

## Schriftliche Stellungnahme zum Antrag „Fair Besteuerung für digitale Geschäftsmodelle sicherstellen“ der Fraktionen von CDU/CSU, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag (Drucksache 19/1697)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Sehr geehrter Herr Weber, sehr geehrte Damen und Herren,

Vielen Dank für die Einladung zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme und Ihre Initiative für eine faire Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle.

### Einführende Gedanken

Die großen, fast ausnahmslos US-amerikanischen Digitalkonzerne stehen nicht nur für ihre aggressive Steuervermeidung zu Recht am Pranger. Sie müssen dringend fair besteuert und auch darüber hinaus besser reguliert werden. Das internationale System der Unternehmensbesteuerung ist in mehrerer Hinsicht veraltet und reformbedürftig. Mit dem Vorsitz des Inclusive Framework sowie der Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 spielt die Bundesregierung eine zentrale Rolle beim Gelingen einer gerechten Reform.

### Der Reformbedarf geht über Digitalkonzerne und digitale Geschäftsmodelle hinaus

Aggressive Steuervermeidung ist aber nicht auf Digitalkonzerne und digitale Geschäftsmodelle beschränkt. Die Trennung zwischen traditionellem Unternehmen und Digitalkonzern ist meistens schwammig und willkürlich. Während auf der einen Seite deutsche Autohersteller – die traditionelle Industrie also - ihre digitalen Geschäftsmodelle unter Hochdruck weiterentwickeln, macht Apple – obwohl oft als Digitalkonzern gezählt - nach wie vor den allergrößten Teil Umsätze durch den Verkauf von iPhones. Immaterielle Werte, die leicht verschiebbar sind und bei denen der Ort der Wertschöpfung mit dem derzeitigen Transferpreissystem nur schwer erfassbar ist, umfassen neben Plattform- und Softwarelizenzen von Digitalunternehmen z.B. auch Patente von forschungsintensiven Unternehmen . aus der Pharmaindustrie, und Marketingrechte von konsumentenorientierten Unternehmen.

Die derzeitigen Reformbemühungen der OECD sind zwar als Initiative zur Besteuerung von digitalen Geschäftsmodellen gestartet, gehen aber mittlerweile konsequenterweise weit darüber hinaus. Dies verdanken wir vor allem dem Druck der Öffentlichkeit und einzelner Staaten, die im Alleingang unterschiedliche oft umsatzbezogene Digitalsteuern eingeführt oder deren Einführung angedroht haben und damit das gesamte System der ertragsorientierten Unternehmensbesteuerung in Frage stellen. Deutschland hat bisher unter Verweis auf die internationalen Verhandlungen auf die unilaterale Einführung einer Digitalsteuer verzichtet und eine entsprechende Einführung auf EU-Ebene verhindert.

## Wertschöpfung und Besteuerungsrecht über die Gesamtkonzernsteuer und Formel erfassen

Im derzeitigen System der Unternehmensbesteuerung wird das Besteuerungsrecht über sogenannte Transferpreise zwischen den Staaten der Tochtergesellschaften und Betriebsstätten aufgeteilt. D.h. die Konzerne ermitteln für firmeninterne Leistungen wie Forschung & Entwicklung fiktive Preise und lassen sich diese von Beratungsunternehmen und Steuerbehörden bestätigen. Dieses System ist missbrauchs- und streitanfällig und für Behörden und Gerichte, vor allem aus Entwicklungsländern, kaum zu handhaben.<sup>1</sup> Wir unterstützen deswegen grundsätzlich eine Reform des Systems hin zu einer Gesamtkonzernsteuer mit formelbasierter Aufteilung. In diesem System würden die Besteuerungsrechte ausgehend vom weltweit konsolidierten Konzerngewinn auf die betroffenen Länder anhand der in der Formel enthaltenen Kriterien (z.B. Umsätze, Mitarbeiter und/oder Gehaltssumme, materieller Unternehmenswerte – und im indischen Vorschlag auch Nutzerrechte) verteilt. Länder in denen digitale Konzerne ohne traditionelle Präsenz (also Büros/Fabriken und Mitarbeiter) Umsätze erzielen (z.B. Werbekunden von Google, Abonnenten von Netflix, etc.) würden so automatisch ein Besteuerungsrecht erhalten. Unsere Position zu den technischen Herausforderungen und Erfolgsbedingungen einer Gesamtkonzernsteuer finden Sie [hier](#). Ob darüber hinaus noch weitergehende steuerliche Maßnahmen nötig sind um zum Beispiel Monopolgewinne abzuschöpfen oder den Zugang zu Daten – ähnlich wie bei den Lizenzgebühren für Bodenschätze – zu regeln, geht über die Frage der Unternehmenssteuer hinaus.

Der derzeit verhandelte Vorschlag der OECD zur Neuverteilung der Besteuerungsrechte (sogenannter Pillar 1) sieht vor, einen Teil der über einen pauschal festgelegten Routinegewinne hinausgehenden Residualgewinne nach einer Formel (bisher nur Umsatz) auf die „Marktstaaten“ zu verteilen. Damit werden Elemente einer Konzernsteuer parallel zum bestehenden System der Transferpreise eingeführt und gleichzeitig nur ein relativ geringer Teil der Besteuerungsrechte umverteilt. Es besteht deswegen die Gefahr, dass die Komplexität des Besteuerungssystems weiter zunimmt, ohne dass – vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer aber auch der effektiven Besteuerung von Digitalkonzernen – nennenswerte Fortschritte erzielt werden. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn im Austausch dazu die Einführung von unilateralen Maßnahmen (wie der Digitalsteuer) oder der Spielraum der nationalen Steuerbehörden (durch verbindliche Schiedsverfahren) eingeschränkt werden. Auf der anderen Seite werden durch die Arbeiten am Vorschlag, die Verhandlungen und später möglicherweise bei der Umsetzung wichtige technische Fragen adressiert, die möglicherweise bei einer weitergehenden Reform helfen könnten. Eine detaillierte Kritik des OECD Vorschlags zu Pillar 1 von Tax Justice Europe finden Sie [hier](#).

## Steuerwettlauf nach unten beenden

Viele Länder – darunter auch Deutschland und einzelne deutsche Bundesländer und Gemeinden - haben in den letzten Jahren versucht über geringere Steuersätze und/oder Ausnahmeregelungen einen Standortvorteil zu erlangen. So lange künstliche Gewinnverschiebung möglich ist, haben vor allem kleine Staaten einen großen Anreiz durch minimale Steuern hoch besteuertes Steuersubstrat aus größeren Staaten abzuziehen. Dadurch sind global die Unternehmenssteuersätze immer weiter gefallen. Dieser ruinöse Wettbewerb muss beendet werden. Auch Deutschland hat den Unternehmenssteuersatz in den letzten zwanzig Jahren (zuletzt 2006) massiv gesenkt und sollte den Wettlauf nicht durch weitere Senkungen befeuern. Die bisherigen Bemühungen künstliche Gewinnverschiebung zu unterbinden (z.B. in der europäischen Code of Conduct Gruppe seit 1998 oder den BEPS-Maßnahmen der OECD von 2015, Hinzurechnungsbesteuerung und Zinsschranke in Deutschland) waren diesbezüglich unzureichend.

---

<sup>1</sup> Die aktuelle Prozess gegen Microsoft in den USA zeigt sehr eindrücklich, wie auch die US-amerikanische Steuerbehörde viele Jahre nicht in der Lage waren und immer wieder gezielt behindert wurde ein eher analoges Steuervermeidungsmodell von Microsoft in Puerto Rico (basierend auf einer Fabrik, die CDs für Microsoft Software herstellt) zu beenden ([in Englisch](#))

Neben der Neuverteilung der Besteuerungsrechte verhandelt die OECD deswegen derzeit – u.a. auf Initiative Deutschlands - über die Einführung einer global gültigen effektiven Mindeststeuer (sogenannter Pillar 2). Erste Schätzungen der OECD zeigen, dass diese Mindeststeuer einen sehr viel größeren Effekt gegen Gewinnverschiebung und deutlich höhere globale Mehreinnahmen erzielen würde als Pillar 1, wenn sie richtig ausgestaltet ist. Das heißt sie müsste diesen Mindeststeuersatz für jedes Land in dem ein Unternehmen tätig ist separat anwenden (und nicht über einen globalen Durchschnitt die Verrechnung von Gewinnen in Hochsteuerländern mit den Gewinnen in Steueroasen ermöglichen), in der Besteuerungsreihenfolge die Quellenstaaten der Gewinne und nicht die Empfängerländer mit den Konzernzentralen bevorzugen und einen ausreichend hohen Mindeststeuersatz aufweisen bzw. diesen nicht als Obergrenze global festlegen. Die von der USA eingeführte Mindeststeuer (GILTI) erfüllt diese Kriterien nicht und führt deswegen nicht zu einer effektiveren Besteuerung der Digitalkonzerne. Darüber hinaus kann die Mindeststeuer auch ohne globale Einigung unilateral eingeführt werden. Weitere Details unserer Stellungnahme zu Pillar 2 finden Sie [hier](#).

### Abschließende Gedanken

Die derzeitigen Verhandlungen und die öffentliche Diskussion um die globale Unternehmensbesteuerung sind geprägt durch die mangelhafte Datengrundlage. Deutschland blockiert oder schwächt mit dem Verweis auf die exportorientierte Industrie bisher großzügigere Regelungen in den Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern genauso wie eine weitergehende Umverteilung von Besteuerungsrechten. Gleichzeitig ist Deutschland aber auch ein wichtiger Marktstaat, der unter der Gewinnverschiebung stark leidet. Belastbare Schätzungen über Kosten und Nutzen möglicher Reformalternativen liegen nicht vor.<sup>2</sup> Auch die in Ihrem Antrag zitierten effektiven Steuerraten der EU waren nur modellhafte Schätzungen für ein hypothetisches Unternehmen. Selbst konservative Wissenschaftler fordern mittlerweile zumindest einen wissenschaftlichen Zugang zu länderbezogenen Steuerdaten der großen multinationalen Unternehmen<sup>3</sup>. Vor diesem Hintergrund ist das klare öffentliche Bekenntnis von Finanzminister Scholz für eine öffentliche länderbezogene Berichterstattung und die im Jahressteuergesetz 2019 beschlossene aggregierte Veröffentlichung der Daten über das statistische Bundesamt zu begrüßen. Damit diese Daten in Zukunft für eine informierte Debatte dienen können, muss die Berichterstattung dringend verbessert und vereinheitlicht werden. Die OECD hat hierzu gerade eine öffentliche Konsultation gestartet, an der sich das Netzwerk Steuergerechtigkeit beteiligen wird. Es ist aber davon auszugehen, dass der kritische Blick der Öffentlichkeit einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Datenqualität leisten dürfte. Eine detaillierte Befassung mit den Bedenken gegen eine öffentliche länderbezogene Berichterstattung finden Sie [hier](#).

Außerdem weisen die derzeitigen Verhandlungen in der OECD recht deutlich darauf hin, dass die Interessen der Entwicklungsländer, trotz der Bemühungen des Inclusive Framework unter deutscher Leitung, nach wie vor zu kurz kommen. Deswegen fordert das Tax Justice Network und viele andere NROs neben der Stärkung der Steuerbehörden in den Entwicklungsländern schon lange eine Aufwertung des [UN-Steuerkomitees](#) oder sogar eine UN-Konvention gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung für die alle Staaten der Welt teilnehmen und sich öffentlich positionieren können und müssen.

---

<sup>2</sup> Einen Überblick über die Schätzungen zu den Kosten der Gewinnverschiebung für Deutschland finden Sie [hier](#) (S. 18). Basierend auf einer Analyse aller britischen Unternehmenssteuererklärungen der letzten 14 Jahre sieht [Bilicka \(2019\)](#) potenzielle Mehreinnahmen von bis zu 62%. Vor allem Töchter deutscher Unternehmen zahlen in Großbritannien deutlich geringere Steuern als vergleichbare britische Unternehmen (und sehr wahrscheinlich auch umgekehrt). Eine von den Industrieverbänden in Auftrag gegebene [Studie](#) schätzt den möglichen Verlust unter maximal pessimistischen (und zumindest teilweise unrealistischen) Annahmen für Deutschland auf 17% des Unternehmenssteueraufkommens. Die [OECD](#) (2020) schätzt die globalen Zusatzeinnahmen ihrer Reformvorschläge auf 100 Milliarden USD pro Jahr.

<sup>3</sup> Fuest, Clemens et al (2019): International Corporate Taxations: What reform? What impact? French Council of Economic Analysis (in Englisch: Recommendation 4, S.11). [www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-noteo54-en.pdf](http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-noteo54-en.pdf)



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Kapitalmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer\*innen und –verwalter\*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Homepage: [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Blog: [www.blog-steuergerechtigkeit.de](http://www.blog-steuergerechtigkeit.de)