

BLOG POST 02.11.2018

Steuer über Bord?

Die schwierige Debatte um eine EU-Digitalsteuer

Pola Schneemelcher

Policy Fellow am Jacques Delors Institute Berlin



Die sogenannte „Google-Steuer“ ist derzeit Mittelpunkt einer hitzigen Debatte. Befürworter beklagen, dass sich große Digitalkonzerne hier an den Daten der Nutzer bedienen und gleichzeitig nicht am Gemeinwohl beteiligen, indem sie ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer verschieben. Gegner befürchten Wettbewerbsnachteile und Innovationshindernisse. Die Materie ist zwar einerseits sehr technisch, gleichzeitig wird die Debatte sehr politisch geführt. Um den Überblick zu behalten, beleuchtet dieser Kommentar, weshalb die Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle überhaupt ein Problem darstellt, und weshalb die von der Kommission vorgeschlagenen Lösungen dem Problem nicht gerecht werden. Anschließend werden drei Punkte genannt, auf die sich die Debatte wieder konzentrieren sollte.

1 Wieso die Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle schwierig ist

Die Besteuerung von digitalen Geschäftsmodellen hakt an zwei entscheidenden Stellen: [der Betriebsstätte und den Verrechnungspreisregeln](#). Das hört sich technisch an, ist aber schnell erklärt: Traditionell werden Unternehmen dort besteuert, wo die Wertschöpfung stattfindet, also in der Regel dort, wo sich die Unternehmenszentrale befindet. An dieser sogenannten “Betriebsstätte” werden nach nationalem Steuersatz Steuern auf den Gewinn des Unternehmens erhoben.

In einer globalisierten Welt wird dieses Paradigma aber in Frage gestellt, denn multinationale Unternehmen können über Tochtergesellschaften Gewinne so verschieben, dass sie ihre Steuerlast minimieren. Dazu “kaufen” die Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerrändern Rohmaterialien oder Software von der Muttergesellschaft. Nach internationalem Steuerrecht müssen sie dies zu vergleichbaren Marktpreisen tun. Bei sogenannten “immateriellen Wirtschaftsgütern”, zum Beispiel Patenten, handelt es sich aber nicht selten um einzigartige Strukturen, bei denen schlichtweg kein vergleichbares Produkt existiert und deswegen kein Marktpreis ermittelt werden kann. Über fiktionale Verrechnungspreise werden Gewinne so in Steueroasen verschoben, wo sie dann nur sehr niedrigen Körperschaftsteuersätzen unterliegen.

Die Digitalisierung setzt noch einen drauf: denn die Wertschöpfung digitaler Konzerne findet überall und gleichzeitig statt. So arbeiten zum Beispiel Unternehmen wie Facebook mit Software, die in Kalifornien entwickelt wird. Der Großteil der Wertschöpfung findet also in den USA statt und wird dort nach den amerikanischen Steuervorschriften besteuert. Aber: Facebook ist auch in der EU sehr aktiv. Zum Beispiel bei der Erhebung, Speicherung und Aufbereitung von Daten. Internationale Besteuerungsrechte betrachten solche Unternehmungen jedoch als “Routineaufgabe”, die nicht Teil der Wertschöpfung ist - so erklären die Tochtergesellschaften digitaler Unternehmen in der EU lediglich, dass sie nicht Teil der Wertschöpfung sind und somit nicht besteuert werden. Dabei ist klar, dass gerade das Verarbeiten von Daten zentraler Bestandteil des Geschäftsmodells vieler Digitalunternehmen ist – sei es, um die eigenen Algorithmen besser zu machen oder um Werbekunden die gezielte Ansprache von Nutzern zu ermöglichen.

2 Wieso zwei Lösungen keine sind

Beides, die Nicht-Besteuerung von Routineaufgaben sowie die Möglichkeiten der Gewinnverschiebung, führen dazu, dass insbesondere Konzerne mit digitalen Geschäftsmodellen leichter Steuern sparen können. [Die EU Kommission versucht nun beiden Problemen mit einer Lösung zu begegnen, die eigentlich zwei Vorschläge beinhaltet](#): eine langfristige Lösung, die Neudefinition einer „virtuellen Betriebsstätte“, und eine temporäre Lösung (“Digital Service Tax”, DST), bei der eine Abgabe von 3% auf die Umsätze großer Digitalunternehmen erhoben werden soll. Besonders letztere ist als “Google-Steuer” in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Dadurch, dass sie Umsätze (und nicht die Gewinne) belastet, soll sie sowohl der Gewinnverschiebung Einhalt gebieten als auch dafür sorgen, dass die Unternehmungen, die bisher als “Routineaufgaben” gesehen werden, in die Besteuerung mit einbezogen werden. Das sieht zunächst nach einem attraktiven Vorschlag aus, birgt aber Probleme: unter anderem laufen insbesondere kleinere Unternehmen Gefahr, Verluste zu machen, besteuert man den Umsatz

anstelle des Gewinns. Das berücksichtigt die Kommission und sieht vor, dass die DST nur bei Unternehmen mit einem Gesamtjahresumsatz von 750 Mio. Euro weltweit und einem EU-Umsatz von 50 Mio. Euro erhoben wird. Das bedeutet aber wiederum auch, dass sie keine abschließende Lösung für die Besteuerung aller digitalen Geschäftsmodelle darstellt.

Solch ein halbgarer Vorschlag führte in den letzten Wochen zu einiger Kritik, verbunden mit der Angst, dass die DST, einmal in Kraft getreten, dauerhaft gelten und mit der Zeit auch andere digitale Geschäftsmodelle als die Großen, die man eigentlich treffen wollte, belasten könnte. Um das zu verhindern, ist der neueste Vorschlag daher eine „sunset clause“, also ein Ablaufdatum für die DST. Dadurch soll garantiert werden, dass sie, wie ursprünglich geplant, nur eine Zwischenlösung ist. Und dann? Dann will die Kommission mit der langfristigen Lösung wieder zur Gewinnbesteuerung zurückkehren: Besteuert werden soll an einer „digitalen Betriebsstätte“, die dort angesiedelt sein soll, wo Nutzer über ihre IP-Adresse identifiziert werden. Das Problem: die Verrechnungspreisregeln reformiert der Vorschlag nicht. Das heißt, dass immaterielle Güter weiterhin innerhalb der Unternehmen verschoben werden können - nur diesmal zwischen den digitalen Betriebsstätten. Die Frage, wie digitale Geschäftsmodelle Wert schöpfen, beantworten die Vorschläge also nicht.

3 Was bedeutet das für die Debatte?

1 Die Digitalsteuer kann kein Allheilmittel sein. Um Steuerhinterziehung zu begegnen, sind z.B. Transparenzregeln von Nöten; um digitale Monopole zu brechen, muss man Wettbewerbsregeln verschärfen. Hier muss sich die Debatte wieder auf das Wesentliche konzentrieren. Was wollen wir mit einer Steuer eigentlich erreichen? Soll sie tatsächlich zu Mehreinnahmen im Staatshaushalt führen oder als Variante einer Pigousteuer das Verhalten weniger großer Techkonzerne lenken? Letzteres wohl eher nicht. Nur durch eine klare Zielsetzung verschafft man der Steuer als Instrument Legitimation und verhindert, dass die eher halbgareren Vorschläge, die zurzeit auf dem Tisch liegen, im Laufe der Verhandlungen noch stärker in ihrer Wirkung reduziert werden.

2 Trotzdem gibt es bei der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle ein strukturelles Problem, dem nur durch eine Reform des aktuellen Steuersystems begegnet werden kann. Zum einen betrifft das die Gewinnverschiebung, durch die die Bemessungsgrundlage großer digitaler Konzerne stark verringert werden kann und die Staatseinnahmen empfindlich schmälert. Zum anderen werden in einer sich immer weiter digitalisierenden Wirtschaft aber auch die angesprochenen Routineaufgaben eine wichtige Rolle spielen. In wie weit zum Beispiel das Sammeln und Speichern von Daten zur Wertschöpfung beiträgt und entsprechend besteuert werden sollte, ist noch nicht abschließend geklärt. Kern ist also immer wieder die Frage, wie digitale Geschäftsmodelle Wert schöpfen. Ist die beantwortet, macht auch eine Neudefinition der Betriebsstätte und eine Reform der Verrechnungspreisregeln Sinn. Hier sollte man nicht den zweiten Schritt vor dem ersten tun.

3 Die Lösung muss auf europäischer Ebene gefunden werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu schaffen und der EU auf internationaler Ebene eine starke Stimme zu geben. Mit einer „sunset clause“ als Ablaufdatum wäre die temporäre Lösung ein spannender Vorschlag, um den Druck, eine langfristige und internationale Lösung für die Gewinnbesteuerung und die Reform der Verrechnungspreisregeln zu finden, zu erhöhen. Die anstehenden Europawahlen und der derzeitige Druck aus Frankreich und anderen Mitgliedstaaten bilden politisch eine einmalig günstige Gelegenheit für diese wichtige Debatte.

Bild: BastienLQ, Bateau // CC BY Flickr.2.0 <https://www.flickr.com/photos/bastienlq/14620163293/>