

Die globale Mindeststeuer

Wie Länder des Globalen Südens doch noch profitieren können

„Die (...) Vereinbarung wird dafür sorgen, dass unser internationales Steuersystem gerechter wird und besser funktioniert.“

(OECD-Generalsekretär Mathias Cormann, 8.10.2021)

“(T)hese solutions do not respond to the needs of many developing countries, in particular the global tax minimum rate of 15% (...)”

(Sebastien Babou Diasso, South Centre, ein zwischenstaatlicher Think Tank der Länder des Globalen Südens, 11.2.2022)

Geschätzte 500 Mrd. USD entgehen Staaten jährlich durch die Steuervermeidung von Unternehmen. Fast 89 Mrd. USD verlassen Afrika jedes Jahr durch Kapitalflucht. Länder des Globalen Südens brauchen dringend mehr Staatseinnahmen, um wachsende Schulden zurückzahlen und Maßnahmen gegen die Klima- und Gesundheitskrise ergreifen zu können.

Im Oktober 2021 einigten sich 136 Staaten und Gebiete unter dem Dach der OECD auf ein globales Steuerreform-Paket. Viele ärmere Länder, waren am Verhandlungsprozess nicht beteiligt. Eine „Säule“ – die Mindeststeuer von 15% - betrifft große, international tätige Konzerne mit einem Jahresumsatz ab 750 Mio. Euro. Im

i DARUM GEHT'S:

- Globale Mindeststeuer von 15% für Großkonzern-Gewinne: die „Säule Zwei“ des OECD/G20-Reformpakets
- Länder des Globalen Südens profitieren wenig von der Reform.
- Es braucht Nachbesserungen und Unterstützungsmaßnahmen – und politische Freiräume für eigene Maßnahmen.

Dezember 2021 wurde von der OECD ein komplexes Regelwerk vorgelegt, das Länder in nationales Recht umsetzen können. In der EU verhandelt der Rat im Eiltempo einen von der EU-Kommission veröffentlichten Richtlinien-Vorschlag, der das OECD-Regelwerk fast unverändert bindend in allen EU-Staaten umsetzen soll.

Es scheint, dass 1. vor allem reiche Länder von der globalen Mindeststeuer profitieren werden und 2. der Steuerwettbewerb „nach unten“ durch Zugeständnisse an Steuersümpfe nicht gestoppt wird. Viele Akteure im Globalen Süden bleiben daher skeptisch. Beklagt wird ein zu niedriger Steuersatz, der Ausschluss kleinerer Konzerne und die Benachteiligung von sog. Quellenstaaten.

Empfehlungen für Österreich

● **Bei OECD und EU mehr Flexibilität und Freiraum einfordern:** Quellenstaaten (insbesondere im Globalen Süden) sollte es freistehen, einen höheren Mindeststeuersatz einzuführen. Sie sollten auch ermutigt werden, zusätzliche Maßnahmen zum Schutz ihrer Steuerbasis zu ergreifen, wie etwa eine Mindeststeuer auf „fiktive“ (der wirtschaftlichen Tätigkeit im jeweiligen Land entsprechende) Gewinne.

● **Dafür eintreten, dass die EU die Schwachstellen des OECD-Regelwerks korrigiert statt übernimmt:** Dazu zählen insbesondere der niedrige Steuersatz, der Fokus auf sehr große Konzerne sowie die (ohne Folgenabschätzung und öffentliche Konsultation durchgeboxte) „heimische Mindeststeuer“, die Steuersümpfe bevorzugt.

● **Länder des Globalen Südens unterstützen:**

- Ausbau von dringend nötigen Kapazitäten, um angepasste Reformen auszuarbeiten und umzusetzen
- rasche Anpassung österreichischer Doppelbesteuerungsabkommen mit sog. Entwicklungsländern zur Erhöhung ausgewählter Quellensteuern („Subject to Tax Rule“)

● **Veröffentlichung von Wirkungsstudien fordern, Vorschläge des Globalen Südens bei noch offenen Punkten im OECD-Regelwerk unterstützen:** Länder müssen wissen, worauf sie sich bei der Umsetzung des OECD-Regelwerks einlassen. Zu den noch offenen Punkten haben die G24 wie das afrikanische Steuerbehörden-Netzwerk ATAF konkrete Vorschläge eingebracht.

Wer wird besteuert?

Alle multinationalen Unternehmen mit einem jährlichen Gesamtumsatz von mehr als 750 Mio. Euro. Ausgenommen davon ist - neben NGOs, staatlichen Unternehmen sowie Investment- und Pensionsfonds - der internationale Schiffsverkehr, schon bisher ein kaum besteuertes Sektor. Quellenstaaten dürfen für fünf Jahre auch keine Konzerne nachbesteuern, die erst am Beginn ihrer internationalen Tätigkeit stehen, also weniger als 50 Mio. Euro an Sachkapital haben und in maximal fünf Ländern tätig sind. Die Mindeststeuer gilt ebenso wenig für Konzernfilialen, die in einem Staat zusammengerechnet weniger als 10 Mio. Euro Umsatz und weniger als 1 Mio. Euro Gewinn machen.

Was wird besteuert?

Der Gewinn des in Frage kommenden Großkonzerns soll in jedem Land, in dem er vertreten ist, mindestens zu (effektiv) 15% besteuert werden. Dieser Gewinn („Excess Profit“) errechnet sich aus dem Jahresgewinn, abzüglich 10% der Lohnkosten und 8% der Abschreibungen für reale Investitionen. Diese Abzüge („Carve Outs“) reduzieren sich über zehn Jahre auf jeweils 5%.

Wer darf besteuern?

1. Steuersümpfe: Länder, die Unternehmen unter dem globalen Mindestsatz besteuern, können den für sie errechneten Gewinn („Excess Profit“) durch eine „qualifizierte heimische Zusatzsteuer“ auf insgesamt 15% besteuern. Hochsteuerländern, die Unternehmen bereits über 15% besteuern, nützt diese Regelung natürlich nichts. Die „heimische Mindeststeuer“ wurde erst im OECD-Regelwerk, also nach dem Beschluss der 136 Staaten (und nach den öffentlichen Konsultationen der OECD) hinzugefügt!

2. Ansässigkeitsstaaten: Sie können die globalen Gesamtgewinne der bei ihnen ansässigen Konzerne auf den globalen Mindestsatz von 15% anheben, indem sie eine Zusatzsteuer („Top-Up Tax“) einheben. Vom globalen Gesamtgewinn werden die bereits durch die Steuersümpfe besteuerten Gewinne abgezogen. Durch die sog. Hinzurechnungsregel („Income Inclusion Rule“) haben Ansässigkeitsstaaten Vorrang vor den Quellenstaaten.

i WAS BRINGEN DIE EMPFEHLUNGEN?

- Eine weltweit fairere Besteuerung von Unternehmensgewinnen.
- Erhöhen sich die Steuereinnahmen von Ländern des Globalens Südens, werden diese von Entwicklungsgeldern (etwa von Österreich) unabhängiger.
- Österreich ist auch ein Quellenstaat und kann wie Länder im Globalen Süden profitieren, wenn Besteuerungsrechte für Quellenstaaten gestärkt werden.

■ Begriffsdefinition **Nominal- und Effektivsteuersatz**

Der Nominalsteuersatz ist der Tarifsteuersatz. Der Effektivsteuersatz ist der Quotient aus den in einem Jahr verbuchten Steuern und dem Ertrag vor Steuern. Durch Steuerbefreiungen und -vergünstigungen zahlen Unternehmen effektiv weniger Steuern, als es der Nominalsteuersatz vorsieht.

■ 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 anzu ziehen. Oft werden ausländische im Vergleich zu einheimischen Unternehmen steuerlich begünstigt.

■ Begriffsdefinition **Ansässigkeitsstaat**

Steuerrechtlich das Land, in dem ein Unternehmen seinen Sitz hat. In diesem ist das Unternehmen uneingeschränkt steuerpflichtig. Die genauen Besteuerungsrechte werden entweder im jeweiligen nationalen Steuerrecht oder in einem bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen festgelegt.

3. Quellenstaaten: Besteuert das Ansässigkeitsland eines Konzerns nicht zum Mindestsatz, ist das (Hochsteuer-) Quellenland an der Reihe – durch die sog. Unterbesteuerungsregel („Undertaxed Payments Rule“). Das Quellenland kann damit die im Land generierten Konzerngewinne nachbesteuern.

4. Entwicklungsländer (Pro-Kopf BIP unter 12.535 USD/2019): Gemäß der „Subject to Tax Rule“ können sog. Entwicklungsländer in bestehenden bilateralen Steuerabkommen Quellensteuern auf Zins-, Lizenz- und sonstige (noch zu definierende) Zahlungen auf bis zu 9% anheben. Theoretisch hat diese Regel Vorrang. Denn die Anhebung der Steuersätze kann einem Entwicklungsland nicht verwehrt werden. Zur einheitlichen Umsetzung will die OECD ein „multilaterales Instrument“ erarbeiten, das aber erst Mitte 2022 vorgelegt werden soll.

Begriffsdefinition **Quellenstaat**

Steuerrechtlich das Land, in dem ein Unternehmen wirtschaftlich tätig ist und Gewinne (oder Verluste) generiert. Eigentlich dürfen die im Land generierten Gewinne besteuert werden, doch können diese durch Zahlungen innerhalb eines Konzerns in ein anderes (Niedrigsteuer-)Land verschoben werden.

Unsere Bewertung

- + Die globale Mindeststeuer ist eine wichtige Weichenstellung:** Die aggressivste Steuervermeidung wird gebremst, und Gewinnverschiebung lohnt sich weniger.
- + Steuereinnahmen steigen weltweit:** Große, profitable Unternehmen können ihre Steuerzahlungen schwerer minimieren und damit Steuern sparen.
- + Weniger Steuerbegünstigungen:** Insbesondere auf Länder des Globalen Südens sinkt der Druck, „Steuerzuckerl“ anzubieten, um Investitionen anzulocken.
- Der Mindeststeuersatz von 15% ist zu niedrig:** Die USA und Spanien hatten 21% vorgeschlagen, die Afrikanische Union forderte zumindest 20%, Thinks Tanks, NGOs, Gewerkstaaten und einige Staaten 25%.
- Nur Großkonzerne mit einem Mindestumsatz von 750 Mio. Euro sind betroffen:** Diese eher willkürliche Grenze wurde bereits davor von der OECD festgesetzt (für gewisse Berichtspflichten, sog. Country by country Reporting). Innerhalb der EU gelten bereits Unternehmen ab einem Umsatz von 40 Mio. Euro als Großbetriebe.
- Durch Abzüge („Carve Outs“) unterliegt nur ein Teil der niedrigbesteuerten Gewinne der Mindeststeuer:** Nach Berechnungen des EU Tax Observatory entgehen auch Österreich dadurch mindestens 26% der Mindeststeuer-Einnahmen.
- Die ungleichen Besteuerungsrechte zwischen Ansässigkeits- und Quellenstaaten vertiefen sich:** Neben Steuersümpfen (durch die „qualifizierte heimische Zusatzsteuer“) profitieren Ansässigkeitsstaaten (durch die Hinzurechnungsregel) am meisten. Hochsteuer-Quellenstaaten können erst nachbesteuern, wenn das Ansässigkeitsland eines Konzerns dieses Recht nicht in Anspruch nimmt.
- Steuersümpfe werden nicht trockengelegt, der Steuerwettbewerb wird weiter angekurbelt:** Steuersümpfe können Großkonzerne nachbesteuern, ohne dafür ihre Steuersätze erhöhen zu müssen.
- Länder des Globalen Südens zählen mehrheitlich zu den Verlierern:** Kleinere, international tätige Konzerne sind der Mindeststeuer nicht unterworfen, ebenso wenig Konzernfilialen, die nur einen geringen Gewinn und Umsatz machen. Das schadet v.a. armen Ländern mit geringer Kaufkraft. Zudem verlangen diese Staaten weit höhere Unternehmenssteuern, durchschnittliche Effektivsätze liegen bei 25%. Der Druck, diese Steuersätze zu senken, wird also weiter zunehmen. Da sie zumeist Quellenstaaten sind, werden diese Staaten in der Besteuerungs-„Hackordnung“ gegenüber Ansässigkeitsstaaten weiterhin benachteiligt. Die „Subject to Tax Rule“, bestimmt für diese Ländergruppe, ist schwerfällig umsetzbar und greift nur, wenn das Land überhaupt Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat. Für sie gilt außerdem ein niedrigerer Steuersatz von 9%.

Von den 46 am wenigsten entwickelten Ländern der Welt sind 35, und von 54 afrikanischen Staaten sind 28 nicht Teil des Abkommens. Nigeria, Kenia, Pakistan und Sri Lanka, die das Reformpaket von Anfang an mitverhandelt haben, verweigern die Teilnahme. Nigeria etwa will selbst eine Digitalsteuer einführen.

Die Zahl der „Dissidenten“ könnte weltweit steigen, denn im Gegensatz zur „Säule Eins“ des OECD/G20-Pakets muss die Globale Mindeststeuer nicht umgesetzt werden, auch wenn ein Land dem Reformpaket zugestimmt hat. Dies gilt nicht für die EU-Staaten, sollte die Umsetzungs-Richtlinie ohne Flexibilitäts- und Übergangsklauseln beschlossen werden.



Weitere Informationen:

[OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, 8 October 2021](#)

[OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules \(Pillar Two\), 20 December 2021](#)

Informationen und Kontakt:

Martina Neuwirth
VIDC- Global Dialogue
neuwirth@vidc.org
+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