

Steuerbürokraten am Steuerrad der multilateralen Zusammenarbeit. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung am Beispiel der OECD-Unternehmenssteuerreform

Einreichung für 17. Momentum Kongress
17. – 20. Oktober 2024 | Alternativen

Jonas Horn
jonas.horn@uni-due.de*

*: Lehrstuhl für Unternehmensbesteuerung
Universität Duisburg-Essen, Deutschland

Keywords: Bürokraten, Unternehmensbesteuerung, multilaterale Kooperation, Präferenzbildung, Globalisierung

Abstract

Wie kommt multilaterale Kooperation in der Unternehmensbesteuerung zustande? Als Teil des Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-Projektes erklärten im Oktober 2021 136 Länder ihre Unterstützung für eine Reform der Besteuerung multinationaler Konzerne. Erstmals sollen ein nicht-physischer Anknüpfungspunkt zur Besteuerung und eine globale Mindeststeuer von 15 Prozent geschaffen werden. Neben den technischen Innovationen ist die Anzahl der Länder, die die multilaterale Reform unterstützen, bisher einmalig in der Geschichte der Unternehmensbesteuerung.

Die erfolgreiche Einigung kam für Wissenschaftler verschiedener Disziplinen überraschend. Public-Choice-Wissenschaftler befürworteten den zwischenstaatlichen Steuerwettbewerb als ein Mittel zur Überwindung ineffizienter Entscheidungen von wiederwahlorientierten Politikern und lehnten daher die Möglichkeit einer multilateralen Steuerkooperation als ineffizient und nicht untersuchungswürdig ab (Brennan & Buchanan 2000). Wissenschaftler der Internationalen Politischen Ökonomie haben sich für eine multilaterale Steuerkooperation ausgesprochen, um wirtschaftliche Externalitäten wie die durch den Steuerwettbewerb verursachte ineffiziente Kapitalallokation zu verringern (Rixen 2016). Die Chance, das ermittelte (a)symmetrische Gefangenendilemma zwischen (kleinen und) großen Ländern zu überwinden, wurde jedoch auf nahezu Null geschätzt, da die Präferenzen der von mächtigen Wirtschaftsverbänden beeinflussten Regierungen zu unterschiedlich waren (Hakelberg 2020). Konkret wurde bis vor kurzem argumentiert, dass insbesondere die Regierungen der USA und Deutschlands eine sinnvolle multilaterale Steuerkooperation aufgrund des großen Einflusses der digitalen Giganten (USA) (Mason 2020) und die Automobilindustrie bzw. der Exportsektor im Allgemeinen (Deutschland) (Lips & Christensen 2021)

Da die oben genannten Ansätze nicht ausreichen, um zu erklären, wie 136 Länder ihre divergierenden Interessen überwunden haben, liefert diese Studie ein erstes Verständnis dieser einzigartigen multilateralen Steuerkooperation, indem sie die Blackboxen der multilateralen Verhandlungen und der nationalen Präferenzbildung öffnet. Um Schlüsselmomente im Verhandlungsprozess zu identifizieren und zu verstehen, welche Faktoren von den politischen Entscheidungsträgern als entscheidend angesehen wurden, um einen Konsens zu erreichen, wird eine retrospektive Prozessanalyse angewandt, die auf narrativen Interviews mit 11 am Verhandlungsprozess beteiligten Steuerbeamten basiert. Die Befragten wurden anhand von Positionskriterien ausgewählt. Beginnend mit der Ankündigung des Reformplans im Oktober 2021 wurden die nationalen Steuerdelegierten gefragt, welche Hindernisse sie auf dem

Weg zur Reform sehen und wie diese überwunden werden könnten. Die Interviews mit Steuerbeamten der OECD dienten dazu, die Richtigkeit der Aussagen der nationalen Steuerdelegierten zu überprüfen.

Mit der Öffnung der Black Boxen des Verhandlungsprozesses und der innerstaatlichen Präferenzbildung liefert diese Studie wichtige Erkenntnisse für multilaterale Kooperation: Erstens wirft sie Licht auf multilaterale Verhandlungen, die hinter verschlossenen Türen stattfanden und daher keiner demokratischen Kontrolle unterlagen. Zweitens zeigt sie, welche Faktoren die Präferenzen der nationalen Steuerdelegierten in den USA und in Deutschland geprägt haben. Trotz der bereits erwähnten Zurückhaltung der USA und Deutschlands spielten Steuerbürokraten aus diesen beiden Ländern eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung der vereinbarten Reform und des erfolgreichen Abschlusses des Verhandlungsprozesses. Drittens liefert sie entscheidende Erkenntnisse darüber, wie diese Bürokraten die nationalen Präferenzen beeinflusst haben, um ihre Präferenzen zu verfolgen. Viertens zeigt die Studie, dass divergierende materielle Interessen überwunden werden können, wenn ein gemeinsames Verständnis gefördert wird. Das gemeinsame Verständnis der Steuerexperten spielte eine entscheidende Rolle dabei, die Verhandlungen überhaupt in Gang zu bringen, sie trotz des zeitweiligen Widerstands einiger politischer Eliten am Leben zu erhalten und den zu erzielenden Kompromiss als im Interesse aller liegend darzustellen. Fünftens zeigt sie, dass der politische Wille der Regierungen entscheidend ist, um einen Lernprozess in den politischen Institutionen in Gang zu setzen und Normen zu verändern, die lange Zeit als stabil galten. Alles in allem tragen die Ergebnisse dieser Studie über erfolgreiche multilaterale Steuerkooperationen dazu bei, eine Blaupause für weitere dringend benötigte multilaterale Kooperationen zu liefern, um die Herausforderungen des Klimawandels und der globalen Ungleichheit anzugehen und alternative Formen der Globalisierung zu identifizieren, die der neoliberalen Globalisierung, die die letzten Jahrzehnte dominiert hat, vorzuziehen sind.

Literaturverzeichnis

Brennan, Geoffrey; Buchanan, James (2000): *The Power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*.

Hakelberg, Lukas (2020): *The hypocritical hegemon. How the United States shapes global rules against tax evasion and avoidance*.

Lips, Wouter; Christensen, Rasmus (2021): The politics of taxing the digital economy. In: Lukas Hakelberg & Laura Seelkopf (Hg.): *Handbook on the politics of taxation*.

Mason, Ruth (2020): The Transformation of International Tax. In: *American Journal of International Law*.

Rixen, Thomas (2016): Institutional Reform of Global Tax Governance. A Proposal. In: Peter Dietsch & Thomas Rixen (Hg.): *Global tax governance. What is wrong with it and how to fix it*.