

Die UN-Steuerrahmenkonvention

Fairere internationale Steuerregeln – nicht nur für Länder des Globalen Südens

“(T)his Framework Convention is not merely a policy document; it is a beacon of hope for developing countries that have long sought a voice in the shaping of international tax norms.”

H.E. Chola Milambo für die Afrika-Gruppe,
Pressemitteilung 16. 11. 2023

“We will continue to engage constructively in the negotiations on a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation and its protocols and encourage support for the process.”

Outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development, Juli 2025, Para 28.

i DARUM GEHT’S:

- Das v.a. auf OECD-Ebene ausgehandelte internationale Steuersystem ist stark reformbedürftig. Reformen waren bislang wenig erfolgreich.
- Die OECD ist keine globale Verhandlungsplattform und wird von vielen Ländern des Globalen Südens nicht anerkannt.
- Auf UN-Ebene wird nun über eine Steuerrahmenkonvention verhandelt, an dem alle Staaten gleichberechtigt teilnehmen können.
- Die Verhandlungen sollen 2027 abgeschlossen werden.

Zwischen 2016 und 2021 entgingen Staaten geschätzte 1.700 Mrd. USD Staaten weltweit durch die Steuervermeidung von Unternehmen.¹ Sie benötigen aber eigentlich dringend mehr Staatseinnahmen, um Schuldenberge abzutragen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise sowie zur Erreichung der *Sustainable Development Goals* ergreifen zu können.

Steuereinnahmen sind die wichtigste Finanzierungsquelle für alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung. Besonders Entwicklungsländer haben jedoch Schwierigkeiten, diese hinreichend zu generieren. Insbesondere zwei Hindernis-

se auf internationaler Ebene erschweren den Ländern die ausreichende Finanzierung ihrer Staatshaushalte durch Steuereinnahmen. Erstens, grenzüberschreitende Steuervermeidung und -betrug, und zweitens ein aggressiver Steuerwettbewerb zwischen Ländern. Bisherige Versuche, diese globalen Probleme innerhalb von OECD-Verhandlungen zu lösen, haben sich als wenig effektiv erwiesen. Auf Initiative afrikanischer Staaten wird aktuell auf UN-Ebene ein neues globales Steuerrahmenabkommen verhandelt, das viele Probleme des internationalen Steuersystems lösen könnte.

Empfehlungen für Österreich

- **Österreich sollte den UN-Prozess unterstützen, sich für ein progressives internationales Steuersystem einsetzen und zu seinem Gelingen beitragen:** Österreich hat sich bisher bei den Abstimmungen abwartend und in Stellungnahmen reserviert gezeigt.
- **Österreich sollte auf einen transparenten Prozess drängen,** bei dem informelle Online-Treffen ohne Stakeholder auf ein Minimum reduziert sind.
- **Österreich sollte sich für die im Abschlussdokument der Financing for Development-Konferenz in Sevilla 2025 (Compromiso de Sevilla) (mit-)beschlossenen Steuer-Maßnahmen einsetzen.**
- Österreich sollte sich bei der Unternehmensbesteuerung **für eine Gesamtkonzernsteuer** einsetzen.
- **Österreich sollte insbesondere mit afrikanischen Institutionen und Netzwerken kooperieren und diese unterstützen:** Insbesondere das African Tax Administration Network und das Tax Justice Network-Africa sind Wissenshubs und Austauschplattformen für afrikanische Steueradministrationen, Parlamentarier*innen, Steuerrechtler*innen bzw. die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft.

¹ Tax Justice Network, State of Tax Justice 2025

Die internationale Steuerarchitektur: ein kurzer Blick zurück

Bereits 1920 setzte der Völkerbund ein Komitee ein, das zur grenzüberschreitenden Besteuerung von Unternehmen arbeitete. Auf Basis des Londoner Modells (1946), das kapitalexportierende Länder bevorzugt, erarbeiteten die Industriestaaten in der OECD ihr Modellabkommen, das seitdem als Grundlage für die meisten bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen dient. Die UNO entwickelte zwar ein eigenes Modellabkommen, das kapitalimportierenden Quellenstaaten (tendenziell Länder des Globalen Südens) auf Basis des sog. Mexiko-Modells von 1943 mehr Möglichkeiten einräumt. Doch die OECD blieb die wichtigste Institution, in der internationale Steueragenden verhandelt wurden.

Das bislang letzte große OECD-Reformprojekt startete 2013 – die sog. Base Erosion Profit Shifting-Initiative (BEPS). Ziel war es, die aggressive Steuervermeidung von multinationalen Konzernen einzudämmen. BEPS wurde in einem ersten Schritt 2015 abgeschlossen. Ab 2019 nahm man mit BEPS2 die Besteuerung der digitalen Wirtschaft in Angriff. Dabei wurden erstmals Nicht-OECD-Staaten zu den Verhandlungen zugelassen (Inclusive Framework). Die erste Säule von BEPS2 sieht dabei eine partielle Neuaufteilung der Übergewinne der weltweit größten Konzerne vor. Hier ist in nächster Zeit kein Beschluss zu erwarten. Die zweite Säule umfasst eine globale Mindeststeuer für Konzerne in Höhe von 15 Prozent, auf Grundlage eines Beschlusses von 136 Staaten im Jahr 2021. Bis Ende 2024 hatten sie allerdings erst 30 Länder (v.a. EU) umgesetzt. Die USA anerkennen die Mindestbesteuerung generell nicht. Ignoriert wurden Vorschläge der G24, die eine Gesamtkonzernsteuer vorsahen.

Der BEPS-Prozess der OECD brachte keine grundlegenden Veränderungen und Problemlösungen des internationalen Steuersystems mit sich. Eine Abschwächung des schädlichen Steuerwettbewerbs stand nicht einmal auf der Agenda. Stattdessen wurde das System noch weiter verkompliziert.

Inklusiv – nicht inklusiv?

Die OECD mit ihren 38 Mitgliedern, vorrangig Industrienationen, wird von vielen Staaten im Globalen Süden nicht als globales Verhandlungsforum anerkannt. Deshalb forderten die G77+China seit 2012 in mehreren Resolutionen eine Verlagerung der internationalen Steuerpolitik in die Vereinten Nationen.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen im Globalen Süden wie im Globalen Norden, darunter das VIDC, forderten ein demokratisches und transparentes Forum, an dem alle Länder gleichberechtigt teilnehmen können. Das kann nur die UNO leisten. Stakeholder werden dabei von Anfang an im Verhandlungsprozess angehört, die Verhandlungen größtenteils öffentlich geführt.

Afrikanische Staaten übernehmen die Initiative

Seit 2022 hat auf UN-Ebene durch eine Initiative afrikanischer Staaten eine erstaunliche Dynamik eingesetzt. So verabschiedete die UN-Generalversammlung 2022 und

2023 bahnbrechende Resolutionen für eine Stärkung der Vereinten Nationen und ein UN-Rahmenübereinkommen im Steuerbereich. Damit würde – ähnlich der Klimarahmenkonvention der UN (UNFCCC) – eine Grundlage für die kontinuierliche Weiterentwicklung der internationalen Steuerpolitik auf UN-Ebene geschaffen.

2024 einigten sich die Staaten mit überwiegender Mehrheit auf ein ehrgeiziges Verhandlungsmandat (Terms of Reference). Die EU-Länder, inkl. Österreich, verhielten sich abwartend und enthielten sich auch in der UN-Generalversammlung der Stimme.

Das Verhandlungsmandat

Die Terms of Reference setzen die Rahmenkonvention nicht nur in der Präambel in Beziehung zur Agenda 2030 und den *Sustainable Development Goals* sondern definieren die Schaffung eines ‚inklusive, fairen, transparenten, effizienten, gleichberechtigten und effektiven internationalen Steuersystems für nachhaltige Entwicklung‘ als eines der Ziele („Objectives“) der Konvention.

Unter den Prinzipien („Principles“) wird vermerkt, dass den Bedürfnissen, Prioritäten und Kapazitäten von Entwicklungsländern besondere Beachtung geschenkt werden muss. Vertragsstaaten sollen ihre Steuerpolitik festlegen können und dieses Recht anderen Ländern zugestehen. Die internationale Steuerkooperation wird mit der Erfüllung der internationalen Menschenrechte verknüpft. Ebenso sollen wirtschaftliche, soziale und Umweltpolitiken ‚ausbalanciert‘ verknüpft werden. Weiters enthält das Mandat einen Verweis auf simple und leicht administrierbare Regeln, auf Transparenz sowie die notwendige Sicherheit für Steuerzahlende und Regierungen.

Die Verpflichtungen („Commitments“) umfassen eine faire Aufteilung von Steuerrechten, die Eindämmung von Steuerbetrug und -vermeidung sowie schädliche Steuermodelle, die Besteuerung von Superreichen und die Notwendigkeit gegenseitiger Amtshilfe. Auf steuerbedingte illegitime Finanzflüsse („illicit financial flows“) wird ebenso verwiesen wie auf eine effektive Vermeidung und Lösung von Streitfällen. Hier findet sich zum wiederholten Mal ein Verweis auf die Unterstützung nachhaltiger (also wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer) Entwicklung durch die internationale Steuerkooperation.

Unter „Capacity Building“ wird im Mandat vor allem verstanden, dass Staaten in die Lage versetzt werden sollen, angemessen am Normsetzungsprozess teilhaben zu können.

Schließlich wird auf die Protokolle eingegangen, durch die die Rahmenkonvention implementiert werden soll. Vorerst soll über zwei „early protocols“ (zur Besteuerung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen sowie zur Streit-schlichtung) verhandelt werden.

Zwei weitere Protokolle sollen entweder

- a) Umweltsteuern,
- b) den Informationsaustausch,
- c) gegenseitige Amtshilfe oder
- d) schädliche Steuerpraktiken zum Thema haben.

Der Verhandlungsprozess

Im Februar 2025 einigte sich die Staatengemeinschaft in einer ersten Verhandlungsrunde auf die Entscheidungsmodalitäten (Mehrheitsentscheidungen) sowie eine Roadmap des Prozesses. Die von den Industrieländern, inklusive Österreich, geforderten Konsensentscheidungen hätte einzelne Staaten ermächtigt, den ganzen Prozess zu blockieren. In jährlich drei Treffen zwischen 2025 und 2027 soll der Text des Rahmenabkommens sowie die beiden ersten „early protocols“ erarbeitet werden. Die UN-Generalversammlung soll dann darüber im September 2027 entscheiden. Obwohl relevante Stakeholder dazu aufgerufen sind, sich aktiv am Verhandlungsprozess zu beteiligen, finden auch virtuelle Konsultationsprozesse statt, aus denen die Öffentlichkeit ausgeschlossen ist.

Chancen auch für Europa

Die EU hat in den letzten zehn Jahren eine große Anzahl von Richtlinien verabschiedet, die die grenzüberschreitenden Steuervorschriften zwischen den EU-Ländern gestalten.² Wesentliche Fortschritte im Bereich der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung scheitern jedoch oftmals am EU-Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen, denn EU-Steuersümpfe wie Irland, Luxemburg oder die Niederlande blockieren deutlichere Fortschritte. Dies gilt auch für die EU-Position in der OECD, in der diese Steuervorschriften zumeist vorher entschieden werden. Eine UN-Steuerrahmenkonvention könnte diese Schwachstellen beheben.

Die Tatsache, dass die USA bereits aus den UN-Verhandlungen ausgestiegen sind, begünstigt paradoxerweise die Chance auf ehrgeizige Resultate. Denn bislang verwässerten die USA stets die OECD-Ergebnisse – und verweigerten dennoch danach deren Umsetzung. Ein starke und breit unterstützte UN-Konvention würde die USA am Ende des Tages unter Zugzwang bringen.

FFD4: Österreich trägt wichtige Steuerbeschlüsse mit

2025 beschlossen mit Ausnahme der USA alle Staaten – und damit auch Österreich – bei der 4. UN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz (FFD4) den „Compromiso de Sevilla“. Er sieht vor

- progressive Steuersysteme in den Ländern zu fördern und vermögende Privatpersonen sowie natürliche Ressourcen effektiv zu besteuern.
- bei der Fiskalplanung die Umwelt, die biologische Vielfalt und das Klima einzubeziehen.
- wirtschaftliches Eigentum transparent zu machen (nationale Register für wirtschaftliches Eigentum). Der Nutzen eines globalen Registers soll geprüft werden.

Diese Positionen sollten für die Industriestaaten und Österreich auch bei den UN-Verhandlungen als Richtschnur gelten.



Begriffsdefinition

UN-Rahmenkonvention

UN-Konventionen sind Verträge zwischen den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Nach der Annahme eines Entwurfes auf der UN-Vollversammlung werden sie durch deren Ratifizierung für die Vertragsstaaten völkerrechtlich bindend. Sie enthalten in der Regel Mandate für die künftige Konferenz der Vertragsparteien (COP). Die COP erarbeitet und verabschiedet dann detaillierte Bestimmungen zur Umsetzung der Konvention.



Begriffsdefinition

Protokoll

Ein Protokoll auf der Grundlage einer Rahmenkonvention kann ebenfalls deren allgemeine Ziele umsetzen. Protokolle werden gesondert ratifiziert.



Begriffsdefinition

Steuersumpf

Steuersümpfe (um ein weniger positiv besetztes Wort als Steueroase zu verwenden) versuchen, Unternehmen durch niedrige oder Null-Steuersätze, strikte Geheimhaltung und wenig Regulierung anzuziehen. Oft werden ausländische im Vergleich zu einheimischen Unternehmen steuerlich begünstigt.



Begriffsdefinition

Gesamtkonzernsteuer

Aktuell werden Konzerntöchter national besteuert, als würde es sich dabei um völlig eigenständige Unternehmen handeln. Das ermöglicht konzerninterne künstliche Gewinnverschiebungen. Bei der Gesamtkonzernsteuer werden Konzerntöchter auf Basis des global erzielten Gewinns eines Konzerns besteuert. Dieser globale Gewinn wird dabei je nach realer Wertschöpfung anteilig auf die Länder aufgeteilt.



Begriffsdefinition

kapitalimportierende/-exportierende Staaten

Länder, die in Summe mehr Kapital (grenzüberschreitende Geldflüsse, resultierend aus Investitionen, Geschäftstätigkeiten oder Handel) importieren als ausführen, werden als kapitalimportierende Länder, oder auch Quellenstaaten, bezeichnet. Aus kapitalexportierenden Staaten fließt mehr Kapital heraus.

Was bringt die UN-Steuerkonvention?

- Internationale Steuerregeln werden von allen Staaten der Welt gleichberechtigt ausgehandelt.
- Länder des Globalen Südens und Hochsteuerländer wie Österreich können potentiell mehr Steuereinnahmen zur Erreichung ihrer Entwicklungs- und Klimaziele lukrieren.
- Die Aushandlung dieser Regeln wird künftig transparenter und unter Anhörung der Zivilgesellschaft und anderer Stakeholder verlaufen.

² Etwa die Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung, ATAD, und die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, DAC.

Unsere Bewertung des UN-Prozesses

➤ **Ein globaler Prozess:** Nur die UNO kann gewährleisten, dass wirklich alle Länder gleichberechtigt am Verhandlungstisch sitzen.

➤ **Keine Verdoppelung der Arbeit der OECD:** Die Umsetzung des Zwei-Säulen-Abkommens der OECD rückt derzeit in weite Ferne. Der Einwand vieler OECD-Staaten, die UNO dupliziere die internationalen Steuerregeln, wird daher immer unbegründeter.

➤ **Nutzen auch für EU-Staaten und Österreich:**

Europa verlor trotz OECD-Reformen zwischen 2016 und 2021 580 Mrd. Euro durch Gewinnverschiebungen von Unternehmen.³ Hochsteuerländer wären bei effizienteren Steuermaßnahmen nicht mehr auf den Goodwill von (EU-)Steuersümpfen angewiesen.

➤ **Beteiligung von NGOs und anderen Stakeholdern dezidiert gewünscht:** Das stärkt die Rechenschaftspflichten gegenüber den Bürger*innen und schwächt den Einfluss finanzstarker Lobbygruppen.

➤ **Das Verhandlungsmandat ist ehrgeizig und enthält**

den Verweis auf die Agenda 2030, also die internationalen Entwicklungsziele.

die Verknüpfung mit internationalen Menschenrechten sowie wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten, denen gleichwertig Bedeutung eingeräumt werden soll.

den Auftrag, illegitime Finanzflüsse einzudämmen und über die Besteuerung der Reichsten zu verhandeln.

➤ **Geringerer Widerstand reicher Industriestaaten:** Der Widerstand gegen den UN-Prozess wird geringer, insbesondere die EU hat die Ampel von Rot (Ablehnung) auf Gelb (Abwarten) gestellt.

Dem Verhandlungsmandat fehlt

– das Ziel eines (sozial ausgleichenden) **progressiven Steuersystems**.

– der Passus, dass die Steuerpolitik eines Staates die **Steuerbasis eines anderen Landes nicht unterminieren** darf. Damit wird der internationale Steuerwettbewerb nicht hinterfragt.

– ein Verweis auf **Gender-Ungleichheiten**.

– die Besteuerung des **extraktiven Sektors**, für rohstoffreiche Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung.

– ein konkreteres Mandat zur **Steuertransparenz** (automatischer Datenaustausch, Vermögens- und wirtschaftliche Eigentümer-Register etc.).

Fazit

Mit den Verhandlungen über das UN-Steuerrahmenabkommen wird die Geschichte der internationalen Steuerpolitik neu geschrieben. Es ist das erste globale Abkommen im Steuerbereich und bietet die historische Chance, ein gerechtes, effizientes und multilaterales Steuersystem zu schaffen. Vor allem ärmere Länder bekommen damit mehr Mitsprache. Aber auch kleine Staaten, insbesondere Hochsteuerländer wie Österreich, können in

diesem Rahmen gänzlich neue Allianzen schließen, um ihre Steuerbasis zu schützen und Steuereinnahmen zu erhöhen, ohne gleichzeitig anderen Staaten maßgeblich zu schaden. Der Erfolg des Abkommens wird jedoch letztlich davon abhängen, in welchem Ausmaß insbesondere die großen Industriestaaten bereit sind, dem Abkommen beizutreten und sich in diesem Prozess konstruktiv einzubringen.

Quellen und weitere Informationen:

[Informationen zur UN-Rahmenkonvention und zu den laufenden Verhandlungen](#)

[UN-Resolution 78/230, Promotion of inclusive and effective international tax cooperation](#)

[Das Verhandlungsmandat \(Terms of Reference\)](#)

³ Tax Justice Network, State of Tax Justice 2025

Informationen und Kontakt:

Martina Neuwirth neuwirth@vidc.org
VIDC Global Dialogue +43-1-713 35 94 67

VIDC Global Dialogue

Impressum:

VIDC- Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit
Möllwaldplatz 5/9, 1040 Wien
www.vidc.org

Gefördert durch die

Österreichische
Entwicklungs-
zusammenarbeit