

DIE USA BEDROHEN DIE GLOBALEN STEUERREFORMEN: EIN VORSCHLAG ZUR VERTEIDIGUNG DES MULTILATERALISMUS



Wie die USA den Fortschritt im Steuermultilateralismus bedrohen

Bis Ende 2024 konnten erhebliche Fortschritte im Aufbau von multilateralen Strukturen für die Besteuerung multinationaler Konzerne erzielt werden. Diese Wende wurde durch zwischenstaatliche Verhandlungen in der OECD eingeleitet, im Rahmen derer sich die beteiligten Länder 2021 auf eine globale Mindeststeuer (**GloBE**) einigten. Im Jahr 2024 begannen globale Verhandlungen für eine Steuerrahmenkonvention der Vereinten Nationen (**FCITC**), die eine inklusive Zusammenarbeit aller Länder in der internationalen Steuerpolitik vorantreiben soll.

Allerdings zog sich die neue US-Regierung im Januar aus der OECD-GloBE-Initiative zurück und stieg aus den FCITC-Verhandlungen bei den Vereinten Nationen aus. Washington hat außerdem damit gedroht, Zölle und Exportbeschränkungen gegen Länder zu verhängen, deren Steuern, Gesetze und Vorschriften mutmaßlich auf US-Technologieunternehmen wie Google, Meta, Amazon und Apple abzielen. Kanada beispielsweise führte Anfang 2025 eine Digitalsteuer ein, zog diese jedoch im Juni angesichts drohender Vergeltungszölle der USA wieder zurück.

Dieses Vorgehen lässt sich als eine Kombination aus Handels- und Steuer- „Kriegen“ beschreiben, die offen gegen WTO-Regeln verstoßen. Die chinesische Delegation bei der OECD erklärte, dass jeder Ansatz, der sich gegen ein einzelnes Land richtet, „einen Verstoß gegen den Grundsatz des fairen Wettbewerbs darstellt. Die Lösung sollte sicherstellen, dass unter ähnlichen Umständen eine Gleichbehandlung gewährleistet ist.“

Die internationale Reaktion bisher

Im Mai legten die Republikaner im Repräsentantenhaus

den „Defending American Jobs and Investment (DAJI) Act“ vor. Dieser beinhaltet eine Erhöhung der Steuersätze für ausländische Unternehmen und Investoren in den USA, wenn deren Länder extraterritoriale Maßnahmen gegen US-Unternehmen verhängen, wie sie im GloBE vorgesehen sind. Das gilt auch wenn solche Maßnahmen ausdrücklich als Teil eines internationalen Abkommens konzipiert sind. Auf Druck der anderen G7-Mitglieder schlug das US-Finanzministerium im Juli einen Kompromiss vor. In Form eines „Side-by-Side“-Ansatzes soll im Gegenzug für die Rücknahme des DAJI-Gesetzes die globale Mindeststeuer von 15 Prozent neben dem eigenen Mindeststeuergesetz der USA (GILTI) bestehen bleiben.

Dieser Kompromiss würde jedoch die ausdrückliche Zustimmung der übrigen OECD-Mitglieder und die stillschweigende Zustimmung aller 147 Teilnehmerländer der GloBE-Verhandlungen des „Inclusive Framework“ bei der OECD erfordern. Etwa 28 wichtige Länder – darunter China, Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich – äußerten ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Vorschlags der US-Regierung vom Juli. Erstens würde eine Ausnahme für US-Unternehmen die Integrität der globalen Mindeststeuerregeln untergraben.

Das gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Verhinderung von Gewinnverschiebungen und zur Bekämpfung von Steueroasen. Zweitens würden Unternehmen aus jenen Ländern, in denen die Mindeststeuer auf ihre globalen Aktivitäten erhoben wird, einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Drittens würden unter dem vorgeschlagenen „Push-down“-System die von der US-Muttergesellschaft gezahlten GILTI-Steuern so behandelt, als wären sie von ausländischen Tochtergesellschaften gezahlt



worden, was geringere Steuereinnahmen für jenes Land bedeuten würde, indem die Tochtergesellschaft ansässig ist.

In den letzten sechs Jahren haben Länder auf der ganzen Welt Steuern auf digitale Dienstleistungen (DSTs) angekündigt, vorgeschlagen und eingeführt, um Unternehmen zu besteuern, die Dienstleistungen in einem Land erbringen, in dem sie keine Niederlassung haben. Ursprünglich als EU-weite Steuer vorgeschlagen, gibt es solche Digitalsteuern mittlerweile in vielen der größeren Volkswirtschaften auf allen Kontinenten. Sie sind ein effizientes Mittel, um Steuern von hochprofitablen Technologiekonzernen einzutreiben, die sonst oft durch geschickte Vermeidungsstrategien einer Besteuerung entgehen. DSTs sind aber nicht nur effizient, sie tragen auch zu einer gerechteren Besteuerung bei und sind dadurch schnell zur Zielscheibe des Unilateralismus der USA geworden.

DSTs auf den Umsatz vorrangig international tätiger Konzerne sind faktisch eine Steuer auf ihre Monopol- und Oligopolgewinne, da die Grenzkosten für die Produktion digitaler Dienstleistungen praktisch bei null liegen. Dadurch genießen diese eine starke Oligopolstellung im Markt. DSTs sind einfach zu verwalten und für ausländische Unternehmen viel schwieriger zu umgehen, da sie ausschließlich auf dem lokalen Umsatz basieren.

Dieser kann nicht wie Konzerngewinne in andere Länder verlagert werden. Allerdings können DSTs nur eine Ergänzung und kein Ersatz für ein umfassenderes multilaterales Steuersystem sein. Denn sie sind weder ein effektives Mittel zur

Bekämpfung von Steueroasen, noch decken sie den gesamten Dienstleistungshandel ab.

Unter diesen Umständen ist es durchaus verständlich, dass viele kleinere und ärmere Länder versucht sind, den Forderungen der USA nachzugeben, in der Hoffnung, dass der Kongress die Handels- und Steuersanktionen nicht dauerhaft festschreibt. Sie gehören zu den Hauptverlierern des Zusammenbruchs der multilateralen Strukturen zur Unternehmensbesteuerung.

Verteidigung der multilateralen Steuerkooperation

Eine Akzeptanz der US-amerikanischen Forderung nach einem „Ausnahmestatus“ in internationalen Steuerfragen (oder schlimmer noch, ein Freibrief für Washington, Steuerregeln für die ganze Welt zu schreiben), sollte in einer Welt souveräner, unabhängiger Staaten eindeutig keine Option sein.

Dass der Steuerwettbewerb zwischen Ländern negative wirtschaftliche Externalitäten mit sich bringt (ein „Wettlauf nach unten“, von dem kein Land profitiert), sodass eine Zusammenarbeit große Vorteile hat, ist allgemein anerkannt. Dies gilt insbesondere für kleinere Länder, die nicht über die einseitige Verhandlungsmacht größerer Staaten wie die der USA verfügen.

Der moderne Welthandel ist durch die Globalisierung der Produktion und ein hohes Maß an wirtschaftlicher Interdependenz gekennzeichnet. Das untergräbt die Verhandlungsmacht

hegemonialer Staaten, die in globale Wertschöpfungsketten integriert sind. Je mehr die Konzerne eines Landes von einem Partnerland abhängig sind, desto weniger kann dieses Land dem Partnerland Zugeständnisse abringen, ohne seinen eigenen Unternehmen zu schaden und seine Verbraucher:innen zu benachteiligen. Deutlich sichtbar wird das in den früheren Reaktionen der USA auf Chinas Androhung, Beschränkungen für den Export von Seltenen Erden zu verhängen. Die USA bezeichneten das als unfair, obwohl sie selbst seit Langem Exportrestriktionen für kritische Güter nach China haben und immer mehr Beschränkungen eingeführt wurden. Multilaterale Abkommen (auch wenn sie nicht universell sind) werden durch die gegenseitige Abhängigkeit gestärkt und die Umsetzung einseitiger Entscheidungen in den Bereichen Handel und Steuern erschwert.

Ein wichtiger Präzedenzfall für eine aktive Reaktion auf den Druck der USA ist die Freihandelszone zwischen asiatischen Staaten „[Regional Comprehensive Economic Partnership](#)“ (die nach dem Rückzug der USA aus ihrer Vorläuferin, der Transpazifischen Partnerschaft, gegründet wurde). Ihr gehören Mitglieder der „Association of Southeast Asian Nations“ und politisch so unterschiedliche Länder wie Australien, China, Japan, Neuseeland und Südkorea an. Ein weiteres Beispiel ist das [Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement](#) der Welthandelsorganisation. Es ermöglicht ein unabhängiges Berufungsverfahren zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten, wenn das Hauptberufungsgremium aufgrund mangelnder Beschlussfähigkeit (weil die USA keine Vertretung für die Gerichte benannt haben) nicht funktionsfähig ist. Die Mitgliederzahl hat sich seit 2020 auf mehr als 50 Staaten verdreifacht.

Der Weg nach vorn

Jetzt kommt es darauf an, dass alle Länder auf ihrem souveränen Recht auf die Umsetzung von Besteuerungsmaßnahmen, einschließlich solcher für digitale Dienstleistungen, beharren und dass

multilaterale Institutionen dieses Recht auch durchsetzen.

Die Forderung, US-Unternehmen von der bei der OECD vereinbarten globalen Mindeststeuer zu befreien, muss zwingend zurückgewiesen werden.

Stattdessen bedarf es der uneingeschränkten Unterstützung der Verhandlungen der Vereinten Nationen über eine Rahmenkonvention zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen und der dazu gehörigen Protokolle. Die Verhandler:innen haben sich bereits zu mehreren Maßnahmen verpflichtet, die gewährleisten sollen, dass die internationalen Steuerregeln den unterschiedlichen Bedürfnissen der Entwicklungsländer gerecht werden. Dazu gehört ihre gleichberechtigte Beteiligung in der Gestaltung der internationalen Steuerarchitektur, eine gerechte Verteilung der Steuereinnahmen, die Stärkung der länderbezogenen Berichterstattung multinationaler Unternehmen, die Verbesserung der Register für wirtschaftlich Berechtigte durch Transparenz und globale Zusammenarbeit sowie die Bereitstellung bedarfsorientierter technischer Unterstützung und Kapazitätsaufbauprogramme für Entwicklungsländer, um sicherzustellen, dass sie von der internationalen Zusammenarbeit im Steuerbereich profitieren ([Artikel 28](#)).

Diese Initiativen für einen „Multilateralismus minus eins“ werden zweifellos Widerstand aus Washington in Form von Drohungen mit Handelszöllen und anderem Druck auf einzelne Regierungen sowie Blockaden in internationalen Handels- und Steuerforen hervorrufen. Aber dum vita est, spes est – wo Leben ist, ist Hoffnung.

Die andere Option, nämlich unvernünftigen und ungerechten Forderungen nachzugeben, dürfte diejenigen, die die Drohungen aussprechen, nur noch weiter ermutigen und im Laufe der Zeit zu noch schlimmeren Ergebnissen führen. Die jüngste Drohung der US-Regierung, Handelssanktionen gegen jedes Land zu verhängen, das für das Netto-[Null-Kohlenstoff-Schiffahrtsabkommen](#) der IMO stimmt, macht das deutlich.

The commission



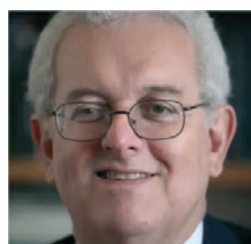
Jayati Ghosh

Co-Chair, Development economist and Professor at the University of Massachusetts Amherst.



Joseph Stiglitz

Co-Chair, Nobel Laureate in Economics, Professor at Columbia University.



José Antonio Ocampo

Professor at Columbia School of International and Public Affairs, former finance minister of Colombia



Eva Joly

Former French magistrate and Member of the European Parliament.



Thomas Piketty

Director of the World Inequality Lab and Professor at the Paris School of Economics.



Gabriel Zucman

Director of the EU Tax Observatory and Professor at the Paris School of Economics and the University of California, Berkeley.



Magdalena Sepúlveda

Director of the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).



Irene Ovonji-Odida

Lawyer and member of the African Union's High-Level Panel on Illicit Financial Flows.



Wayne Swan

National President of the Australian Labor Party; former Australian Treasurer and Deputy Prime Minister.



Martín Guzmán

Former Minister of Economy of Argentina, Professor, Columbia University School of International and Public Affairs.



Kim Jacinto Henares

Former Commissioner of the Philippine Bureau of Internal Revenue.



Ricardo Martner

Economist and former official at the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).



Edmund Valpy Fitzgerald

Economist and Professor Emeritus at the University of Oxford.



Léonce Ndikumana

Economist and Professor at the University of Massachusetts Amherst, specializing in development economics and capital flight.