



Münster Practice and Policy: Google-Steuer vs. grundlegende Reform des internationalen Steuersystems

Ausgabe 3

Google-Steuer vs. grundlegende Reform des internationalen Steuersystems

- Wie Unternehmensgewinne besteuert werden, hat sich in den Grundzügen seit fast 100 Jahren kaum geändert – zunehmende Digitalisierung und internationale Ausrichtung der Unternehmen erzwingen jedoch einen Systemwechsel.
- Eine grundlegende internationale Reform ist bereits im Entstehen – auf eine Besteuerung von digitalen Umsätzen („Google-Steuer“) sollte die Politik daher verzichten. Besser ist das angestrebte Paket aus Besteuerung digitaler Präsenz, Steuern am Standort des Endkunden und effektiver Mindestbesteuerung.

Am 29. Januar 2019 trat Pascal Saint-Amans, Direktor der OECD-Steuerabteilung, gut gelaunt vor die Presse und verkündete, die Verhandlungen über eine Reform der internationalen Besteuerung machten „bedeutende Fortschritte“. Seit Monaten verhandeln die Vertreter von 127 Staaten in Paris, dem Hauptsitz der OECD, wie den Herausforderungen durch die Digitalisierung begegnet werden soll. Nun scheinen sich die beteiligten Länder auf bestimmte Prinzipien geeinigt zu haben, um die Steuervermeidung großer multinationaler Unternehmen wirksam einzugrenzen. In Zeiten von Trump und Brexit wäre ein solcher Konsens eine kleine politische Sensation.

Das bisherige System sieht vor, dass Unternehmensgewinne vornehmlich an der Quelle besteuert werden, also dort, wo produziert wird. Ist das Unternehmen in mehreren Ländern tätig, wird den einzelnen Standorten ein Gewinn zugewiesen, wie er für ein alleinstehendes Unternehmen gleicher Größe und Tätigkeit typisch wäre. Dies ist das Fremdvergleichsprinzip, das sogenannte *Arm's Length Principle*.

Die Idee hinter diesem Prinzip ist einfach und überzeugend: Besteuerung an der Quelle stellt sicher, dass diejenigen Standorte, die produktive Inputs bereitstellen (Infrastruktur, ausgebildete Arbeitskräfte), an den Gewinnen des Unternehmens beteiligt werden. Und der Fremdvergleich verhindert, dass multinationale Unternehmen besser oder schlechter besteuert werden, als wenn ihre Unternehmensteile unterschiedliche Eigentümer hätten. Doch die Realität sieht anders aus.

Durch geschickte Gestaltung von Verrechnungspreisen, Unternehmensstrukturen und kreditbasierten Finanzierungsmodellen gelingt es den zumeist US-basierten multinationalen Unternehmen, ihre weltweite Steuerlast deutlich zu reduzieren. Unternehmen wie Nike oder Starbucks ha-

ben in der Vergangenheit einen erheblichen Teil ihrer Gewinne in Niedrigsteuerländern oder Steueroasen ausgewiesen – nicht aber dort, wo Sportschuhe und Kaffee produziert und konsumiert werden.

Die Digitalisierung verschärft dieses Problem. Viele digitale Geschäftsmodelle basieren auf Algorithmen, Webdesign und anderen immateriellen Wirtschaftsgütern, die sich nahezu kostenlos in andere Länder verlagern lassen. Darüber hinaus können digitale Unternehmen in Ländern Umsätze tätigen, ohne dort physisch präsent zu sein. Sie sammeln Daten und schalten Werbung, ohne dass das Unternehmen eine Niederlassung (Betriebsstätte) im Inland hat, die nach geltenden Regeln eine Voraussetzung für die Besteuerung ist. Google, Facebook u. Co. machen so Milliardengewinne mit Kunden in Europa, weisen die Gewinne aber in den USA, auf den Bermudas oder in anderen Steueroasen aus. Und das ist im Rahmen des zurzeit geltenden Systems vollkommen legal.

Der öffentliche Druck, die Steuersparpraktiken der Konzerne wirksamer einzudämmen, hat in letzter Zeit immer mehr zugenommen und setzt die Politik unter Zugzwang. Bisherige Schritte etwa im Rahmen der OECD-Initiative BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) zielten die auf das Schließen einzelner Steuerschlupflöcher. Jetzt scheint der Druck aber groß genug zu sein, um grundsätzlichere Reformen anzugehen. Folgendes ist geplant:

Erstens: Besteuerung einer digitalen Präsenz. Staaten sollen künftig in die Lage versetzt werden, die Gewinne digitaler Unternehmen zu besteuern, auch wenn diese keine physische Präsenz (Betriebsstätte) im Inland haben. Voraussetzung ist eine „signifikante digitale Präsenz“, die sich zum Beispiel an der Zahl der regelmäßigen Nutzer messen lässt. Diese Maßnahme zielt vor allem auf die bekannten digitalen Plattformen, auf denen einheimische Konsumenten und einheimische Anbieter Geschäfte abwickeln, der Plattformanbieter und dessen Gewinne jedoch im Ausland sind.

Zweitens: Besteuerung am Standort des Endkunden. Die USA unterstützen zusammen mit China, Indien und Brasilien eine Reform, die einen Bruch mit dem bisher geltenden System der Quellenbesteuerung bedeutet. Gewinne sollen zukünftig stärker in den Absatzmarktstaaten besteuert werden, also dort, wo Waren und Dienstleistungen an den Endkunden verkauft werden. Steueroasen bestehen häufig aus nur winzig kleinen Märkten und müssten dementsprechend Federn lassen. Ein riesiger Absatzmarkt wie die USA, die zudem noch ein Importüberschuss aufweisen, würde voraussichtlich gewinnen.

Drittens: effektive Mindestbesteuerung. Staaten könnten sich zukünftig das Recht nehmen, die ausländischen Gewinne einheimischer Unternehmen (sowie die einheimischen Gewinne ausländischer Unternehmen) im Inland nachzubesteuern, wenn das Ausland einen zu niedrigen Steuersatz ansetzt. Diese effektive Mindestbesteuerung wird insbesondere von Deutschland und Frankreich befürwortet. Sie findet sich aber auch schon in dem seit Anfang 2018 geltenden US-Unternehmenssteuerrecht.

Diese drei Maßnahmen wären keine Reform aus einem Guss, ja, sie sind sogar teilweise widersprüchlich. Während die erste Maßnahme das Quellenprinzip den neuen digitalen Realitäten anpasst, brechen Maßnahmen 2 und 3 mit diesem Prinzip und verlagern die Besteuerungsrechte definitiv (Maßnahme 2) bzw. vorbehaltlich (Maßnahme 3) weg von der Quelle.

Das Bemerkenswerte ist aber gerade, dass 127 Staaten bereit sind, alle drei Schritte gleichzeitig in Betracht zu ziehen, um so eine koordinierte Lösung überhaupt erst möglich zu machen. Die USA könnten gut auf eine „signifikante digitale Präsenz“ verzichten, Deutschland mit seinem Exportüberschuss hadert mit der Verlagerung von Besteuerungsrechten in den Absatzmarktstaat. Doch Konsens scheint zu sein, dass man eine gemeinsame Lösung bevorzugt, auch wenn dies Kompromisse erfordert.

Die „Google-Steuer“ (eigentlich: Digital Services Tax), die nicht am Gewinn ansetzt, sondern eine Sondersteuer auf den Umsatz großer Digitalunternehmen ist, spielt in der Koordinationslösung der OECD keine Rolle mehr. Zwar scheinen einige EU-Staaten, darunter Frankreich und Österreich, nach wie vor entschlossen, dieses populäre, aber international umstrittene Instrument im nationalen Alleingang einzuführen. Die USA haben jedoch bereits jetzt starken Widerstand angekündigt. Nicht nur deswegen bremst die deutsche Regierung hinter den Kulissen (auch wenn die offizielle Haltung eher mit vager Zustimmung zu beschreiben ist).

Und das ist auch gut so. Während sich auf anderen Politikfeldern die internationalen Spannungen verschärfen, öffnet sich in der Steuerpolitik gerade ein Fenster für substanzielle Fortschritte durch internationale Kooperation. Isolierte Maßnahmen wie die Digitalsteuer, die vor allem US-Unternehmen treffen würde, sind eher kontraproduktiv. Ihr einziger Vorteil besteht darin, dass dem öffentlichen Druck Genüge getan wird, endlich mal auf die amerikanischen Internetriesen draufzuhauen.

Doch eine Begrenzung (sog. *ring-fencing*) der Maßnahmen auf die Digitalwirtschaft ist nicht sinnvoll. Denn die Steuervermeidungsaktivitäten von Google, Facebook u. Co. sind keine Eigenheit der Digitalwirtschaft, sondern bloß besonders krasse Beispielfälle eines viel grundsätzlicheren Problems. Das Bewusstsein für dieses Problem ist nun da, eine Lösung erfordert langwierige und schwierige Verhandlungen. Deutschland und die EU haben jetzt die Chance, an einer Lösung konstruktiv mitzuarbeiten – oder sie durch nationale oder regionale Alleingänge zu gefährden.

Münster, den 15. Februar 2019

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Universitätsstraße 14-16
48143 Münster

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Johannes Becker

Institut für Finanzwissenschaft I

Telefon: o 251 83-22871

Email: johannes.becker@wiwi.uni-muenster.de

<http://www.wiwi.uni-muenster.de/mpp>

Der Inhalt des Textes repräsentiert die persönliche Meinung des Autors und stellt nicht zwingend den Standpunkt der Westfälischen Wilhelms-Universität beziehungsweise der ihr angehörenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dar.