

Wie man Steuerflucht und Steuer-Unterbietung beenden kann

Dass US-Internetkonzerne in Deutschland trotz erheblicher Umsätze kaum Steuern zahlen, stört viele. Dass deutsche Firmen vom gleichen System profitieren, dämpft jedoch den Reformwillen. Ausgerechnet aus Trumps Amerika, das sich die althergebrachten Steuer-Aufteilungsregeln außer Kraft setzt, wenn sie stören, kommt nun der Impuls für eine Eindämmung der internationalen Steuerflucht und der Steuer-Unterbietung.

Große amerikanische Digitalkonzerne wie Google, Apple, Facebook und Amazon zahlen auf ihre weltweiten Milliarden Gewinne kaum Steuern. Schon gar nicht in der EU, obwohl sie dort einen beträchtlichen Teil ihrer Umsätze erzielen. Ihre europäischen Töchter haben sich in Steueroasen wie Irland, Luxemburg und den Niederlanden angesiedelt, die ihnen niedrige Steuersätze und gute Möglichkeiten zur Steuervermeidung gewährten. Frankreich, Großbritannien und Österreich haben eigene Schritte in Richtung Besteuerung des Umsatzes der Digitalkonzerne unternommen. Der deutsche Finanzminister dagegen will auf eine international abgestimmte Lösung warten. Diese könnte näher rücken. Auf ihrem Treffen Anfang Juni in Japan haben sich die 20 größten Industrie- und Schwellenländer (G20) darauf geeinigt, ein Konzept für eine globale Mindestbesteuerung zu entwickeln und den Zugriff des Fiskus auf die Digitalwirtschaft zu verbessern.

Der Internationale Währungsfonds hat in einem vor einigen Monaten vorgelegten "Policy Paper" mit dem Titel "[Corporate Taxation in the Global Economy](#)" deutlich gemacht, dass die fehlende Besteuerung der Gewinne von ausländischen Digitalkonzernen in den Zielländern etablierten Steuergrundsätzen folgt. Dass man in einem Land viel verkaufen kann, ohne dort Steuern zu zahlen, sei schon lange so. Es falle den Bürgern nur in Bezug auf die Internetkonzerne stärker auf, weil sie direkt mit diesen interagierten, während traditionelles Exportgeschäft oft über Importfirmen abgewickelt werde.

Die althergebrachten Prinzipien der internationalen Verteilung von Besteuerungsrechten werden nun erstmals ernsthaft auf den Prüfstand gestellt. Sie sind durchaus nicht unumstritten, da sie manche Arten von Ländern benachteiligen, und weil sie von multinationalen Unternehmen dazu genutzt werden können, der Besteuerung weitgehend oder ganz zu entkommen.

Deutsche Firmen profitieren

Die Steuerprinzipien, die den US-Internetkonzernen erlauben, bei uns keine Steuern zu zahlen, wirken sich allerdings auch vorteilhaft für deutsche Konzerne und den deutschen Fiskus aus. Sie erlauben es dem deutschen Finanzminister, die Steuern auf Gewinne aus dem Exportgeschäft mit den Bürgern anderer Länder zu vereinnahmen. Und sie ermöglichen es deutschen Multis, der Besteuerung in Ländern auszuweichen, in denen sie aktiv sind und Gewinne machen.

Die Prinzipien der Aufteilung der Besteuerungsrechte wurden überwiegend schon vor fast einem Jahrhundert vom UN-Vorgänger Völkerbund entwickelt. Zu ihnen gehört, dass die Wertschöpfung eines Unternehmens an der Quelle besteuert wird, also dort wo die Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital für die Produktion eingesetzt werden. Löhne, Mieten und Pachten und Gewinne werden ausschließlich im Produktionsland besteuert, auch wenn die Endprodukte im Ausland konsumiert werden.

Nationen mit Exportüberschuss und solche mit großen multinationalen Unternehmen profitieren vom Status quo. Dazu gehört Deutschland in starkem Maße. Andere, darunter die meisten Entwicklungsländer, die keine Multis haben und Produkte mit geringer Wertschöpfung exportieren, würden von einer teilweisen Verlagerung des Besteuerungsrechts auf Zielländer profitieren.

Die Entwicklungsländer haben allerdings bei der Entwicklung und Reform der internationalen

Besteuerungsgrundsätze wenig zu melden. Dabei ist Steuervermeidung durch Konzerne für sie ein besonders schwerwiegendes Problem. Eine überspitzte Beschreibung des Entscheidungsprozesses geht laut IWF so: "Die USA gehen voran, die OECD und ihre Mitglieder finden einen Kompromiss und der Rest der Welt folgt." Die OECD ist ein informeller Klub der Industrieländer.

Als Rohstoff dürfte man Daten besteuern

Der IWF nennt allerdings auch eine Begründungsmöglichkeit für die Besteuerung von Internetkonzernen, die nicht in Konflikt mit althergebrachten Prinzipien der Steuerverteilung kommt. Man könne die Daten der Bürger eines Landes als Rohstoff betrachten, der von den IT-Konzernen ausgebeutet wird. Dann könnte man sich auf das besondere Besteuerungsrecht für die Ausbeutung ortsgebundener natürlicher Ressourcen berufen, das Regierungen seit jeher zugestanden wird.

Zu den Grundprinzipien gehört auch, dass bei verbundenen Unternehmen Verträge und Preise anerkannt werden, die ausgestaltet sind, wie zwischen unverbundenen Unternehmen üblich. Dieser Fremdvergleich soll verhindern, dass Konzernunternehmen ihre Gewinne durch besonders hohe oder niedrige Preise für interne Zulieferungen dorthin verlagern, wo sie gering besteuert werden. Das zu verhindern gelingt allerdings immer weniger, vor allem weil das Kapital so flüchtig ist. Eine Holding, die das Kapital des Konzerns besitzt und damit den Anspruch auf den Nettogewinn hat, kann man überall errichten.

Auch das ist allerdings nicht in Stein gemeißelt. In Deutschland galt das Prinzip, dass sich das gültige Steuerregime danach richtet, wo ein Unternehmen sein echtes Hauptquartier hatte, bevor der Europäische Gerichtshof die Freizügigkeit auch für juristische Personen so weit auslegte, dass sich Unternehmen heute ihr Steuerregime frei aussuchen können, unabhängig davon, wo sie produzieren oder verkaufen. Diese Rechtsphilosophie vertraten schon zuvor die USA und Großbritannien. "Das sei, wie wenn man sich als Privatperson ein beliebiges Land aussuchen könne, dessen Staatsangehörigkeit man haben möchte, unabhängig davon, wo man lebt, schreibt die renommierte Juristin an der Columbia University, Katharina Pistor in ihrem Buch "Coding Capital". Und der Pass, den man dann bekomme, würde weltweit als Reisedokument anerkannt.

[Buchbesprechung: Katharina Pistor über das \(Vor-\)Recht der Kapitalisten](#)

Bei Internetunternehmen ist das Problem besonders groß, weil Patente und Markenrechte dort eine so große Rolle spielen und deren fairer Wert kaum feststellbar ist.

Schon seit 2013 gibt es das BEPS-Projekt der G20-Gruppe und der OECD. BEPS ist die englische Abkürzung von Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. Das Projekt entwickelt Standards gegen die eklatantesten Missstände, wie etwa hohe Steuerrabatte für Einzelunternehmen zur Ansiedlungsförderung. Auf dieser Basis hat die EU-Kommission eine widerstrebende irische Regierung gezwungen, 13 Milliarden Euro Steuern von Apple nachzufordern.

Das BEPS-Projekt wahrt allerdings die Grundsätze der Quellenbesteuerung und des Fremdvergleichs. Grundlegendere Veränderungen der internationalen Besteuerungssystematik werden also in diesem Rahmen nicht erwogen. Auch der Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze für internationale Unternehmen, der von den Gewinnverlagerungsmöglichkeiten befeuert wird, steht nicht auf der Agenda des BEPS-Projekts.

Die IWF-Berichterstatter befürchten, dass eine Einschränkung von Spezialregelungen ohne sonstige Änderungen diesen Steuerwettbewerb sogar noch anheizen könnte. Viele Mitgliedsländer des IWF und die IWF-Berichterstatter halten daher grundlegendere Reformen für nötig. Das Prinzip des Fremdvergleichs gilt vielen als in der heutigen Zeit nicht mehr sinnvoll umsetzbar und die Quellenbesteuerung empfinden Vertreter der

Entwicklungs- und Schwellenländer als unfair. Alternativen gibt es.

Die USA schlagen neue Wege ein

Der IWF ließ für das Policy Paper die Ökonomen aus seinem Stab verschiedene Konzepte diskutieren. Dabei geht es nicht nur um die direkten Steuerverluste aus den Vermeidungsaktionen. Der IWF-Stab macht diese Vermeidungsmöglichkeiten dafür verantwortlich, dass weltweit die Regierungen sich einen Unterbietungswettbewerb bei den Unternehmensteuersätzen liefern. Die Steuerausfälle daraus seien noch einmal deutlich höher als die direkten Effekte.

Manche Länder beschreiten oder diskutieren neue Wege, die mit einem oder mehreren der bisher gültigen Prinzipien brechen, nach denen das Zugriffsrecht nationaler Steuerbehörden geregelt wird. Denn diese Prinzipien sind es, die Steuervermeider zum eigenen Vorteil ausnutzen. Die wichtigsten sind: Besteuerung am Sitz der Hauptverwaltung, die Nicht-Doppelbesteuerung, der Fremdvergleich und das Erfordernis einer nennenswerten physischen Präsenz des Unternehmens im Land.

Vor allem der US-Gesetzgeber hat mit neuen Gesetzen und Initiativen den Instrumentenkasten um einige Instrumente erweitert, die bisher als unvereinbar mit internationalen Vertragswerken galten. Dazu gehören Mindeststeuern sowohl auf ausländische Töchter US-amerikanischer Unternehmen als auch auf US-Töchter ausländischer Konzernmütter. Die USA erheben eine Steuer von bis zu 10 Prozent auf "Global Intangible Low-Taxed Income" (GILTI) von Töchtern amerikanischer Unternehmen im Ausland. Das sind Gewinne, die im Ausland unzureichend besteuert werden, nämlich mit einem Satz niedriger als 13,5 Prozent. Je höher die Besteuerung im Ausland, desto niedriger fällt die US-Steuer aus.

Der IWF-Stab betrachtet diese Art der Besteuerung als ein sinnvolles Mittel, die Abwärtskonkurrenz der Steuersätze zu bremsen. Allerdings gebe es das Risiko, dass die Holdingsgesellschaften aus dem Land, das diese Steuer einführt, das Weite suchen.

Für die umgekehrte Konstellation gibt es in den USA seit Kurzem die "Base Erosion Anti-Abuse Tax", kurz BEAT. Für alle Unternehmen mit Sitz in den USA wird demnach mindestens eine Antimissbrauchssteuer berechnet, bei der zwar der Steuersatz reduziert ist, aber dafür sind Zahlungen an verbundene Unternehmen im Ausland für Managementgebühren, Zinsen, Patente und Markenrechte nicht abzugsfähig. Ist diese Antimissbrauchssteuer höher als die Steuer nach normalen Regeln, ist sie zu zahlen.

Der IWF bezeichnet das als sehr grobes Instrument, das man verbessern könnte. So könne man die steuerliche Anerkennung solcher interner Zahlungen oder sonstiger Vorteile nach Doppelbesteuerungsabkommen vom Nachweis abhängig machen, dass darauf im Ausland ein angemessener Steuersatz gezahlt wurde. Besonders Niedrigeinkommensländer könnten sich die Vorreiterschaft der USA zunutze machen, meint der IWF. Denn ein solches System ist relativ einfach zu handhaben.

Dass diese Mindeststeuern bedeuten können, dass zwei Steuerbehörden auf die gleiche Steuerbasis zugreifen, ficht den IWF nicht an. "Doppelbesteuerung ist kein Problem an sich", schreiben die Experten: "Es kommt auf den gezahlten Gesamtsteuersatz an."

Tatsächlich scheinen die [Verhandlungen in den internationalen Gremien wie G20](#) auf die Einführung einer Mindeststeuerregel zuzulaufen.

Gewinnaufteilung statt Fremdvergleich

Das Fremdvergleichsprinzip besagt, dass Zahlungen zwischen verbundenen Unternehmen als

gewinnmindernde Kosten anerkannt werden, soweit sie vergleichbar mit Zahlungen an Fremde sind. In der Praxis gibt es aber für viele einzigartige Patente und Markenrechte keinen Marktpreis - ein Vergleich ist also kaum möglich. Auf die Lösung dieses Problems zielt der Vorschlag, Gewinne zentral zu besteuern und nach vereinbarten Kriterien auf beteiligte Länder zu verteilen. Das könnte auf globaler Ebene sein, aber auch etwa auf EU-Ebene. Die von der EU vorgeschlagene und von der Bundesregierung unterstützte Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer (CCCTB) fällt in diese Kategorie. Sie soll den Steuerunterbietungswettbewerb innerhalb der EU zähmen. Verteilungskriterien wären das im jeweiligen Land investierte Kapital, die dortigen Verkäufe und der Arbeitseinsatz. Jede Regierung könnte weiterhin den Steuersatz auf den ihr zugewiesenen Teil der Bemessungsgrundlage bestimmen.

Der IWF weist auf einige Probleme des Ansatzes hin. Gewinnverlagerung in außereuropäische Steueroasen lässt sich so nicht vermeiden. Und eine globale Einigung auf eine gemeinsame Steuerbasis und auf die Kriterien für die Aufteilung sind kaum zu erwarten. Zudem warnen die Experten, dass sich durch zwischengeschaltete Vertriebsgesellschaften in Niedrigsteuereändern die Zuteilung manipulieren ließe.

Durch einen Gesetzesvorschlag der Republikaner im US-Kongress, der in dieser Form nicht umgesetzt wurde, hat auch eine radikale Abkehr vom Quellenprinzip Einzug in die Reformdebatte gehalten. Bei der sogenannten Border Adjusted Tax sollten Exporte freigestellt und dafür die bisher nicht mit Unternehmensteuern belegten Importe belastet werden. Das kommt dem nahe, was in Europa in Form der Mehrwertsteuer praktiziert wird, mit dem Unterschied, dass Lohnkosten bei der Border Adjusted Tax abziehbar sind, bei der Mehrwertsteuer nicht.

Das ideale Steuerkonzept

Eine ebenfalls diskutierte, weitergehende Variante ist die Destination Based Cash Flow Tax. Hier werden Investitionen sofort gewinnmindernd abgezogen. Gezahlte Zinsen können dagegen nicht abgezogen werden. Auf diese Weise würde der an Fremdkapitalgeber ausgeschüttete Teil der Wertschöpfung schon an der Quelle besteuert. Anleger könnten sich nicht durch Nutzung von Steueroasen der Besteuerung ihrer Kapitaleinkünfte entziehen und der bisherige steuerliche Anreiz zu hoher Fremdkapitalfinanzierung entfele. Da die Erträge von Investitionen erst besteuert würden, wenn sie anfallen, würde auch die Investitionsentscheidung nicht verzerrt.

Die IWF-Experten lassen erkennen, dass sie das für das ideale Steuerkonzept halten. Der internationale Steuerwettbewerb würde weitgehend beseitigt. Wenn ein Land anfinge, hätten andere einen starken Anreiz, nachzuziehen, da ihre Unternehmen sonst Doppelbesteuerung ausgesetzt wären.

Die Verwerfungen durch umfangreiche Doppelbesteuerung in der Übergangszeit wären allerdings ein hoher Preis. Die IWF-Volkswirte gehen davon aus, dass Länder mit Importüberschüssen profitieren würden, solche mit Exportüberschüssen wie Deutschland draufzahlen würden. Ärmere Länder würden profitieren, weil diese bisher besonders stark unter Gewinnverlagerung ins Ausland leiden. Langfristig könnte jedoch sogar Deutschland einen Vorteil ziehen, dann nämlich, wenn das aufgehäufte Auslandsvermögen eingesetzt wird, um künftige Importüberschüsse zu finanzieren. Damit wird aufgrund der Bevölkerungsalterung langfristig gerechnet.

[7.8.2019]