erstmals wieder zum aktiven Multilateralismus zurückgekehrt. Die Weltwirtschaft kann sich nur nachhaltig entwickeln, wenn die Staaten jeweils finanziell handlungsfähig sind. Der Wettbewerb um die Zukunftsfähigkeit der Staaten löst das steuerliche Niedrigkonkurrieren ab.

Es gibt viel ernstzunehmende Kritik an den beschlossenen Regelungen. Durch den Kompromisszwang sind die Zielgenauigkeit und die Wirksamkeit geschwächt worden. Das Projekt zum Erfolg bringen – dazu dient die aus der Kritik entwickelte Schärfung der weltweiten Mindestbesteuerung:

- In der Tat, der Einstieg mit dem Mindeststeuersatz von 15 Prozent ist viel zu niedrig. Gegenüber relevanten Industrieländern mit deutlich höheren Steuersätzen bleibt der Spielraum für den Steuersenkungswettbewerb bei der Untergrenze 15 Prozent noch viel zu groß. In Deutschland liegt gegenüber dem derzeitigen Steuersatz für Kapitalgesellschaften von knapp 30% künftig der Anpassungsspielraum bei knapp 15 Prozentpunkten. Wenn dann etwa Irland den Satz von derzeit 12,5 Prozent auf den Mindeststeuersatz erhöht, entfällt in Deutschland auch noch der Steuerzugewinn im Umfang von 2,5 Prozentpunkten. Der Mindeststeuersatz sollte unbedingt auf die ursprünglich durch Joe Biden angestrebten 21 Prozent angehoben werden. Sicherlich würden dann die derzeit positiven Meldungen zu den 15 Prozent durch die Bosse der Digitalkonzerne verstummen.
- Darüber hinaus führen die hohen Umsatzschwellen, ab denen die Maßnahmen einsetzen, dazu, dass zu wenige Konzerne in die Mindestbesteuerung einbezogen werden.
- Ärgerlich sind die jetzt schon vereinbarten Ausnahmeregeln, die Großbritannien für die Banken und Rohstofflieferanten durchgesetzt hat.

- Die Bewertung hängt allerdings auch von der Regelung der derzeit noch offenen Punkte ab. Joseph Stiglitz warnt zu recht vor dem „Teufel, der im Detail“ liegt. Bei der weiteren Arbeit an den beiden Säulen muss verhindert werden, dass die Mindestbesteuerung einem Schweizer Käse mit immer größer werdenden Löchern gleicht.
- Wie viele Regulierungen nach Skandalen über aggressive Steuervermeidungsmodelle von Konzernen zeigen (etwa „LuxLeaks“), danach droht die Gefahr einer „regulatorischen Dialektik“. Auf die neuen Regelungen wird viel Kreativität bei der Suche nach neuen Schlupflöchern und Steuervermeidungsstrategien angewendet. Deshalb muss auch der Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden über das „Country-by-Country-Reporting“, das in der EU angewendet wird, mit Informationen über grenzüberschreitende Konzernstrukturen bei den Finanzbehörden ausgebaut werden.

Für die weltweite Lösung ist die Führungsrolle der EU wichtig. Sie bietet bei der Durchsetzung der weltweiten Mindestbesteuerung globaler Unternehmen ein jämmerliches Bild. Die drei Mitgliedsstaaten Estland, Irland und Ungarn verweigern sich und Zypern hat nicht einmal an den OECD-Verhandlungen teilgenommen. Irland versucht auch noch, rechtlich die Einführung in den willigen Mitgliedsländern zu torpedieren. Gegen die Bremserfunktion hilft nur die Ablösung der Einstimmigkeit bei Entscheidungen zur harmonisierten Steuerpolitik durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung im EU-Vertrag.