

STANDPUNKT

OECD-Steuerpläne: Optimismus fehl am Platz

Von Johanna Hey, Wolfram F. Richter, Christoph Spengel

Nicht weniger als 132 Länder sind unter Vermittlung der Industrieländerorganisation OECD übereingekommen, die Besteuerung großer, weltweit tätiger Konzerne zu reformieren. Nicht länger soll es ihnen möglich sein, die Steuerlast durch legale, aber clevere Gewinnverlagerung auf nahe null zu drücken. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde vereinbart, dass der effektive Körperschaftsteuersatz künftig in keinem Land 15 Prozent unterschreiten darf. Für diese Mindestbesteuerung fochten insbesondere Bundesfinanzminister Olaf Scholz und sein französischer Amtskollege. Eine weitere Vereinbarung sieht vor, dass Besteuerungsrechte international neu verteilt werden, und zwar mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die besonders profitablen Konzerne ihre Gewinne künftig auch da versteuern, wo die Kunden sitzen. Nach geltendem Recht ist das nicht gewährleistet.

Eine vergleichbare Bereitschaft zur Reform der internationalen Besteuerung hat die Welt noch nicht gesehen. Zu Recht ist von einem historischen Unterfangen die Rede. Umso wichtiger ist, dass die Reform gelingt und ihre Ziele erreicht. Leider muss man daran zweifeln, und das aus mehreren Gründen.

Eine erste Fehleinschätzung liegt in der verbreiteten Annahme, dass sich Deutschland zu den Gewinnern der Reform zählen dürfe. Der Mindeststeuersatz von 15 Prozent bringt Deutschland entgegen allen politischen Versprechungen keine Vorteile. Es schadet deutschen Unternehmen vielmehr, wenn sie künftig im niedrig besteuerten Ausland höhere Steuern zahlen müssen.

Dieser Nachteil wird auch durch keinen Zuwachs beim inländischen Steueraufkommen aufgewogen. Das wäre allenfalls dann der Fall, wenn Deutschland als steuerlicher Standort attraktiver würde. Davon ist aber nicht auszugehen. Wegen der Gewerbesteuer, die zu dem Körperschaftsteuersatz von 15 Prozent hinzuzurechnen ist, ist und bleibt Deutschland für Konzerne ein Hochsteuerland.

Nun könnte man hoffen, dass Deutschland von der geplanten Neuverteilung von Besteuerungsrechten profitiert. Schließlich haben Google, Facebook & Co. in Deutschland viele Kunden. Andererseits sitzen auch viele Kunden der besonders profitablen deutschen Konzerne wie SAP und BioNTech im Ausland. Daher kann

es nicht überraschen, dass der deutsche Fiskus nach ersten Schätzungen per saldo allenfalls Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro erwarten darf. Und selbst dieser geringe Zuwachs hat seinen Preis. Die Vereinigten Staaten verlangen von den anderen Ländern dafür, dass sie die Kosten der Neuverteilung von Besteuerungsrechten zu zwei Dritteln tragen, auf die Erhebung spezieller Steuern auf Digitalgeschäfte zu verzichten.

Die vereinbarten Ziele werden sich aber auch kaum in die Praxis überführen lassen, und zwar aus einem einfachen Grund: Um die Mindestbesteuerung durchzusetzen und auch um die besonders profitablen Konzerne zu identifizieren, benötigt man international angegliche Regeln der steuerlichen Gewinnermittlung. Die gibt es aber bis dato nicht und wird es auch auf absehbare Zeit nicht geben. Das zeigen die langjährigen vergeblichen Bemühungen der Europäischen Union, gemeinsame Regeln der steuerlichen Gewinnermittlung einzuführen. Wenn es nicht einmal Europa schafft, Gewinne einheitlich zu ermitteln, sollte man dies von der Welt erst recht nicht erwarten.

Hinzu kommt, dass es mit einer steuerlichen Rechtsangleichung nicht getan sein wird. Vielmehr müssten die Staaten zusätzlich darauf verzichten, sich in Unternehmensentscheidungen einzumischen. Ansonsten könnten die Sitzstaaten besonders profitabler Konzerne die Umverteilung von Besteuerungsrechten dadurch unterlaufen, dass sie durch erzwungene gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen die Voraussetzungen der Umverteilung aufheben. Ohne Not verzichtet schließlich kein Staat auf Steuereinnahmen, und nicht nur China, sondern zunehmend auch westliche Staaten versuchen, Unternehmensentscheidungen im nationalen Sinne zu beeinflussen.

Besser wäre es, wenn die OECD den internationalen Reformwillen nutzen würde, gezielt jene Regeln zu verändern, die für die steuerliche Gewinnverlagerung zentral genutzt werden. Sie betreffen die Rechte bei der Besteuerung von Eigenkapital und Lizenzen.

Steuerlich betrachtet, erzeugt Eigenkapital Erträge, Fremdkapital dagegen Aufwand. Diese unterschiedliche Behandlung schafft falsche Anreize, Investitionen in Hochsteuerländern vorzugsweise fremd zu finanzieren. Aus dem Weg schaffen ließe sich dieses Problem dadurch, dass Eigen- und Fremdkapitalerträge steuerlich gleichbehandelt würden.

Für die digitale Wirtschaft ist gleichwohl die Besteuerung von Lizenzen zentraler. Nach geltendem Recht werden Lizenzeinnahmen allein im Sitzstaat des Rechteinhabers besteuert. Im Quellenstaat verkürzen hingegen die Lizenzausgaben den steuerpflichtigen Gewinn. Das schafft falsche Anreize, die Haltung der Lizenzrechte so zu platzieren und die Nutzungsgebühren so zu bemessen, dass die Erträge von wirtschaftlichen Nutzungsrechten möglichst niedrig besteuert werden.

Lösen ließe sich das Problem nur dadurch, dass die Besteuerungsrechte bei Lizenzen und anderen wirtschaftlichen Nutzungsrechten neu verteilt würden. Im Verhältnis von Industrie- und Entwicklungsländern ist man einen ersten Schritt gegangen. Und zwar wurden jüngst Pläne entwickelt, Entwicklungsländern das Recht einzuräumen, auf Auslandszahlungen für automatisierte digitale Dienstleistungen eine Quellensteuer zu erheben. Dadurch wird Steuersubstrat im Quellenstaat gehalten.

Diese einleuchtende Regelung sollte für die OECD Ausgangspunkt einer Neuverteilung der Besteuerungsrechte bei wirtschaftlichen Nutzungsrechten sein. Entsprechende Bemühungen wären weniger revolutionär, aber sachgerechter und erfolgversprechender als der derzeit von der Politik verfolgte Ansatz.

Johanna Hey leitet das Institut für Steuerrecht an der Universität zu Köln.

Wolfram F. Richter ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre an der TU Dortmund.

Christoph Spengel hält den Lehrstuhl für

betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Mannheim.

Die Autoren sind Mitglieder im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums.