

Gefährliche Zwischenlösung – Digitalsteuer um jeden Preis?

STANDPUNKT DER STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT

Die Pläne der Europäischen Kommission zur Einführung einer Digitalsteuer weisen gravierende Mängel auf:

- Eine unmittelbare Notwendigkeit steuerpolitischen Handelns auf europäischer Ebene im Sinne einer kurzfristigen Zwischenlösung ist nicht erkennbar.
- Das von der Kommission aufgezeigte Steuergefälle ist zu großen Teilen steuerpolitisch gewollt und daher als Begründung für eine ausgleichende Besteuerung untauglich.
- Tatsächlich bestehende Steuerungerechtigkeiten im Kontext digitaler Geschäftsmodelle und internationaler Steuervermeidung werden nicht ausgeglichen, stattdessen dürften weitere Wettbewerbsverzerrungen und Innovationshemmnisse entstehen.
- In der Umsetzung sind Abgrenzungsprobleme zu erwarten und trotz großzügiger Schwellenwerte ist erheblicher bürokratischer Mehraufwand absehbar.
- Die langfristigen Risiken der Digitalsteuer durch potenzielle Schäden für die Wirtschaft und das Steueraufkommen wiegen wesentlich schwerer als geringfügige steuerliche Mehreinnahmen.

Statt der Versuchung eines europäischen Schnellschusses, mit dem keines der eigentlichen Ziele erreicht werden dürfte, nachzugeben, sollte Deutschland sich klar gegen die Pläne zur Digitalsteuer positionieren. Statt in der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle voranzuschreiten, sollten Deutschland und die EU sich auf die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen für digitale Geschäftsmodelle fokussieren.

HINTERGRUND

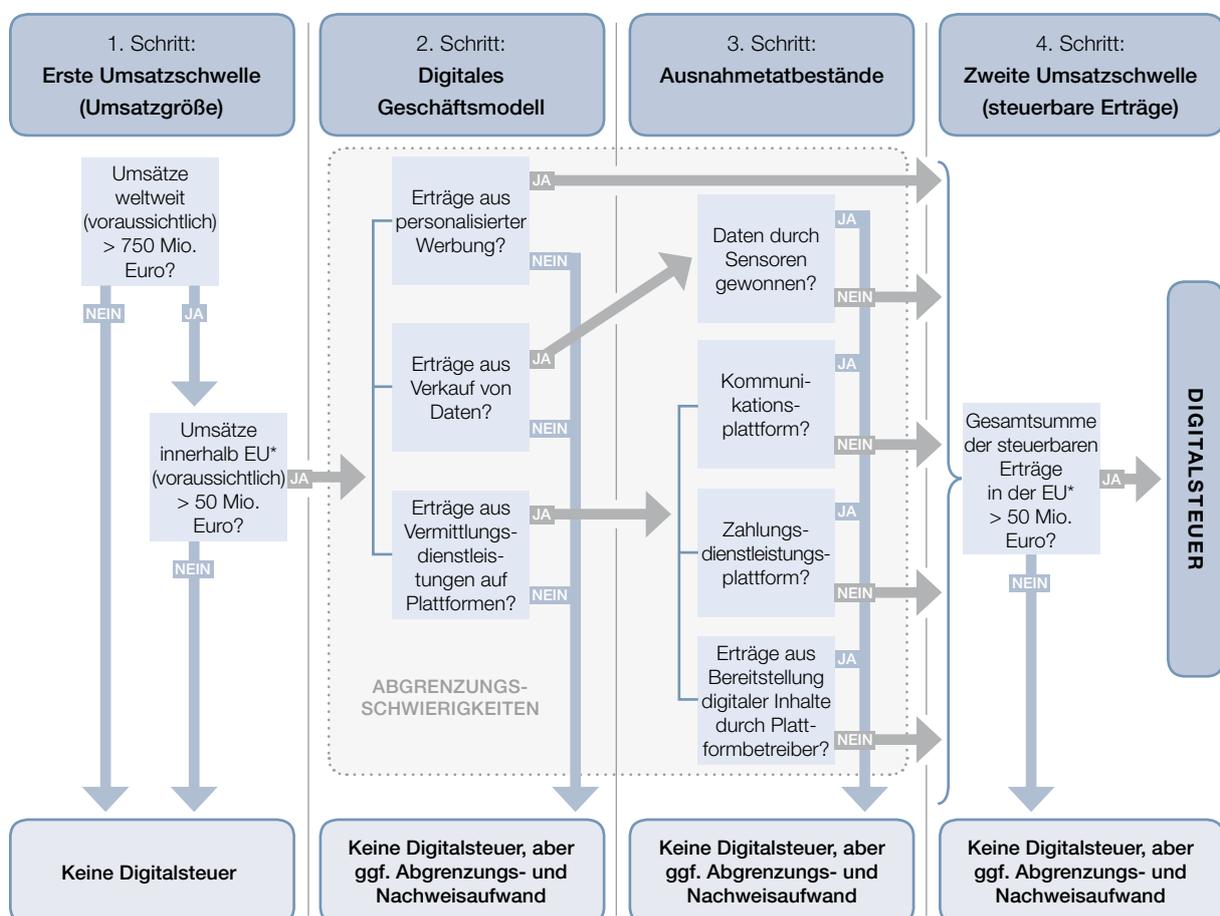
Die Digitalisierung der Wirtschaft, neue Geschäftsmodelle, die zunehmende Bedeutung immaterieller Wirtschaftsgüter sowie die fortschreitende Internationalisierung stellen das Steuerrecht vor neue Herausforderungen. Es gilt, das nationale und vor allem auch das internationale Steuerrecht entsprechend anzupassen und die Möglichkeiten aggressiver Steuerumgehung zu beschränken. Digitale Geschäftsmodelle sollen sich weder der Besteuerung entziehen können, noch grundlos niedriger besteuert werden und so einen Wettbewerbsvorteil erhalten. Auch die Europäische Kommission vertritt die Auffassung, dass zur Ausschöpfung der Potenziale des digitalen Binnenmarktes ein stabiler und moderner Steuerrechtsrahmen erforderlich ist, der eine faire und ausgewogene Besteuerung sichert.

Im März 2018 hat die Europäische Kommission zwei Richtlinienentwürfe vorgelegt, mit denen steuerpolitisch auf diese Herausforderungen reagiert werden soll. Kurzfristig plant die Kommission im Rahmen des „Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen“ die Einführung einer Digitalsteuer (Digital Service Tax (DST)) als Zwischenlösung auf dem Weg zu einer grundlegenden Neuregelung der internationalen Unternehmensbesteuerung. Damit soll insbesondere dem Beitrag von Nutzern digitaler Dienstleistungen zur Wertschöpfung des jeweiligen Unternehmens steuerrechtlich besser Rechnung getragen werden. Eine Einigung im Europäischen Rat ist bis Ende 2018 geplant und wird von den Befürwortern aktiv vorangetrieben. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips im Steuerrecht müssten jedoch alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen. Ab 2020 soll die Digitalsteuer erhoben werden. Langfristig soll die Einführung einer „signifikanten digitalen Präsenz“ den Betriebsstättenbegriff erweitern und so mögliche Besteuerungslücken geschlossen werden.

ECKPUNKTE DES EU-RICHTLINIENENTWURFS ZUR DIGITALSTEUER

- Der Besteuerung unterliegen sollen:
 - Erträge aus dem Platzieren von personalisierter Werbung auf digitalen Schnittstellen auf Basis von Nutzerdaten, womit jegliche für Nutzer zugängliche Software oder Anwendung bezeichnet ist;
 - Erträge aus Vermittlungsdiensten zwischen Nutzern von mehrseitigen Schnittstellen (im weitesten Sinne Online-Plattformen), die ggf. Lieferung von Waren oder Dienstleistungen zwischen Nutzern ermöglichen;
 - Erträge aus dem Verkauf von Nutzerdaten, die bei der Nutzung digitaler Schnittstellen erhoben wurden.
- Ausnahmen sollen u.a. für reine oder hauptsächliche Kommunikations- oder Zahlungsdienstleistungsplattformen sowie für die Bereitstellung digitaler Inhalte durch Plattformbetreiber (wie z.B. bei Netflix) gelten.
- Steuerpflichtig wären Unternehmen, deren jährlicher Umsatz weltweit 750 Mio. Euro übersteigt und die innerhalb der Europäischen Union mehr als 50 Mio. Euro steuerbare Erträge im Sinne der Digitalsteuer erwirtschaften.
- Der Steuersatz soll 3 Prozent auf den Bruttoertrag abzgl. Mehrwertsteuer betragen.
- Erfasst würden sowohl grenzüberschreitende als auch rein nationale Dienstleistungen. Für die Frage, wo die Erträge erwirtschaftet werden, wäre der Standort des Nutzers entscheidend. Die Steuererträge sollen jeweils dem Mitgliedstaat zustehen, in dem sie erwirtschaftet wurden, und sollen anhand verschiedener Schlüssel aufgeteilt werden.
- Das steuerpflichtige Unternehmen soll die Möglichkeit haben, sich lediglich in einem Mitgliedstaat als Steuerpflichtiger zu identifizieren (One-Stop-Shop Modell) und eine Digitalsteuererklärung abzugeben. Über alle relevanten Vorgänge soll zwischen den Mitgliedstaaten ein Informationsaustausch stattfinden.
- Um mögliche Doppelbesteuerung abzumildern, soll die Digitalsteuer als Betriebsausgabe von der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage abzugsfähig sein.

Abbildung: Vereinfachte Darstellung des Richtlinienentwurfs



UNMITTELBARER HANDLUNGSBEDARF NICHT ERKENNBAR

- Die Kommission gibt zwar an, eine langfristige und grundlegende Reform internationaler Besteuerungsregeln anzustreben, sieht jedoch zusätzlichen kurzfristigen Handlungsbedarf, da die Mitgliedstaaten bis zum Erreichen einer langfristigen Lösung dem Risiko einer erheblichen Aushöhlung ihrer Steuereinnahmen ausgesetzt seien. Die Mitgliedstaaten könnten sich zu unkoordinierten und unilateralen steuerpolitischen Maßnahmen gezwungen sehen, die eine weitere Fragmentierung des Binnenmarktes mit sich brächten. Zur Verhinderung dessen sei die schnelle Einführung einer Digitalsteuer auf europäischer Ebene erforderlich.
- Angesichts konstanter bzw. tendenziell sogar steigender Erträge aus Unternehmensteuern scheint die Befürchtung der Kommission im Hinblick auf das Steueraufkommen bislang unbegründet. Aus finanzpolitischer Sicht besteht kein unmittelbarer Druck für einzelne Mitgliedstaaten, ihre Steuereinnahmen kurzfristig durch die Erhebung zusätzlicher Steuern zu schützen, zumal auch im Hinblick auf die Eindämmung internationaler Steuervermeidung zwischenzeitlich u.a. dank der BEPS-Initiative der OECD und durch die US-Steuerreform einiges in Bewegung geraten ist.
- Das durch die Kommission geschätzte EU-weite Digitalsteueraufkommen von weniger als 5 Mrd. Euro – im Vergleich zum deutschen Gesamtsteueraufkommen des Jahres 2017 von 735 Mrd. Euro – könnte zudem ohnehin nur einen vernachlässigbaren Beitrag zu den Haushalten der einzelnen Mitgliedstaaten leisten.
- Dennoch besteht zweifellos die Gefahr unkoordinierter Steuermaßnahmen im Rahmen nationaler Alleingänge mit nicht wünschenswerten Auswirkungen auf die Harmonisierung des Binnenmarktes. Allerdings liegt die Steuergesetzgebung weitestgehend im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und die Einführung wenig überzeugender Steuern auf Ebene einiger Mitgliedstaaten kann nicht Anlass dazu sein, diese gleich gesamteuropäisch zu implementieren.
- Die beabsichtigte Einführung einer steuerlichen Übergangslösung verkennt die Langlebigkeit einmal eingeführter Besteuerungstatbestände, an der auch Verfallsklauseln wenig ändern dürften.

DARGELEGTES STEUERGEFÄLLE IN TEILEN GEWOLLT

- Die Kommission verweist im Zusammenhang mit dem Richtlinienentwurf auf ein Steuergefälle zwischen digitalen Geschäftsmodellen mit einer durchschnittlichen effektiven Steuerlast von 9,5 Prozent und herkömmlichen Unternehmen, die mit 23,2 Prozent belastet seien.
- Diese Zahlen sind jedoch nur begrenzt zur Rechtfertigung einer Digitalsteuer geeignet, da sie kein tatsächliches Steuergefälle, sondern die Steuerbelastungen hypothetischer Investitionsprojekte mit unterschiedlichen Anlagestrukturen dokumentieren.¹ Das errechnete Steuergefälle erklärt sich in großen Teilen durch Unterschiede in den Abschreibungsregelungen, die immaterielle (insbesondere selbstgeschaffene immaterielle) Vermögensgegenstände bevorzugen, sowie durch die Annahme einer stärkeren Inanspruchnahme steuerlicher Förderung von Forschung und Entwicklung bei digitalen Investitionsvorhaben.
- Diese Unterschiede sind in der Regel das Ergebnis nationalstaatlicher Förderung digitaler und innovativer Geschäftsmodelle. Derartige Bemühungen würden konterkariert, wenn ihre Ergebnisse als Begründung für zusätzliche Besteuerung herangezogen würden. Dies betrifft im Übrigen auch die deutsche Diskussion über die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung.
- In den Fällen, in denen unerwünschte steuerliche Bevorteilungen vorliegen, wäre eine punktuelle Anpassung der Abschreibungs- und Förderungsregeln wesentlich zielführender als eine pauschale Ausgleichsteuer.

NEUE VERZERRUNGEN STATT AUSGLEICH VON STEUERUNGERECHTIGKEIT

- Die Digitalsteuer ist keine Steuer auf Einkommen oder Ertrag, sondern eine Steuer auf den Umsatz. Ob ein steuerpflichtiges Unternehmen überhaupt Gewinne erzielt, und ob diese tatsächlich geringer besteuert werden, spielt für die Erhebung der Digitalsteuer keine Rolle. Die Digitalsteuer gleicht somit kein nachgewiesenes, sondern ein aufgrund des Geschäftsmodells vermutetes Steuerungleichgewicht aus.

¹ Näheres siehe Fuest, Clemens et. al. (2018), Die Besteuerung der Digitalwirtschaft – Zu den ökonomischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern.

- Dies führt ggf. zu Doppelbesteuerung sowie zu weiteren Verzerrungen und Ungerechtigkeiten. Unternehmen mit geringen Gewinnmargen würden stärker belastet, was tendenziell im Wachstum befindliche Unternehmen vermehrt treffen dürfte. Zudem ergeben sich antizyklische Belastungseffekte, da Gewinnmargen in Rezessionen typischerweise geringer sind.
- Durch die Schwellenwerte entstehen zudem ungewünschte Belastungssprünge, die sich innovationshemmend auswirken könnten, da Fehlanreize entstehen, Geschäftsmodelle nicht zu erweitern oder zu digitalisieren, um nicht der zusätzlichen Steuer- und Bürokratielast zu unterliegen.
- Europäische Unternehmen, deren Hauptabsatzmarkt die Europäische Union ist, würden gegenüber internationalen Wettbewerbern, die vermehrt andere Märkte bedienen, überproportional durch die Steuer belastet.
- Insoweit ein reales Steuergefälle auf aggressiver Steuerumgehung und dem bewussten Ausnutzen nationaler Steuergesetze beruht, ist die Digitalsteuer gleichfalls ungeeignet, dieses auszugleichen. Das Grundproblem der internationalen Steuervermeidung, das Staaten Steuerumgehung durch Gewährung von Steuervorteilen und Nichtausüben von Besteuerungsrechten ermöglichen, wird durch die Digitalsteuer nicht gelöst und ist nicht auf digitale Geschäftsmodelle begrenzt.
- Um eine mögliche Doppelbesteuerung abzufedern, soll die Digitalsteuer für Körperschaftsteuerzwecke als Betriebsausgabe abzugsfähig sein. Die EU kann hier mangels Zuständigkeit allerdings nur nicht bindende Empfehlungen abgeben, die Umsetzung obläge dem Willen der einzelnen Mitgliedstaaten.

UMSETZUNG AUFWENDIG

- Die Einführung jeder neuen Steuer erfordert erheblichen einmaligen Umstellungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung, der unverhältnismäßig belastet, wenn Steuern nur für einen begrenzten Zeitraum erhoben werden sollen.
- Dies gilt umso mehr, da für die Digitalsteuer ein völlig neues Besteuerungssystem in Gang gesetzt werden müsste, im Rahmen dessen Erträge nach Nutzern abgegrenzt und neu erhoben werden müssten. Die Abgrenzung der einzelnen digitalen Geschäftsmodelle und der darauf entfallenden Erträge sowie die Ausnahmeregelungen sind komplex, technisch schwer umsetzbar und führen zu erheblicher Rechtsunsicherheit.
- Da die Höhe der steuerbaren Erträge wegen der Schwellenwerte über die Steuerpflicht entscheidet, entsteht auch Unternehmen, die am Ende nicht der Digitalsteuer unterliegen, der mit der Abgrenzung und möglichen Nachweispflichten verbundene Aufwand.
- Der zu erwartende zusätzliche Bürokratieraufwand ist erheblich: Der Besteuerungsprozess erfasst die Identifizierung für Digitalsteuerzwecke, die Abgrenzung und Ermittlung der relevanten Erträge, die Steuererklärung und den automatischen Informationsaustausch (dessen Funktionsfähigkeit alles andere als sicher ist, wie die derzeitige Nichtverwertung von Daten zu Zinserträgen zeigt). Da eventuelle Nachweispflichten oder Steuerprüfungen auf nationalstaatlicher Ebene geregelt sind, dürften betroffene Unternehmen trotz des One-Stop-Shop Modells mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Verfahren konfrontiert werden.

LANGFRISTIGE RISIKEN ERHEBLICH

- Die Kommission argumentiert, es gelte dem Beitrag von Nutzern zur Wertschöpfung digitaler Unternehmen besser Rechnung zu tragen, um diesen am Ort der Wertschöpfung zu besteuern. Dies verkennt, dass das internationale Steuerrecht – aus guten Gründen – bislang gar nicht auf den kaum bestimmbaren Ort der Wertschöpfung abzielt und impliziert eine Verlagerung von Besteuerungsansprüchen hin zu Absatzmärkten, wenn auch in äußerst beschränktem Umfang. Ein solcher Paradigmenwechsel der internationalen Besteuerung könnte erhebliche Schäden für die exportorientierte deutsche Wirtschaft und auch das Steueraufkommen mit sich bringen, wenn sich eine stärkere steuerliche Belastung von Exportgütern in Absatzmärkten durchsetzt.
- Die Erreichbarkeit einer langfristigen, internationalen Lösung, wie sie auch von der Kommission angestrebt wird, dürfte durch die Digitalsteuer, die kaum verhohlen auf die Gewinne US-amerikanischer Unternehmen zielt, erheblich beeinträchtigt werden. Vermutlich würde sie stattdessen als ein gegen US-Firmen gerichteter Zoll und weitere Eskalationsstufe im internationalen Handelsstreit verstanden werden.