

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Internationale Regulierungen der Finanz- und Steuerpolitik: Steuerpolitik Österreichs im Bereich der Besteuerung transnationaler Unternehmen und Finanzmarktaktivitäten

10_09

Target 10.4, 10.5 und 10.6

Autorin:

Fischer, Karin (*Johannes Kepler Universität Linz*)

Reviewer_innen:

Bukowski, Meike (*Paris Lodron Universität Salzburg*);
Neuwirth, Martina (*VIDC – Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation*)

Inhalt

3	10_09.1	Ziele der Option
3	10_09.2	Hintergrund der Option
4	10_09.3	Optionenbeschreibung
4	10_09.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
4		Maßnahme 10_09_01: Steuerpolitische Empfehlungen für Konzernbesteuerung
5		Maßnahme 10_09_02: Finanztransaktionssteuer auf EU-Ebene
5		Maßnahme 10_09_03: Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und internationale Steuergerechtigkeit
6	10_09.3.2	Erwartete Wirkungsweise
6	10_09.3.3	Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen
7	10_09.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
7	10_09.3.5	Interaktionen mit anderen Optionen
8		Literatur

10_09.1 Ziele der Option

Steuerpolitik ist ein äußerst wichtiges Politikfeld, das zur Unterstützung entwicklungspolitischer Ziele und zur Erreichung der SDGs maßgeblich beitragen kann. Generell ist in den Ländern des Globalen Südens der Finanzbedarf zur Erreichung der SDGs besonders hoch (Sustainable Development Solutions Network [SDSN] Costing and Financing Team, 2019; Gaspar et al., 2019). Öffentliche Einnahmen aus Steuern bilden die wichtigste Finanzierungsquelle. Sie vermindern zudem die Abhängigkeit von anderen Finanzierungsquellen wie Krediten oder Entwicklungsfinanzierung (ODA). Von besonderer Bedeutung sind Unternehmenssteuern. In wirtschaftlich ärmeren Ländern machen die Unternehmenssteuern einen größeren Anteil von den Gesamtsteuereinnahmen aus als in Ländern des Globalen Nordens, weil in armen Ländern die Steuerbasis geringer ist (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2018).

Allerdings sind mit der Zunahme der Kapitalmobilität Steueroptimierungsstrategien und Steueroasen entstanden, mit denen Vermögens-titel, Kapitalerträge und Firmengewinne diskret und steuerschonend platziert werden können (Zucman, 2014). Gerade transnationale Unternehmen nutzen solche oftmals legalen Strategien der Steuervermeidung und -verminderung (Guttmann, 2016).

Diese Strategien tragen wesentlich zu steigender Ungleichheit und zu geringerer Steuergerechtigkeit bei, ebenso aber auch zu einem Steuerwettbewerb zwischen Nationen zulasten von Arbeits- und Umweltstandards und zur Unterfinanzierung von Staatshaushalten (Rodrik, 2011). Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen sollen diesen negativen Tendenzen und Verteilungswirkungen entgegensteuern und die Finanzierungsbasis für die Erreichung der SDGs global und insbesondere in den Ländern des Globalen Südens stärken.

10_09.2 Hintergrund der Option

Das derzeitige internationale Steuer- und Finanzsystem bietet transnational agierenden Unternehmen und reichen Privatpersonen viele Möglichkeiten, sich der Verantwortung für die Finanzierung des Gemeinwesens, von Maßnahmen zum Schutz gegen Klimaveränderung sowie dringend benötigter Investitionen für den sozialen und ökologischen Umbau zu entziehen. Sie nutzen ausgeklügelte Schlupflöcher in den Steuersystemen vieler Länder und schleusen Gewinne steuerschonend und steuervermeidend durch Schattenfinanzzentren ein. Steueroptimierungs- und Steuervermeidungsstrategien sind zumeist legale Verfahren, mit denen multinationale Konzerne Steuerpflichten entgehen bzw. Steuerzahlungen minimieren können (Zucman, 2014). So werden etwa Verrechnungspreise (sog. Transferpreise) für grenzüberschreitende Transaktionen innerhalb eines Konzerns so gewählt, dass ein möglichst großer Anteil der erzielten Gewinne in Ländern mit niedrigen Gewinnsteuern anfällt. Gerade im Rohstoffbereich wurden viele Fälle von ‚Transfer Mispricing‘ bekannt. Derselbe Effekt kann mit der Verlagerung von Konzerndienstleistungen (wie etwa Finanzierungen oder Vertrieb) und immateriellen Gütern (wie etwa Markenrechten) in Steueroasen erreicht werden. Umgekehrt werden Menge und Preis der extrahierten und exportierten Rohstoffe niedriger angegeben. Importe von Maschinen oder Vorprodukten ins Produktionsland oder Dienstleistungen des Mutterkonzerns werden hingegen überhöht fakturiert. Dadurch steigen im Produktionsland die Kosten und der dortige Ertrag wird vermindert (Johannessen, Tørsløv & Wier, 2020; Fallstudie zu Südafrika in Wier, 2020). Auf diese Weise bleiben den Produktionsländern weniger Steuereinnahmen, die Umwelt- und Sozialkosten, die mit Rohstoffextraktion und Produktion

einhergehen (z.B. Rodungen, Vertreibungen, Emissionen, Wasserverbrauch), müssen hingegen diese Länder und ihre Bevölkerungen tragen. Oftmals sind diese Praktiken legal bzw. können durch die geringen Kapazitäten vieler Steuerbehörden in Entwicklungsländern nicht ausreichend verfolgt werden. Damit sind diese stärker dem Risiko der Steuervermeidung transnationaler Konzerne ausgesetzt (Johannessen et al., 2020).

Laut der UN-Kommission für Afrika verlassen jährlich 50 bis 70 Milliarden Dollar an illegitimen Finanzflüssen unversteuert den Kontinent (United Nations Economic Commission of Africa (UNECA), 2015). Global Financial Integrity beziffert die Verluste des Globalen Südens durch handelsbezogene Steuerflucht (Transfer Mispricing) zwischen 2008 und 2017 mit annähernd neun Trillionen US-Dollar (GFI, 2020). Für Länder des Globalen Südens sind Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmen besonders wichtig, da sie einen größeren Anteil an den gesamten Steuereinnahmen als in Hoheinkommensländern ausmachen (OECD, 2015 und 2018). Diese Einnahmen braucht es dringend zur Bekämpfung von multiplen Krisen, etwa infolge von Pandemien, Konflikten oder Umweltkatastrophen.

Mit der Aufweichung des Bankgeheimnisses für ausländische Steuerbehörden im Jahr 2016 hat Österreich einen ersten wichtigen Schritt zu mehr Transparenz gesetzt (Kader, Lunzer & Neuwirth, 2017, S. 43-45). Auch wurde ein Kontenregister eingerichtet. Seit 2017 nimmt Österreich am Automatischen Informationsaustausch teil. Somit können Länder unter bestimmten Voraussetzungen mit Österreich Steuerinformationen austauschen. Zu begrüßen sind auch Verbesserungen im Stiftungsrecht und, in Umsetzung internationaler Vorgaben, Anstrengungen zur Verbesserung der Geldwäschebekämpfung. Dazu gehört insbesondere ein (teilweise öffentliches) Register der wirtschaftlichen Eigentümer_innen von Unternehmen, Stiftungen und anderen Strukturen. Die österreichische Bundesregierung sollte allerdings weitergehende Maßnahmen umsetzen und deren Vertreter_innen sollten sich in den entsprechenden politischen Gremien der EU und der OECD sowie des auf UN-Ebene eingerichteten FACTI Panels für diese einsetzen (Financial Accountability Transparency & Integrity [FACTI] Panel, 2020).

10_09.3 Optionenbeschreibung

10_09.3.1 Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen

Maßnahme 10_09_01: Steuerpolitische Empfehlungen für Konzernbesteuerung

Österreich treibt auf EU-Ebene erweiterte Berichtspflichten großer Unternehmen ab 40 Millionen Euro Umsatz voran. Diese Unternehmen sollen jährlich länderweise steuerbezogene Daten über alle Länder, in denen sie wirtschaftlich aktiv sind, veröffentlichen („public country by country reporting“). Diese sollten in der EU für alle großen, transnational tätigen Unternehmen gelten. Derzeit gelten solche Verpflichtungen in der EU nur für Rohstoffkonzerne und Banken. Ein Parlamentsbeschluss vom Dezember 2019 bindet die österreichische Bundesregierung, einem solchen Beschluss auf EU-Ebene zuzustimmen. Die Regierung sollte daher dafür eintreten, dass der vorliegende Vorschlag der EU-Kommission und des EU-Parlaments abgestimmt wird und die noch vorhandenen Schlupflöcher in Folge geschlossen werden.

Die österreichische Bundesregierung sollte sich der Forderung der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen anschließen und das Register über die wirtschaftlichen Eigentümer_innen aller Unternehmen, Stiftungen und anderer Strukturen nicht nur für Personen mit „berechtigtem Interesse“, sondern allen interessierten Personen möglichst einfach und kostenlos zugänglich machen.

Im Sinne einer internationalen Steuergerechtigkeit sollen Steuerbegünstigungen für österreichische Holdinggesellschaften und ihre ausländischen Tochterfirmen, etwa im Rahmen der Gruppenbesteuerung, überprüft und gegebenenfalls beendet werden.

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene auch verstärkt für die Einführung einer Gesamtkonzernsteuer zusammen mit der Einführung von Mindeststeuersätzen einsetzen, um einen Steuerwettbewerb nach unten zu verhindern. Bei einer Gesamtkonzernsteuer würde der global erzielte Gewinn eines Konzerns auf Basis der realen Wertschöpfung anteilig auf die Länder, in denen der Konzern tätig ist, aufgeteilt und dann entsprechend besteuert werden. Die Europäische Kommission hat bereits Anläufe für die Besteuerung in der EU tätiger Großunternehmen in diese Richtung gestartet (siehe z.B. Globale Verantwortung, 2018, S. 10).

Maßnahme 10_09_02: Finanztransaktionssteuer auf EU-Ebene

Um Spekulationen am Finanzmarkt einzudämmen und das Finanzsystem zu sichern, wird Österreich (im Verbund mit anderen EU-Ländern) aufgefordert, eine Finanztransaktionssteuer auf Aktienkäufe und -verkäufe, Derivate, Intradayhandel und Hochfrequenzhandel einzuführen. Eine solche breit basierte allgemeine Steuer auf grenzüberschreitende Geldgeschäfte soll überzogen spekulatives Verhalten verteuern und unrentabel machen, während längerfristig angelegte und an realwirtschaftliche Vorgänge anknüpfende Transaktionen kaum beeinträchtigt würden (Pekanov & Schratzenstaller, 2019).

Es ist unbedingt wünschenswert, dass eine allgemeine und einheitliche Finanztransaktionssteuer auf EU-Ebene eingeführt wird. Österreich hat sich im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit 2012 bereit erklärt, eine koordinierte Einführung voranzutreiben. Diese Absichtserklärung ist zu erneuern, Vorstöße – wie jüngst im Februar 2021 seitens der portugiesischen Präsidentschaft – sind zu unterstützen.

Maßnahme 10_09_03: Internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und internationale Steuergerechtigkeit

Österreich unterstützt die Arbeit des Sachverständigenausschusses der Vereinten Nationen für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (UN Tax Committee). Die Bundesregierung und ihre Organe sind aufgefordert, sich darüber hinaus für die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Steuerorganisation auf UN-Ebene einzusetzen, in der alle Länder gleichberechtigt vertreten sind und teilnehmen können, da vor allem die Länder des Globalen Südens mit niedrigem Einkommen zu den wichtigsten politischen Instanzen in diesem Politikfeld – G20, OECD und EU – keinen Zugang haben. Österreich sollte die von Ländern des Globalen Südens (G77) immer wieder erhobene Forderung nach einer besseren Vertretung und verstärkten Mitsprache aktiv unterstützen. Diese Forderung bezieht sich insbesondere auf die Entscheidungsfindung in den internationalen Finanzinstitutionen (SDG 10_06).

Die österreichische Bundesregierung, insbesondere das Außen- und Finanzministerium, sollte Länder des Globalen Südens im Sinne einer Mobilisierung einheimischer Ressourcen (SDG 17.1) bei Aufbau und Stärkung von fairen, progressiven und transparenten Steuersystemen unterstützen. Sie sollte Übergangsregelungen und Unterstützung anbieten, damit Länder des Globalen Südens Kapazitäten aufbauen können, um am internationalen Entscheidungsfindungsprozess sowie am Automatischen Informationsaustausch von Steuerdaten teilnehmen zu können.

Die österreichische Bundesregierung ist aufgefordert, daran mitzuwirken, durch verschiedenen steuer- und finanzpolitischen Regulierungsinitiativen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene für Kohärenz zu sorgen. Ein Beispiel, wo dies bereits der Fall ist, wären etwa die Arbeiten und die Empfehlungen des auf UN-Ebene eingerichteten FACTI Panel (High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda); hier ist Österreich mit Thomas Stelzer vertreten.

Weiterhin ist die Überprüfung der Regelungen des österreichischen Steuersystems und der österreichischen Doppelbesteuerungsabkommen auf mögliche negative Auswirkungen auf Länder des Globalen Südens (Neuwirth, 2017; Globale Verantwortung, 2018) zentral.

10_09.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die vorgeschlagenen Maßnahmen wirken der negativen Verteilungstendenz und der Instabilität von Finanzmärkten entgegen. Sie ermöglichen es, Gelder für öffentliche und nachhaltige Investitionen zu mobilisieren. Die Eindämmung von Steuerhinterziehung und -vermeidung ist zudem ein wichtiger Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit und zur Entwicklungsfinanzierung in Ländern des Globalen Südens. Denn die Sicherstellung der Steuereinnahmen aus Konzernbesteuerung ist für Armutsminderung und die Erfüllung der SDGs insgesamt von entscheidender Bedeutung.

10_09.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser Option oder ähnlichen Optionen

Fragen der Besteuerung und Steuergerechtigkeit sind von politischen Konjunkturen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Kräfteverhältnissen bestimmt. Soziale Krisen, Krieg, Schwächung der Feudalgesellschaft und Industrialisierung schufen neue politische Verhältnisse, in denen auch Fragen der Steuergerechtigkeit neu verhandelt wurden. Das Prinzip der progressiven Mittel zur sozialetischen Ausrichtung der Gesellschaftsverfassung und zur Herstellung sozialen Friedens wurde in unseren Breiten etwa im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts theoretisch begründet und eingeführt. Das gilt auch für Unternehmenssteuern auf „thesaurierte Gewinne“ in den 1920er Jahren (Sahm, 2019). International koordinierte Steuerpolitik, z.B. zu Doppelbesteuerung, gibt es ebenfalls seit Ende der 1920er Jahre. Erfahrungen mit zweckgebundenen, stark progressiv gestaffelten Steuern gibt es im US-amerikanischen New Deal und im „roten Wien“. Eine Gesamtkonzernbesteuerung, wie sie oben vorgeschlagen und in der EU diskutiert wird, gibt es aktuell in 16 US-Bundesstaaten. In den 1960er Jahren setzten die USA strikte Maßnahmen gegen Steueroasen, die in den 1980er Jahren wieder zurückgenommen wurden (Picciotto, 2012). Sie zeigen, dass es möglich ist, Steuerpflichten gerechter zu verteilen und Konzerne und vermögende Privatpersonen darauf zu verpflichten, entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit Steuern zu zahlen.

10_09.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit

Kurz-, mittel- und langfristig

10_09.3.5 Interaktionen mit anderen Optionen

- Option 10_01-06: Verteilungsgerechtigkeit verbessern, ökonomische Ungleichheiten reduzieren
- 10_06: Eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sicherstellen, um die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit, Rechenschaftslegung und Legitimation dieser Institutionen zu erhöhen
- 17_01: Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen verstärken, einschließlich durch internationale Unterstützung für die Entwicklungsländer, um die nationalen Kapazitäten zur Erhebung von Steuern und anderen Abgaben zu verbessern

Literatur

- Financial Accountability Transparency & Integrity (FACTI) Panel (2020). FACTI Panel Interim Report, September 2020. <https://www.factipanel.org/documents/facti-panel-interim-report> [28.6.2021].
- Gaspar, V., Amaglobeli, D., Garcia-Escribano, M., Prady, D. & Soto, M. (2019). Fiscal policy and development: Human, social, and physical investments for the SDGs. Staff Discussion Note 19/03. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444> [28.6.2021].
- Globale Verantwortung (2018). Steuer- und Entwicklungspolitik im Widerspruch? Steuergerechtigkeit und die Rolle globaler Konzerne. Wien: Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe.
- Guttman, R. (2016). *Financial Capitalism. Shadow Banking, Re-regulation, and the Future of Global Markets*. Basingstoke: Macmillan.
- Johannessen, N., Tørsløv, T. & Wier, L. (2020). Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance? Method and Evidence from Micro-Data. *The World Bank Economic Review*, 34/3, 790-809. <https://doi.org/10.1093/wber/lhz002>.
- Kader, M., Lunzer, G. & Neuwirth, M. (2017). Shades of Grey. Österreich und die Steuertransparenz. *Kurswechsel*, 4, 43-52.
- Neuwirth, M. (2017). Steuern entwickeln. *Entwicklung steuern*. In K. Bayer & I. Giner-Reichl (Hrsg.), *Entwicklungspolitik 2030. Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit* (S. 121-136). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2015). *Measuring and Monitoring BEPS. Action 11 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241343-en> [28.6.2021].
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2018). *Domestic revenue mobilization. A new database on tax levels and structures in 80 countries*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/domestic-revenue-mobilisation-a-new-database-on-tax-levels-and-structures-in-80-countries.pdf> [28.6.2021].
- Pekanov, A. & Schratzenstaller, M. (2019). *A Global Financial Transaction Tax. Theory, Practice and Potential Revenues*. WIFO Working Papers 582. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61805&mime_type=application/pdf [28.6.2021].
- Picciotto, S. (2012). *Towards unitary taxation of transnational corporations*. Tax Justice Network. https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf [28.6.2021].
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sahm, R. (2019). *Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit. Eine steuertheoretische, steuerrechtliche und politische Betrachtung*. Wiesbaden: Springer.
- Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Costing & Financing Team (2019). *SDG costing & financing for low-income developing countries*. Ort: UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN).
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (2015). *Illicit financial flows: why Africa needs to "track it, stop it and get it"*. Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa. <https://hdl.handle.net/10855/24531> [28.6.2021].
- Wier, L. (2020). Tax-motivated transfer mispricing in South Africa: Direct evidence using transaction data. *Journal of Public Economics*, 184/104153, S. 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104153>.
- Zucman, G. (2014). *Steuroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. Berlin: Suhrkamp.