

Die Global Governance-Lücke im Steuerbereich schließen: Plädoyer für eine zwischenstaatliche Steuerkommission der Vereinten Nationen

Bodo Ellmers und Tove Maria Ryding

Ein effektives System der Steuererhebung ist eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren eines Staatswesens, für die Bereitstellung öffentlicher Güter und für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Durch die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten hat sich in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Diskrepanz ergeben: Besteuerung findet weiterhin auf nationaler Ebene statt, doch einige Wirtschaftsakteure operieren grenzüberschreitend, ganz besonders multinationale Unternehmen.

Damit ist vor allem das System der Unternehmensbesteuerung in eine Schiefelage geraten. Multinationale Unternehmen, die durch ihre Subunternehmen eine Präsenz in verschiedenen Ländern haben, nutzen die Situation zu ihrem finanziellen Vorteil aus. Heutzutage findet fast die Hälfte des Welthandels innerhalb multinationaler Unternehmen statt, von einem Subunternehmen zum anderen innerhalb desselben Konzerns. Die internen Verrechnungspreise sind keine Marktpreise, sondern werden vom Konzern selbst festgelegt. Damit bietet sich die Möglichkeit, die Preise so zu manipulieren, dass die Unternehmensgewinne in demjenigen Land anfallen, in dem die Steuersätze am niedrigsten sind, um so die Steuerlast zu drücken. Weitere Möglichkeiten zur Manipulation ergeben sich zum Beispiel durch Patentzahlungen an Subunternehmen oder durch interne Kredite zu überhöhten Zinssätzen.¹

In der EU hat vor allem das Beispiel Apple Aufmerksamkeit erregt.² Apple ist allerdings kein Einzelfall. Die „Steuroptimierung“ durch transnationale Konzerne hat System. Die Länder des globalen Südens haben häufig noch größere Probleme als die Industrieländer, dem Gebaren der Konzerne Herr zu werden. Dies einerseits, weil Unternehmensbesteuerung nach dem derzeitigen Regelwerk hoch komplex ist,

1 Vgl. Ocampo (2018).

2 Vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit (2020).

und sie dem Heer an Steuerberater*innen und Consultancy-Firmen, das die Unternehmen berät, meist wenig entgegenzusetzen haben. Andererseits aber auch, weil das rudimentäre multilaterale Regelwerk zur Unternehmensbesteuerung – bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ausgehandelt – tendenziell die Länder bevorzugt, in denen transnationale Konzerne ihren Hauptsitz haben (die sogenannten *host countries*). Dies geschieht zum Nachteil jener Länder, in denen die Konzerne operieren und die die Quelle für einen Teil ihrer Umsätze und Gewinne sind (die *source countries*). Die Länder des globalen Südens fallen überwiegend in die letzte Kategorie, die reichen OECD-Mitgliedsstaaten in die erste Kategorie.

Die Folgen dieser Global Governance-Lücke sind fatal: Auf der einen Seite hat es zu einem ruinösen Steuerwettbewerb zwischen verschiedenen Nationen geführt. In einem Abwertungswettlauf haben Regierungen Unternehmenssteuersätze wieder und wieder gesenkt, um einen Teil des Steuerkuchens abzubekommen. Einige Länder haben sich mit Steuersätzen nahe Null gleich ganz als Steueroasen etabliert oder handeln mit größeren Unternehmen über so genannte *sweetheart deals* Vorzugsbedingungen bei der Besteuerung aus. Unternehmenssteuern brechen damit als Säule der Staats- und Entwicklungsfinanzierung immer mehr weg.³

Doch die Global Governance-Lücke bietet darüber hinaus zahlreiche Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, also dazu, selbst die niedrigen Steuersätze nicht zu zahlen. Auch reiche Privatpersonen nutzen die Steuerkonkurrenz und Regulierungslücken aus. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs seit den 1980er-Jahren macht es ihnen leicht, ihr Vermögen in Steueroasen und Schattenfinanzzentren zu verstecken. Das bei der UN eingerichtete Expertenpanel zu Financial Accountability, Transparency and Integrity (FACTI) hat in seinem im September 2020 veröffentlichten Zwischenbericht darauf hingewiesen, dass der gewaltige Betrag von sieben Billionen US-Dollar an Privatvermögen derzeit in Steueroasen versteckt wird, und sich damit weitgehend der Besteuerung – und der Finanzierung öffentlicher Güter – entzieht.⁴

Es ist offensichtlich, dass eine globalisierte Wirtschaft auch eines effektiven multilateralen Regelwerks zur Besteuerung bedarf. Dazu gehören auch multilaterale Institutionen, die dieses Regelwerk erst aushandeln und anschließend verwalten. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde die Notwendigkeit, dass multilaterale System im Bereich Steuern auszubauen, insbesondere in den Erklärungen der drei Internationalen Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002), Doha (2008) und Addis Abeba (2015) anerkannt – allerdings aufgrund

3 Vgl. Eurodad et al. (2017), S. 4.

4 Vgl. FACTI (2020), S. V.

politischer Widerstände nicht in konkrete Beschlüsse und institutionelle Innovationen umgesetzt.

Im Folgenden legen wir zunächst in zehn Punkten systematisch dar, warum die Schaffung eines effektiven multilateralen Regelwerks zentral für Steuergerechtigkeit und für die Steuererhebung allgemein ist, und damit auch ein zentraler Baustein bei der Umsetzung der Agenda 2030, die ohne hinreichende Steuereinnahmen in keinem Land finanziert werden kann. Anschließend setzen wir uns kritisch mit den derzeitigen plurilateralen Verhandlungen im Rahmen des sogenannten Inclusive Frameworks bei der OECD auseinander und begründen, warum eine UN-Steuerkommission der beste Ort zur globalen Regelsetzung im Bereich Steuern ist. Abschließend definieren wir einige zentrale Kriterien für die Ausgestaltung einer UN-Steuerkommission.

Zehn Gründe für eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission

1. Ein kohärentes multilaterales System schaffen

Obwohl die Steuervermeidung und -hinterziehung durch transnationale Konzerne und vermögende Privatpersonen ein globales Problem ist, gibt es dafür bislang keine kohärente globale Lösung. Das internationale Steuersystem besteht derzeit aus einer Vielzahl von teils mehr, teils weniger verbindlichen Richtlinien und Standards, die zu einem komplizierten Geflecht aus Tausenden von unterschiedlichen nationalen und regionalen Regelungen und bilateralen Steuerabkommen geführt haben. Die Aushandlung eines multilateral vereinbarten und global einheitlichen Systems ist der einzige Weg, um die Komplexität, Inkonsistenz und Unstimmigkeiten zu beseitigen, die heute in der internationalen Steuerpolitik bestehen. Eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission ist ein entscheidender erster Schritt zu diesem Ziel.

2. Zusammenarbeit nationaler Steuerverwaltungen verbessern

Um grenzüberschreitende Steuerhinterziehung zu unterbinden, benötigen die Steuerverwaltungen Zugang zu einer Vielzahl relevanter Informationen, zum Beispiel über Briefkastenfirmen, über Bankkonten, oder allgemein über wirtschaftliche Aktivitäten ihrer Bürger*innen und der in ihrem Land beheimateten multinationalen Konzerne, die in anderen Ländern stattfinden. Ein kohärentes multilaterales System würde es den nationalen Steuerverwaltungen erleichtern, grenzüberschreitend zu kommunizieren und zu kooperieren.

3. Unilaterale Maßnahmen unnötig machen

Einzelne Regierungen haben eine Vielzahl von unilateralen Maßnahmen eingeführt, um die Erosion ihrer Steuerbemessungsgrundlage zu stoppen oder zumindest zu reduzieren. Dazu gehören die Erstellung schwarzer Listen von Steueroasen, die Erhebung von Sonderabgaben und Strafsteuern sowie spezielle Transparenzanforderungen bei Finanztransfers und Unternehmensberichterstattung. Die Abwesenheit eines multilateralen Steuersystems hat zu einer Inflation unilateraler Maßnahmen geführt. Nur eine globale Lösung bietet allen Staaten eine echte Alternative zu unilateralen Maßnahmen.

4. Unterbietungswettlauf beenden

Der Wettbewerb um private Investitionen treibt Regierungen derzeit dazu, in einem destruktiven Unterbietungswettlauf (*race to the bottom*), Steuersätze generell zu senken oder Steueranreize und andere schädliche Steuerpraktiken einzuführen. Solche Maßnahmen reduzieren den sozialen Nutzen privater Investitionen, sie kosten Staatshaushalte weltweit viele Milliarden Euros infolge entgangener Steuereinnahmen. Durch effektive globale Zusammenarbeit kann dieser Abwärtstrend umgekehrt werden.

5. Geschäftsumfeld verbessern

Ein klares, einheitliches und vorhersehbares globales Regelwerk ist aber auch gut für die Wirtschaft. Die Tätigkeit multinational operierender Unternehmen in zahlreichen unterschiedlichen, uneinheitlichen nationalen Steuersystemen führt derzeit zu hohem Verwaltungsaufwand, Rechtsunsicherheit und erheblichen Risiken. Ein globales System ist daher für private Unternehmen effizienzsteigernd, senkt Verwaltungskosten und schafft Investitionssicherheit.

6. Faire Wettbewerbsbedingungen schaffen

Derzeit besteht die Gefahr, dass Regierungen abgestraft werden, wenn sie Steuerschlupflöcher schließen und größere Transparenz von Unternehmen und wohlhabenden Einzelpersonen einfordern. Das ist einerseits ein klassisches „first mover“-Problem, das Innovationen verhindert, da kein Staat voranpreschen will, ohne dass die anderen mitziehen. Andererseits hat dies zur Einführung von zahlreichen Sonderregelungen und Schlupflöchern für international mobile Wirtschaftsakteure geführt. Damit ermöglichen es nationale Regierungen reichen Personen und mächtigen transnationalen Konzernen, ihre Steuerlast zu mindern. Dagegen müssen rein national operierende Unternehmen – also die meisten kleinen und mittelständischen Unternehmen – und normale Bürger*innen ihre Steuern in voller Höhe bezahlen. Durch multi-

laterale Verhandlungen können sich die Regierungen auf koordinierte Maßnahmen von globaler Reichweite einigen, was derartige Sonderregelungen unnötig macht und damit durch mehr Steuergerechtigkeit auch für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt.

7. Doppelbesteuerung und Nicht-Besteuerung reduzieren

Die Komplexität der zahlreichen verschiedenen nationalen Steuersysteme, sowie die Inkohärenz zwischen ihnen, sind der Hauptgrund dafür, dass bei einigen Akteuren die Einkommen doppelt besteuert werden, wenn sie grenzüberschreitend aktiv sind, während sie bei anderen überhaupt nicht besteuert werden. Nur eine globale Regelung kann diesen Problemen ein Ende setzen.

8. Faires und konsequentes Vorgehen gegen Steueroasen

Derzeit versuchen viele Länder, ihre Steuerbasis zu schützen, indem sie andere Länder auf nationale oder regionale „schwarze Listen“ setzen und sanktionieren. Kriterien für solche Listen sind meist unklar oder werden uneinheitlich angewandt. So sind beispielsweise die Mitgliedstaaten der Europäischen Union von der schwarzen Liste der EU ausgenommen.⁵ Und dies, obwohl es in mehreren EU-Mitgliedstaaten eine ganze Vielzahl schädlicher Steuerpraktiken gibt oder großzügige Regelungen zum Steuergeheimnis und finanzieller Intransparenz allgemein von Unternehmen und reichen Einzelpersonen zur Steuervermeidung und -hinterziehung missbraucht werden können.⁶ In der heutigen globalisierten Wirtschaft können Vermögenswerte jedoch schnell von einer Steueroase in eine andere verschoben werden. Daher kann eine willkürliche schwarze Liste zwar für einzelne der politisch ausgewählten Länder sehr belastend sein, wird aber das Problem der Steueroasen insgesamt nicht lösen können. Maßnahmen gegen Steueroasen müssen fair, konsequent und global koordiniert sein, um effektiv zu sein. Ein multilaterales Regelwerk kann auch sicherstellen, dass jene Regierungen, die sich weigern zu kooperieren, mit dem Druck der internationalen Gemeinschaft konfrontiert werden, sich in globale Regelwerke einzufügen.

9. Finanzierung nachhaltiger Entwicklung sicherstellen

Besonders die Bedürfnisse der Länder des globalen Südens kommen bei der Ausgestaltung internationaler Steuerabkommen derzeit zu kurz. Das

5 Die schwarze Liste der EU enthält nur sogenannte Drittländer, also keine EU-Mitgliedsstaaten. Auch können Länder ausgenommen werden, wenn sie mit der EU kooperieren, selbst dann, wenn sie gegenüber anderen Ländern als Steueroasen fungieren. Vgl. Europäische Kommission (2016).

6 Vgl. zu Schattenfinanzzentren allgemein Tax Justice Network (2020) und für einen Überblick zu schädlichen Steuerpraktiken in EU-Mitgliedsstaaten Europäische Kommission (2020).

bedeutet für sie geringere Steuereinnahmen, und damit auch weniger Mittel für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Eine bessere Beteiligung der Länder des globalen Südens an der Entwicklung globaler Steuerregeln und -standards kann sicherstellen, dass das globale System auch für ihre Länder funktioniert. Wenngleich die Auswirkungen von Steuervermeidung und -hinterziehung in den armen Ländern der Welt am stärksten zu spüren sind, gehen allerdings auch den reichen Ländern jedes Jahr Milliardenereinnahmen verloren. Ein effektives globales Regelwerk könnte sowohl in Ländern des globalen Südens als auch jenen des globalen Nordens enorme Mengen an zusätzlichen öffentlichen Finanzmitteln mobilisieren. Damit leistet es einen fundamentalen Beitrag dazu, sozialökologische Transformation und Entwicklung allgemein zu finanzieren, und letztendlich die Agenda 2030 und ihre Ziele zu verwirklichen.

10. Bessere Umsetzung ermöglichen

Die Vereinten Nationen besitzen eine besondere Legitimation bei der globalen Regelsetzung dadurch, dass sie eine universale Mitgliedschaft haben, also quasi alle souveränen Staaten der Welt bei UN-Prozessen mit am Verhandlungstisch sitzen. Darüber hinaus gilt in der UN das Prinzip der Staatengleichheit, das ermöglicht, dass alle Mitgliedsstaaten formell gleichberechtigt sind und auf Augenhöhe an Verhandlungen teilnehmen. Vereinbarungen im Rahmen der UN bieten daher die beste Voraussetzung für eine tatsächliche Umsetzung multilateraler Abkommen auf nationaler Ebene – in allen Nationen weltweit. Werden Vereinbarungen dagegen in exklusiven Clubs wie der OECD oder der G20 geschlossen, müssen diese anderen Ländern außerhalb des Clubs erst durch Anreize schmackhaft gemacht oder gar durch Sanktionen aufkotroyiert werden. Denn keine Regierung fühlt sich wirklich verpflichtet, Steuerstandards und -normen umzusetzen, die in exklusiven Clubs ausgehandelt wurden, in denen sie nicht willkommen war.

Internationale Verhandlungen werden von den Interessen der reichen Länder dominiert

Wenige Bereiche der Besteuerung werden derzeit überhaupt international verhandelt. Eine Ausnahme ist die Unternehmensbesteuerung. Die Verhandlungen dazu finden derzeit in einem Gremium statt, das als „Inclusive Framework“ bezeichnet wird, und bei der OECD angesiedelt ist, die auch als Sekretariat für die Verhandlungen dient. Trotz des Namens steht das „Inclusive Framework“ nicht automatisch allen Ländern offen.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Mitgliedschaft an Bedingungen geknüpft ist.⁷ Zuerst müssen sich die Länder dazu verpflichten, das 2015 verabschiedete Abkommen zu Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) umzusetzen.⁸ Dies ist umstritten, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass über 100 Entwicklungsländer bei der Aushandlung des Pakets ausgeschlossen waren.⁹ Die Verhandlungen folgten einer von der OECD und den G20-Ländern festgelegten Agenda, was zur Konsequenz hatte, dass die Probleme und Interessen der reicheren Länder die Verhandlungen dominierten.¹⁰

Für die Länder des globalen Südens sind auch die hohen administrativen Anforderungen ein Problem, die mit der Umsetzung der BEPS-Regeln verbunden sind. Für Länder mit schwachen Kapazitäten in der Steuerverwaltung ist das hochkomplexe BEPS-Abkommen denkbar ungeeignet. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass es nie für die Bedürfnisse der Entwicklungsländer zugeschnitten wurde. Das macht es nicht einfacher, Länder des globalen Südens dazu zu bringen, sich zu BEPS zu verpflichten. Mittlerweile ist auch die Effektivität des BEPS-Abkommens umstritten, da es zahlreiche Aspekte der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen nicht gelöst hat.

Jedes Land, das dem Inclusive Framework beitreten möchte, muss sich außerdem verpflichten, einen jährlichen Mitgliedsbeitrag von rund 20.000 Euro an die OECD zu zahlen.¹¹ Das ist insofern erstaunlich, da einige OECD-Mitgliedsstaaten sich mit Blick auf Zusatzkosten gegen die Durchführung von Steuerverhandlungen im Rahmen der UN gewehrt hatten. Nun werden Entwicklungsländer aufgefordert, Gebühren an eine Organisation zu zahlen, der sie formell nicht angehören, anstatt diese Mittel zur Finanzierung eines UN-geführten Prozesses zu verwenden.¹²

Generell ist es höchst umstritten, dass die OECD Gastgeberin und Sekretariat des Inclusive Frameworks ist. Die OECD, die gemeinhin als „Club der reichen Länder“ bezeichnet wird, ist seit über einem halben Jahrhundert federführend bei der Entwicklung der globalen Steuerregeln. Sie hat formell nur 37 Mitgliedstaaten. Das heißt, 156 der 193 Mitgliedsstaaten der UN sind keine OECD-Mitglieder. Die indische Regierung – Indien ist kein OECD-Mitglied – kritisierte in einem kürz-

7 Vgl. OECD (2018).

8 <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

9 Vgl. OECD (2015).

10 Hintergrundbericht und Aktionsplan zu BEPS wurden von der OECD auf Basis eines Mandats der G20 erstellt, vgl. G20 (2013).

11 Vgl. OECD (2018).

12 Die Angelegenheit wurde mehrfach bei der UN diskutiert, besonders auch während der Verhandlungen der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die 2015 in Addis Abeba stattfand.

lich veröffentlichten Konsultationspapier,¹³ dass die OECD gemäß ihrer Gründungskonvention strukturell parteiisch zugunsten ihrer Mitglieder sei, da ihr oberstes Ziel sei, „das höchste nachhaltige Wirtschaftswachstum und die höchste Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard in den Mitgliedsländern“ zu gewährleisten.¹⁴

Die Voreingenommenheit gegenüber den Interessen ihrer Mitglieder macht die OECD zu einem ungeeigneten Verhandlungsforum bei internationalen Verhandlungen zu Fragen, bei denen die Neutralität eines „ehrlichen Maklers“ gefragt ist. Denn bei globalen Steuerregeln geht es natürlich auch um die Aufteilung von Besteuerungsrechten – und damit von Steuereinkommen – zwischen den Ländern.

Derzeit haben von den 195 Ländern der Welt mehr als ein Drittel beschlossen, dem Inclusive Framework nicht beizutreten. Bei der Gruppe der ärmsten Länder (der sog. Least Developed Countries, LDCs) liegt der Anteil der Länder, die nicht im Inclusive Framework repräsentiert sind, sogar bei über zwei Drittel.¹⁵

Die Anzahl der souveränen Staaten, die Teil des Inclusive Framework sind, ist mit 120 Ländern deutlich geringer als die offizielle Anzahl der Mitglieder, die 137 beträgt.¹⁶ Dies liegt daran, dass eine Reihe von abhängigen Territorien als Einzelmitglieder beigetreten sind. So sind derzeit nicht weniger als zehn britische Territorien und Kronbesitzungen Mitglieder, darunter so berühmte Steueroasen und Schattenfinanzzentren wie Bermuda, die Britischen Jungferninseln, die Kaimaninseln, Guernsey und Jersey.

Die Alternative – Verhandlungen auf globaler Ebene

Von Seiten der Entwicklungsländer wird das derzeitige System der internationalen Entscheidungsfindung im Steuerbereich nicht widerspruchslos akzeptiert. Seit vielen Jahren fordert die G77 – die Verhandlungsgruppe der Länder des globalen Südens bei der UN mit derzeit 134 Mitgliedern (einschließlich der Volksrepublik China) – die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Steuerkommission unter dem Dach der UN, die für die Festlegung globaler Regelwerke mandatiert wäre. Beim Financing für Development Forum der UN im April 2019 veröffentlichte die Gruppe erneut eine Erklärung, in der es heißt, „we recognize with concern that there is still no single globally inclusive

13 Government of India (2019), para 101.

14 Vgl. OECD (1960), Article 1.

15 Vgl. OECD (2019).

16 Ebd.

intergovernmental forum for international tax cooperation“, und forderte eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission.¹⁷ Die Gruppe wiederholte ihre Forderung während eines hochrangigen UN-Treffens zur Bekämpfung illegaler und illegitimer Finanzströme im Mai 2019.¹⁸

Eine zwischenstaatliche UN-Steuerkommission könnte auf bestehenden rudimentären Strukturen im UN-System aufbauen. Derzeit gibt es bereits einen Expertenausschuss für die internationale Kooperation in Steuerfragen (Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters), der zweimal jährlich tagt, allerdings keine politischen Beschlüsse fassen kann, da er eben nur ein Expertenausschuss und kein zwischenstaatliches Gremium ist. Folgerichtig forderte zum Beispiel Senegal – als Sprecher der Afrikanischen Gruppe – auf dem hochrangigen Event im Mai 2019

„the upgrading of the existing committee of experts in tax matters to a universal intergovernmental body under the auspices of the UN with a mandate to deal with all aspects of [illicit financial flows].“¹⁹

Die Afrikanische Gruppe analysiert als Problem, dass die existierenden UN-Instrumente

„do not sufficiently cover illicit flows emanating from tax avoidance, trade misinvoicing, profit shifting and other illegal commercial activities, especially those by multinational enterprises.“²⁰

Als Lösung schlägt sie vor:

„We therefore call for a separate international convention on tax. We believe that such a convention will serve as the backbone for our envisioned upgraded international tax committee, and will assist in tackling all aspects of [illicit financial flows].“²¹

Leider wurden die Forderungen der Entwicklungsländer nach einem zwischenstaatlichen UN-Prozess zum Thema Steuern bisher von einer

17 Vgl. G77 (2019a).

18 Vgl. G77 (2019b).

19 Senegal in Vertretung der Afrikanischen Gruppe beim UN High-level meeting on International Cooperation to Combat Illicit Financial Flows and Strengthen Good Practices on Assets Return, 16. Mai 2019, New York. Für das gesamte Statement siehe ab Minute 2:49:30 hier: <http://webtv.un.org/watch/part-1-high-level-meeting-on-international-cooperation-to-combat-illicit-financial-flows-and-strengthen-good-practices-on-assets-re-turn/6037733391001>

20 Ebd.

21 Ebd.

Reihe von OECD-Mitgliedstaaten abgelehnt.²² Allerdings längst nicht mehr von allen: Im Juli 2019 ging die norwegische Regierung eine neue Partnerschaft mit den Vereinten Nationen ein und stellte 35 Millionen norwegische Kronen (ca. 3,3 Millionen Euro) für den UN Tax Trust Fund bereit, um die Arbeit der UN zum Thema Steuern zu unterstützen. In diesem Zusammenhang betonte der norwegische Minister für internationale Entwicklung, Dag-Inge Ulstein, die UN sei „the one organisation with a universal mandate to develop international tax rules,“ und er fügte hinzu: „The world is on the cusp of some very substantial changes in global tax norms, and the UN must be at the centre of these discussions.“²³

Auch 2020 stand die multilaterale Governance im Bereich Steuern hoch auf der Agenda der UN. Die globale Coronakrise hat die Anforderungen an die öffentlichen Finanzen nochmal erhöht. Folgerichtig wurde die Forderung nach einer UN-Konvention zu Steuern im Dialogprozess der Vereinten Nationen zu „Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond“ wiederholt, und fand Eingang in das neue „Menu of Options“ der UN zur Antwort auf die Coronakrise.²⁴ Zugleich hat sich das FACTI-Expertenpanel intensiv mit diesen Fragen befasst. Die UN-Steuerkommission gehörte zu den am häufigsten geforderten Reformen bei den zahlreichen Stakeholder-Konsultationen des Panels 2020. Es wird erwartet, dass das Panel in seinem Abschlussbericht, der im Februar 2021 vorliegen soll, detailliert dazu Stellung nehmen wird.²⁵

Eckpunkte eines neuen Steuergremiums der UN

Globalen Steuerregeln betreffen Bürger*innen überall auf der ganzen Welt. Faire und wirksame Regeln sind von entscheidender Bedeutung für die Entwicklungsfinanzierung, die sozialökologische Transformation und die Verwirklichung der SDGs. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Länder des globalen Südens fordern daher seit langem, dass Verhandlungen über globale Steuerregeln folgende Kriterien erfüllen müssen:

- » Sie müssen frei von Voreingenommenheit gegenüber den Interessen einer bestimmten Gruppe von Ländern sein und die Interessen aller Länder, einschließlich der ärmsten Entwicklungsländer, gleichbedeutend anerkennen.

22 Vgl. Eurodad et al. (2017), S. 49.

23 Norway in the UN (2019).

24 Vgl. Ellmers (2020).

25 Vgl. <https://www.factipanel.org/>

- » Sie müssen in einem Forum stattfinden, in dem alle Länder wirklich gleichberechtigt sind. Das bedeutet in der Praxis unter anderem, dass kein Land des globalen Südens aufgefordert werden sollte, sich zur Befolgung bestehender OECD-Vereinbarungen zu verpflichten, um an den Verhandlungen teilnehmen zu können. Es bedeutet auch, dass alle Länder an der Festlegung der Tagesordnung mitwirken dürfen und dass das Sekretariat, das die Verhandlungen führt, neutral sein sollte.
- » Sie müssen transparent sein und die Teilnahme von Beobachter*innen ermöglichen.

In der Praxis wäre das offensichtliche Forum für Verhandlungen, die derartige Kriterien erfüllen, nicht die OECD und ihr Inclusive Framework, sondern die UN. Daher sollten alle Regierungen die Einrichtung einer gut ausgestatteten, transparenten Steuerkommission unter der Schirmherrschaft der UN unterstützen. Diese benötigt das Mandat, sich mit allen Aspekten der internationalen Steuerkooperation zu befassen, einschließlich den internationalen Aspekten der Besteuerung von Unternehmen.

Zusammengefasst sollte eine neue UN-Steuerkommission folgende Kriterien erfüllen:

- » Sie sollte **zwischenstaatlich** sein und damit aus Vertreter*innen bestehen, die im Namen von Regierungen verhandeln. Sie wäre damit mehr als ein reines Expertengremium, in dem die Mitglieder in der Regel in ihrer persönlichen Eigenschaft sprechen und in dem die Ergebnisse keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen sind.
- » Sie sollte eine **universelle Mitgliedschaft** haben: Alle Länder sollten die Möglichkeit haben gleichberechtigt teilnehmen können.
- » Sie sollte **angemessen ausgestattet** sein, d.h. sie muss über ausreichende Ressourcen und Sekretariatskapazitäten verfügen, um effektiv arbeiten zu können.
- » Sie könnte durch ein **nachgeordnetes technisches Gremium** unterstützt werden, dessen Arbeit die politischen Entscheidungen im zwischenstaatlichen Gremium vorbereitet. Dieses Expertengremium könnte eine aufgewertete Version des bestehenden UN-Expertengremiums sein.²⁶

26 Vgl. <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/tax-committee-home>.

- » Ihr **übergeordneter Zweck** sollte darin bestehen, die internationale Steuerhinterziehung und illegale Finanzströme zu stoppen. Sie sollte grundsätzlich sicherstellen, dass die Regierungen sich verpflichten, die Steuerbasis der anderen nicht zu untergraben und ein internationales Steuersystem zu schaffen, das transparent und kohärent ist und nachhaltige Entwicklung unterstützt.
- » Längerfristig sollte im Rahmen der UN-Steuerkommission eine völkerrechtlich verbindliche **UN-Steuerkonvention** entwickelt werden. Sie soll unter anderem dazu beitragen, die effektive Umsetzung der Entscheidungen der Steuerkommission zu gewährleisten.

Bodo Ellmers ist Leiter des Programmbereichs Finanzierung für nachhaltige Entwicklung beim Global Policy Forum.

Tove Maria Ryding ist Koordinatorin für Steuergerechtigkeit bei Eurodad.

Literatur

Ellmers, Bodo (2020): Financing Sustainable Development in the Era of COVID-19 and Beyond – An analysis and assessment of innovative policy options. Bonn: GPF.
<https://www.globalpolicy.org/en/publication/financing-sustainable-development-era-covid-19-and-beyond-analysis-and-assessment>

Eurodad et al. (2017): Tax Games – the Race to the Bottom. Brüssel.
https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/253/attachments/original/1588179299/Tax_Games_-_the_Race_to_the_Bottom_-_Full.pdf?1588179299

Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Zentralbank und die Euro-Gruppe: 2020 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Brüssel (COM (2020) 150 final).
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03e0027-5942-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine externe Strategie für effektive Besteuerung. Brüssel (COM/2016/024 final).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2016%3A24%3AFIN>

FACTI (2020): FACTI Panel Interim Report. New York.
https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f7f44f76cf2f11732c2b5f0_FACTI_Interim_Report_final_rev.pdf

G20 (2013): Tax Annex to the St. Petersburg G20 Leaders' Declaration, September 2013.
<https://www.mofa.go.jp/files/000013928.pdf>

G77 (2019a): Statement on behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister Dr. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the 2019 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up, 15 April 2019. New York.
<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190415c>

G77 (2019b): Statement of behalf of the Group of 77 and China by H.E. Minister Dr. Riyad Mansour (State of Palestine), Chair of the Group of 77, at the High-Level Meeting of the UN General Assembly on Combating Illicit Financial Flows, 16 May 2019. New York.

<http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=190516b>

Government of India (2019): Public Consultation on the proposal for amendment of Rules for Profit attribution to Permanent Establishment–reg.F. No. 500/33/2017-FTD.I, 18 April 2019.

https://www.incometaxindia.gov.in/news/public_consultation_notice_18_4_19.pdf

Netzwerk Steuergerechtigkeit (2020): Stellungnahme zum Urteil des EU-Gerichts im Fall Apple/Ireland. Berlin.

<https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/urteil-des-eu-gerichts-im-fall-apple-irland/>

Norway in the UN (2019): Norway enters into partnership with the UN Tax Committee, 16 July 2019. New York.

<https://www.norway.no/en/missions/UN/news/news-on-development-and-humanitarian-efforts/norway-enters-into-partnership-with-the-un-tax-committee/>

Ocampo, José Antonio (2018): The world needs to revamp international tax cooperation. In: Spotlight on Sustainable Development 2018.

<https://www.2030spotlight.org/en/book/1730/chapter/box-world-needs-revamp-international-tax-cooperation>

OECD (2019): Members of the Inclusive Framework on BEPS, updated December 2019. Paris.

<https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

OECD (2018): OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, June 2018. Paris.

<https://www.oecd.org/tax/flyer-inclusive-framework-on-beps.pdf>

OECD (2015): OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Paris.

<http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/oecd-secretary-general-tax-report-to-g20-FMFCBG-september-2015.pdf>

OECD (1960): Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, 14 December 1960. Paris.

<https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

Tax Justice Network (2020): Financial Secrecy Index. London.

<https://www.financialsecrecyindex.com/en/>