



Ohne faire Besteuerungsrechte keine nachhaltige Entwicklung

Die dritte Verhandlungsrunde über eine
UN-Steuerrahmenkonvention in Nairobi 2025

von Sarah Ganter

Es ist ein historischer Schritt. Mit einer Steuerrahmenkonvention unter dem Dach der Vereinten Nationen (UN) wird erstmalig ein umfassendes Regelwerk der internationalen Steuerkooperation unter gleichberechtigter Beteiligung der Länder des Globalen Südens erarbeitet. Der Prozess läuft bis Ende 2027. Im November 2025 kommt in Nairobi die dritte zwischenstaatliche Verhandlungsrunde über die Zukunft der internationalen Steuerregeln zusammen. Mehr als 80 Vertreter:innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus aller Welt haben sich angemeldet, um die Verhandlungen in Nairobi zu beobachten. Denn die Entscheidung für eine Konvention ist das Ergebnis eines jahrzehntelangen Bohrens dicker Bretter der globalen Steuergerechtigkeitsbewegung für eine inklusivere und fairere internationale Steuerkooperation.

Verhandlungen in rauen Zeiten

Eine gerechtere und nachhaltigere Besteuerung von multinationalen Konzernen und Superreichen wäre ein Meilenstein in der Finanzierung der Agenda 2030. Doch die Verhandlungen finden in rauen Zeiten statt. Die USA haben sich von der Idee nachhaltiger Entwicklung verabschiedet und aus der internationalen Steuerkooperation zurückgezogen. Auf die Besteuerung von US-Techkonzernen reagiert Washington mit der Androhung von wirtschaftspolitischen Vergeltungsmaßnahmen. Umso wichtiger ist es, dass vom Rest der Staatengemeinschaft ein Signal der Geschlossenheit ausgeht und wichtige multilaterale Prozesse auch in Abwesenheit der USA vorangetrieben werden. Die im Januar von der Generalversammlung der Vereinten Nationen für die Erarbeitung der Steuerrahmenkonvention beschlossenen „[Terms of Reference](#)“ klingen zunächst vielversprechend.

In Nairobi kommt es jetzt darauf an, den Konventionstext selbst, sowie die beiden vereinbarten Zusatzprotokolle (early protocols) zur Besteuerung grenzüberschreitender (digitaler) Dienstleistungen und zur Frage der Streitschlichtungsmechanismen politisch auszubuchstabieren.

Nachhaltige Entwicklung als formuliertes Ziel

Explizit werden in den „Terms of Reference“ die [2030 Agenda](#) und die [Addis Ababa Action Agenda](#) als Vorläuferprozesse angeführt, auf denen die Konvention aufbauen soll. Als eines der drei zentralen Ziele wird die Schaffung eines „inklusiven, fairen, transparenten, effizienten, gerechten und wirksamen internationalen Steuersystems für nachhaltige Entwicklung“ genannt, das die „Legitimität, Sicherheit, Widerstandsfähigkeit und Fair-

ness internationaler Steuervorschriften verbessert und gleichzeitig Herausforderungen bei der Stärkung der Mobilisierung inländischer Ressourcen angeht“. Außerdem wird mit der Verteilung von Besteuerungsrechten ein zentraler Gerechtigkeitsaspekt adressiert, nämlich die Frage, wer wo was besteuern darf. „Durch die Gewährleistung einer gerechten Verteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen des internationalen Steuersystems, soll ein Beitrag zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung geleistet werden“ heißt es dazu in den Prinzipien. Die Terms of Reference für die Steuerrahmenkonvention geben damit eine klare Richtung vor. Es geht einerseits darum, die internationalen Steuerregeln effizienter zu machen, Schlupflöcher zu schließen und Steuervermeidung zu unterbinden. Gleichzeitig geht es darum, die Besteuerung an der Erreichung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung in ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimension zu orientieren. Das wird allerdings nur gelingen, wenn Besteuerungsrechte tatsächlich global gerechter verteilt werden.

Für die SDG-Erreichung fehlen Billionen

Es bleiben noch fünf Jahre, aber schon jetzt zeichnet sich klar ab, dass die Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) bis 2030 nicht erreicht werden, wenn die Weichen nicht grundsätzlich neu gestellt werden. Insgesamt sind gerade mal 20 Prozent der SDG-Vorhaben im Zeitplan. Besonders dramatisch sieht es in Hinblick auf das SDG 1 zur Überwindung extremer Armut aus. Nach den jüngsten von der [Weltbank veröffentlichten Zahlen](#) leben immer noch über 800 Millionen Menschen von weniger als 3,00 US-Dollar am Tag. Auch die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens steht zehn Jahre nach seiner Verabschiedung in den Sternen. Im Vorfeld der vierten Internationalen Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Sevilla schätzte die zuständige [Interagency Task Force](#) die Finanzierungslücke zur Erreichung der Nachhaltigen Entwicklungsziele auf mehr als [vier Billionen US-Dollar jährlich](#). Immer deutlicher zeigt sich, dass ein Nicht-handeln die Kosten weiter in die Höhe treibt. Angesichts dieser großen Finanzierungsherausforderungen und global rückläufigen Entwicklungsetats, wird von Geberländern gerne die Mobilisierung von privatem Kapital und inländischen Ressourcen (domestic resource mobilization) für die Umsetzung der 2030 Agenda beschworen. Allerdings wurden gerade Anreize für private Investitionen in Entwicklungskontexten in der Vergangenheit oft durch Steuererleichterungen geschaffen, die nach-

haltiger Entwicklung entgegenwirken. Schließlich befördern solche Anreize die Steuervermeidungspraktiken multinationaler Konzerne und den internationalen Wettlauf nach unten um die niedrigsten Steuersätze.

Gerechte Besteuerung von Multinationalen Konzernen

Um internationale Steuerregeln in Einklang mit nachhaltiger Entwicklung zu stellen, fordern zivilgesellschaftliche Stimmen wie die [Global Alliance for Tax Justice \(GATJ\)](#) seit Langem einen Paradigmenwechsel in der Besteuerung von Multinationalen Konzernen. Die Regeln zur Besteuerung von grenzüberschreitendem Handel und Dienstleistungen wurden in ihren Grundsätzen vor mehr als hundert Jahren beschlossen. Sie stammen noch aus der Zeit des Völkerbundes und sind geprägt von den damaligen kolonialen Machtasymmetrien, die auch heute noch nachhaltige Entwicklung behindern. Denn das Recht zur Besteuerung Multinationaler Unternehmen ist nicht da angesiedelt, wo wirtschaftliche Aktivität tatsächlich stattfindet, sondern an den Sitz des Mutterkonzerns geknüpft, der in der Regel in Industrieländern liegt. Das Verrechnungspreissystem, das als Grundlage dient, ist missbrauchsanfällig. Seine vielen Schlupflöcher machen es Unternehmen und hochvermögenden Privatpersonen leicht, Gewinne zu verschieben und Steuern zu vermeiden. Der [State of Tax Justice Report](#) präsentiert seit 2019 jährlich Zahlen dazu, welche Einnahmen öffentlichen Kassen dadurch entgehen. In seiner jüngsten Ausgabe vom November 2025 kommen die Autor:innen global gesehen auf eine Gesamtsumme von 1,7 Billionen US-Dollar seit Beginn der Berechnungen – Gelder, die dringend für die Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung benötigt werden.

Reformprozess im Rahmen der OECD

In den letzten Jahren ist deshalb Bewegung in die Diskussion über eine Erneuerung der internationalen Steuerregeln gekommen. Bei der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde eine Reformagenda zur Eindämmung von Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung ([Base Erosion and Profit Shifting – BEPS](#)) verhandelt. Kaum Fortschritte gab es in Hinblick auf eine gerechtere globale Verteilung von Besteuerungsrechten. Mit der Einigung auf eine Globale Mindeststeuer (GloBE) konnte ein erster Durchbruch erzielt werden. GloBE soll

dem Wettlauf nach unten einen Riegel vorschieben und wurde inzwischen von einer Vielzahl von Ländern implementiert. Allerdings ist der Steuersatz mit 15 Prozent deutlich niedriger angesetzt, als von Ländern des Globalen Südens und der internationalen Zivilgesellschaft gefordert. Das Verhandlungsergebnis ist wenig überraschend, denn Steuerpolitik ist Verteilungspolitik und die OECD gilt als Club der reichen Industrieländer. Während die Entwicklungsländer im Rahmen des sogenannten „Inclusive Framework on BEPS“ der OECD zwar mitstimmen durften, ansonsten aber am Katzentisch saßen, verhandeln jetzt bei den Vereinten Nationen alle Länder gleichberechtigt. Damit dieser zweite Reformanlauf ein Erfolg wird und Besteuerung wie von der UN-Generalversammlung in den Terms of Reference beauftragt in den Dienst nachhaltiger Entwicklung gestellt wird, muss auch die Konvention sowohl die bestehenden Dysfunktionalitäten der gegenwärtigen Steuerregeln adressieren, als auch die in ihnen angelegten strukturellen Ungerechtigkeiten beseitigen.

Ein Deal für die Reichen?

Die Unabhängige Kommission für die internationale Reform der Unternehmensbesteuerung (ICRICT) nannte das Verhandlungsergebnis der OECD in einem offenen Brief an die G20 einen „Global tax deal for the rich“. Kritisiert wurde, dass Entwicklungsländer, die im Verhältnis gesehen stärker auf Unternehmenssteuern als Quelle für Staatseinnahmen angewiesen sind, zu den Verlierern der Reform gehören. Als besonders enttäuschend beschreibt ICRICT die mangelnde Ambition bei der Umverteilung von Besteuerungsrechten, die im Abkommen nur für einen kleinen Teil der Gewinne der hundert größten und profitabelsten Konzerne vorgesehen ist.

Gerechte Verteilung von Besteuerungsrechten

Um die Weichen für die Erreichung der 2030 Agenda zu stellen, fordern Länder des Globalen Südens, zivilgesellschaftliche Stimmen und unabhängige Expert:innen seit Langem eine Abkehr vom kolonialen Erbe einer Besteuerung am Konzernsitz hin zu einer formelbasierten Aufteilung von Besteuerungsrechten nach bestimmten Kriterien (formular apportionment). Dabei sollen die globalen Gewinne von Konzernen durch eine Gesamtkonzernsteuer (unitary taxation) in den Blick genommen werden und Besteuerungsrechte im Produktionsnetzwerk da ansetzen, wo wirtschaftliche Aktivität stattfindet. Die Idee ist einfach. Statt die

Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne wie bisher als miteinander verbundene Einheiten zu behandeln, werden ihre globalen Gewinne steuerlich auf der Grundlage von Kriterien, wie zum Beispiel Umsatz oder Beschäftigung aufgeteilt, die ihre tatsächliche wirtschaftliche Aktivität in dem jeweiligen Land widerspiegeln.

Besteuerung von grenzüberschreitenden (digitalen) Dienstleistungen

Eine besondere Herausforderung besteht in der Besteuerung von digitalen grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die im ersten Zusatzprotokoll der Konvention behandelt werden. Denn die Digitalisierung erlaubt es Konzernen, Geschäfte in Ländern zu machen, in denen sie gar nicht physisch präsent sind. Dazu kommt, dass ein Großteil der digitalen Dienstleistungen automatisiert erbracht werden. In Ermangelung entsprechender internationaler Spielregeln haben viele Länder unilaterale Maßnahmen zur Besteuerung von digitalen Dienstleistungen (DSTs) angekündigt oder eingeführt. Diese sind einfach zu verwalten und effizient, weil sie direkt beim Umsatz der großen Techkonzerne in den einzelnen Ländern ansetzen. Allerdings führen sie immer wieder zu erheblichen **internationalen Spannungen** vor allem mit den USA, die darauf mit der Einführung oder Androhung von weiteren Zöllen reagieren. Konkret muss im Protokoll der Konvention die Frage beantwortet werden, wo die Besteuerung ansetzt. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten: Eine Besteuerung kann wie bestehende DSTs beim Bruttoeinkommen an der Quelle erhoben werden oder beim Nettogewinn ansetzen. Letzteres wäre die umfassendere Lösung und führt zurück zur Frage nach einer gerechten Formelaufteilung von Besteuerungsrechten zwischen dem Land des Konzernsitzes und dem, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Die ICRICT Kommission fordert, dass Staaten selbst überlassen bleiben soll, **welche der beiden Optionen sie wählen**. Die Expert:innen setzen darauf, dass das Protokoll den Weg für die Einführung einer Gesamtkonzernsteuer ebnen wird, die mit einer formelbasierten Aufteilung von Besteuerungsrechten eine umfassendere Lösung bietet.

Internationaler Fokus auf extreme Vermögen

Neben der extremen Armut ist in den letzten Jahren auch der extreme Reichtum in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Seit 2015 ist das Vermögen

des reichsten Prozent um 33,9 Billionen US-Dollar gewachsen. Eine Summe, mit der sich Schätzungen zufolge die Armut mehr als **22 Mal aus der Welt schaffen ließe**. Gleichzeitig zahlt die kleine Gruppe der Superreichen, sogenannten „High-net-worth Individuals“ (HNWI), vergleichsweise wenig Steuern. Dabei sind sie auch für einen **Großteil der globalen CO2-Emissionen** verantwortlich und zählen zu den Hauptverursachern der Klimakrise. Großen Zuspruch fand deshalb im vergangenen Jahr der Vorstoß der brasilianischen G20-Präsidentschaft für eine globale Mindeststeuer für HNWIs nach dem Vorschlag des französischen Ökonomen Gabriel Zucman. Der sieht eine **global koordinierte Mindestbesteuerung** für Milliardäre oder Centi-Millionäre mit einem moderaten Satz von 2–3 Prozent vor. Die jährlichen globalen Zusatzeinnahmen werden je nach Ausgestaltung auf 100 bis 688 Milliarden geschätzt. In der **G20-Abschlussklärung von Rio de Janeiro** erkennen die Staatschefs die Notwendigkeit einer internationalen Kooperation zur Besteuerung von HNWI an. Die spanische und die brasilianische Regierung haben bei der Vierten internationalen Entwicklungsfinanzierungskonferenz im Rahmen der Sevilla Plattform for Action (SPA) zusammen mit Chile und Südafrika eine **Koalition der Willigen** geschmiedet, die die Besteuerung von HNWIs weiter vorantreiben wird. Noch ist im Rahmen der Steuerkonvention kein eigenes Protokoll zu HNWIs vorgesehen, weshalb es wichtig ist, die international koordinierte Besteuerung von Superreichen im Konventionstext zu verankern.

Worauf es in Nairobi ankommt

Während die ersten beiden **Verhandlungsrunden im August 2025 in New York** einem ersten Abklopfen von Positionen und Ausloten von Möglichkeiten dienten, dürfte es in Nairobi ans Eingemachte gehen. Dabei ist es wichtig, dass in den oft hoch technischen Diskussionen die politische Stoßrichtung einer nachhaltigen Gestaltung der internationalen Steuerregeln nicht aus dem Blick gerät. Da die Unterzeichnung der Zusatzprotokolle optional ist, drängen zivilgesellschaftliche Organisationen darauf, dass Kernprinzipien und Verpflichtungen im Konventionstext selbst formuliert sein müssen.

Erste im Vorfeld veröffentlichte Entwürfe des Konventionstexts blieben allerdings inhaltlich dünn. Um den Verhandler:innen unter die Arme zu greifen, hat die Global Alliance for Tax Justice im Schulterchluss mit gewerkschaftlichen Organisationen konkrete Verbesserungsvorschläge auf den

Tisch gelegt. Die internationale Steuergerechtigkeitsbewegung fordert:

- » **Die Verbindung von Besteuerung und nachhaltiger Entwicklung** indem Steuersysteme in Einklang mit der schrittweisen Verwirklichung der Menschenrechte, dem Abbau von Ungleichheiten und einer nachhaltigen Entwicklung gestellt werden. Dazu sollen ausdrücklich das Ziel der Verringerung der Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern, der Umweltschutz, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Förderung progressiver Steuersysteme gehören. Darüber hinaus sollte die Konvention das Konzept der geschlechtergerechten Besteuerung operationalisieren.
- » **Eine gerechte Besteuerung Multinationaler Unternehmen:** durch die Einführung einer Gesamtkonzernsteuer mit Formelaufteilung, ergänzt durch einen ambitionierten Mindeststeuersatz für Unternehmen. Die ICRICT Kommission fordert seit Langem einen Satz von 25 Prozent.
- » **Die effektive Besteuerung von HNWI** durch eine international koordinierte Mindeststeuer.
- » **Mehr Transparenz** in Hinblick auf wirtschaftliche Eigentümerstrukturen durch ein globales Vermögensregister und öffentliche länderbezogene Berichterstattung (public country by country reporting – pCbCR).

Von Nairobi nach Belém

Neben der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Sevilla und den Verhandlungen über eine UN-Rahmenkonvention in New York und Nairobi sind Finanzierungsfragen und internationale Steuerregeln auch Gegenstand der diesjährigen Klimakonferenz COP30 in Brasilien. Denn auch in der Klimafinanzierung klafft eine riesige Lücke. Allein die fehlenden Finanzmittel für Klimaanpassungskosten, um auf die Folgen der Klimakrise zu reagieren, werden vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) auf **187 bis 359 Milliarden US-Dollar jährlich** geschätzt. Gleichzeitig beließen sich die Gewinne der fossilen Brennstoffindustrie zwischen 2000 und 2019 auf mehr als **30 Billionen US-Dollar**. Globale Umweltverbände unterstützen deshalb die Forderung nach einer starken UN-Steuerkonvention und einer gerechteren Besteuerung von Multinationalen Konzernen und Superreichen. Greenpeace International fordert, eine Verpflichtung zu progressiven Umweltsteuern gemäß dem Verursacherprinzip in die Konvention aufzunehmen, welche sowohl umweltverschmutzende Unternehmen als auch vermögende

Privatpersonen umfasst. Die Einnahmen aus einer **Zusatzsteuer** auf die weltweiten Gewinne multinationaler Öl-, Gas- und Kohleunternehmen sowie multinationaler Unternehmen aus anderen umweltverschmutzenden Branchen sollen die Finanzierung globaler staatlicher Klima- und Nachhaltigkeitsverpflichtungen ermöglichen.

Ein System, das für alle funktioniert

Gerechte internationale Steuerregeln schaffen eine Grundlage für nachhaltige Entwicklung. Sie setzen die Mittel frei, die für die Umsetzung der 2030 Agenda und die Erreichung der Pariser Klimaziele benötigt werden. Bei den Auftaktverhandlungen über die UN-Steuerkonvention in New York forderte Botschafter Harold Agyeman aus Ghana, Sprecher der Afrikagruppe, die anwesenden Regierungsvertreter:innen deshalb dazu auf,

die UN-Steuerkonvention als Priorität zu behandeln und das Gelegenheitsfenster für die Korrektur systemischer Machtungleichgewichte der internationalen Steuerarchitektur zu nutzen:

„Wir sind nicht hier, um alte Strukturen zu reproduzieren oder bestehende Ungleichgewichte zu verstärken. Wir sind hier, um gemeinsam etwas Neues zu schaffen. Ein System, das für alle funktioniert. Ein Rahmenwerk, das gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft.“

Zu diesem Zweck müsse der Prozess trotz der Liquiditätskrise der Vereinten Nationen mit ausreichenden Mitteln versorgt und die vorgesehenen zwanzig Stellen des Konventionssekretariats zeitnah besetzt werden. Denn nur eine entsprechende institutionelle Unterstützung und ausreichende Ressourcen können die Glaubwürdigkeit des Vorhabens gewährleisten.

Impressum

Ohne faire Besteuerungsrechte keine nachhaltige Entwicklung

Die dritte Verhandlungsrunde über eine UN-Steuerrahmenkonvention in Nairobi 2025

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a, 53115 Bonn

Tel. 0228 9650510

europa@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Sarah Ganter

Autorin: Sarah Ganter

Redaktion: Karolin Seitz und Bodo Ellmers

Gestaltung: www.kalinski.media

Bonn, November 2025

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „Halbzeit bei der SDG-Umsetzung“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global mit Mitteln des BMZ.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.