

Bewegung in der internationalen Steuerkooperation Auf dem Weg zur VN-Steuerkon- vention?

Sabine Laudage Teles und Christian von Haldenwang
German Institute of Development and Sustainability (IDOS)



Bonn, 09. Oktober 2023. Am 20. September diskutierte die 78. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) einen Bericht ihres Generalsekretärs, der eine Vertiefung der internationalen Steuerkooperation unter dem Dach der VN vorschlägt. Der Vorschlag wurde vor allem von afrikanischen Staaten vorangetrieben, die mehr Beteiligungsrechte in internationalen Steuerfragen einfordern.

Aktuell werden die großen internationalen Steuerreformen und Standards maßgeblich durch die OECD gestaltet, wo nur die reichen Industriestaaten großen Einfluss haben. Eine breitere Aufstellung in der internationalen Steuerkooperation wird gefordert, da auch viele Länder mittleren und niedrigen Einkommens, deren Steuereinnahmen oft weniger als 15% des BIP betragen, stark von Steuervermeidung und -hinterziehung betroffen sind. In der Debatte der Generalversammlung erhielt die Idee einer Rahmenkonvention zu internationaler Steuerkooperation viel Zustim-

mung, wobei wichtige OECD-Mitgliedsländer, darunter Deutschland, die USA und Großbritannien, sich merklich zurückhielten. Im November 2023 soll die Generalversammlung darüber abstimmen, ob konkrete multilaterale Verhandlungen über eine solche Steuerkonvention eingeleitet werden.

Eine VN-Steuerkonvention ist sinnvoll, um Entscheidungsprozesse zu internationalen Steuerregelungen und Reformen inklusiver und effektiver zu machen. Die VN sind, anders als die OECD oder Club-basierte Formate wie G7 und G20, repräsentativ in ihrer Mitgliedschaft und haben inklusive Entscheidungsprozesse, die die Interessen aller Staaten gleichwertig abbilden. Zudem können alle VN-Mitgliedstaaten bedingungslos teilhaben, vom Setzen der Agenda bis hin zur Implementierung. Daher sollten Entscheidungen zur Reform internationaler Besteuerungsgrundsätze innerhalb der VN gefällt werden.

„Eine VN-Steuerkonvention ist sinnvoll, um Entscheidungsprozesse zu internationalen Steuerregelungen und Reformen inklusiver und effektiver zu machen.“

Internationale Steuerkooperation wird aber seit Jahrzehnten von der OECD angeführt, welche als globale Standardsetzerin für internationale Steuerregeln gilt. Zum Beispiel basiert die Mehrheit der über 3.000 bilateralen Steuerabkommen zwischen Staaten auf einer Vorlage der OECD, welche primär für die eigenen Mitgliedstaaten entwickelt wurde. Unter den Schlupflöchern im internationalen Steuersystem leiden aber nicht nur OECD-Mitglieder, sondern auch viele andere Länder. Insbesondere die Besteuerung von multinationalen Konzernen und reichen Privatpersonen stellt viele Staaten vor große Herausforderungen. Die Folge sind jährlich milliardenhohe Verluste an weltweiten Steuereinnahmen.

Seit 2015 wurden im Rahmen des Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-Projektes wichtige Reformen zur Bekämpfung internationaler Steuervermeidung vorangetrieben. Das BEPS-Projekt wurde von der G20 beauftragt und maßgeblich von der OECD umgesetzt. Nicht-Mitgliedstaaten der OECD wurden in den Prozess erst in einem zweiten Schritt mit eingebunden, indem sie dem ‚Inclusive Framework on BEPS‘ beitreten können. Acht Jahre nach Beginn des BEPS-Projekts sind jedoch kaum Erfolge beim Kampf gegen globale Steuervermeidung sichtbar, auch wenn das Projekt durchaus positive Veränderungen

im Hinblick auf Transparenz und Kapazitätsaufbau herbeigeführt hat.

Auf Initiative mehrerer afrikanischer Länder wurde im letzten Jahr eine VN-Resolution verabschiedet, die den Weg für Diskussionen zu einer multilateralen Steuerkonvention ebnete. Der erwähnte Bericht des VN-Generalsekretärs macht nun drei konkrete Vorschläge, wie die internationale Steuerkooperation ausgestaltet werden könnte: Option 1 ist eine verbindliche multilaterale Konvention, die konkrete Verpflichtungen enthält und im Rahmen ihres Mandats in Besteuerungsrechte der Staaten eingreifen kann. Option 2 ist eine verbindliche Rahmenkonvention, die in erster Linie den Governance-Rahmen für internationale Steuerreformen festlegt und insofern primär konstitutiv ist. Option 3 ist ein unverbindliches Rahmenwerk, welches Leitlinien und Prinzipien für die Reform des internationalen Steuersystems formuliert. Mehrere Vertreter aus Afrika, Asien und Lateinamerika sprachen sich auf der Generalversammlung im September für Option 2 aus.

Unter Option 2 würden zentrale Entscheidungsprozesse der internationalen Steuerkooperation langfristig von der OECD zu den VN verlagert, um Partizipation inklusiver zu machen. Dennoch sollte die über Jahrzehnte angesammelte Expertise der OECD zu internationalen Steuerthemen weiterhin genutzt werden. Zum Beispiel könnten große strategische Entscheidungen zu internationalen Steuerreformen von den VN getroffen werden, während für die Ausarbeitung der technischen Umsetzung die OECD zuständig bliebe (so wie die G20 die OECD mit dem BEPS-Projekt beauftragt hat). Auch die Expertise des IWF und der Weltbank, welche Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu nationalen Steuerreformen beraten, sollte eingebunden werden. Mit der Platform for Collaboration on Tax (PCT) besteht bereits ein koordinierendes Forum, welches die Aufgabenteilung zwischen den vier internationalen Organisationen im Blick behält.

Eine VN-Rahmenkonvention zu internationaler Steuerkooperation ist zu befürworten, um Verluste aus Steuervermeidung und -hinterziehung effektiv zu bekämpfen und einen Beitrag zur Finanzierung der 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung zu leisten. Die OECD hat es trotz großer Anstrengung nicht vermocht, derartige Praktiken wirksam zu unterbinden. Es ist sinnvoll, nun alternative Lösungsansätze zu diskutieren. Auch Deutschland und die EU sollten daher den Vorschlag des VN-Generalsekretärs für eine derartige Steuerkonvention unterstützen, wenn er im November zur Abstimmung kommt.