

Fuest, Clemens

**Article**

## Digitalisierung und Steuerpolitik

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Fuest, Clemens (2018) : Digitalisierung und Steuerpolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 71, Iss. 14, pp. 21-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181127>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Clemens Fuest

# Digitalisierung und Steuerpolitik

Vortrag bei der Jahresversammlung des ifo Instituts  
am 28. Juni 2018

## 1. STEUERPOLITISCHER HANDLUNGSBEDARF DURCH DIGITALISIERUNG?

Die Digitalisierung führt in vielen Bereichen der Wirtschaft zu einem tiefgreifenden Wandel. Das Erfassen und Verarbeiten von Daten spielt eine wachsende Rolle, immaterielle Wirtschaftsgüter werden für die Wertschöpfung immer bedeutender, neue Geschäftsmodelle entstehen, die Grenze zwischen Güter- und Dienstleistungshandel wird unschärfer und Wettbewerbsmärkte verändern sich. Mittlerweile sind die sechs wertvollsten Unternehmen der Welt ausnahmslos Technologieunternehmen mit starkem Digitalisierungsbezug. Fünf davon kommen aus den USA, eines aus China (vgl. Abb. 1). Der Marktwert von Apple nähert sich der Grenze von 1 000 Mrd. US-Dollar. Zum Vergleich: Das deutsche Technologieunternehmen SAP hat einen Börsenwert von 139 Mrd. US-Dollar und liegt damit weltweit auf Platz 57, Siemens liegt bei 112 Mrd. US-Dollar (Platz 74), Volkswagen erreicht als wertvollster deutscher Automobilkonzern einen Wert von 101 Mrd. US-Dollar (Platz 88).

Der dramatische Aufstieg der US-Technologieunternehmen hat zu einer Diskussion darüber geführt, ob Europa und Deutschland mit ihrer Dominanz herkömmlicher Industrieunternehmen ins Hintertreffen geraten. Viele Industrieunternehmen investieren durchaus in die Nutzung digitaler Technologien im Rahmen ihrer Geschäftsmodelle (Industrie 4.0). Die Investoren an den Finanzmärkten zeigen sich davon jedoch nicht sonderlich beeindruckt, große Erfolge werden hier offenbar nicht erwartet.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich politische Entscheidungsträger in Europa zunehmend mit der Digitalisierung. In vielen Bereichen der Wirtschafts- und Finanzpolitik werden Anstrengungen unternommen, damit Europa die Chancen der Digitalisierung nutzen kann. Für die Steuerpolitik wirft die digitale Revolution die Frage auf, ob die bestehenden Regelungen und

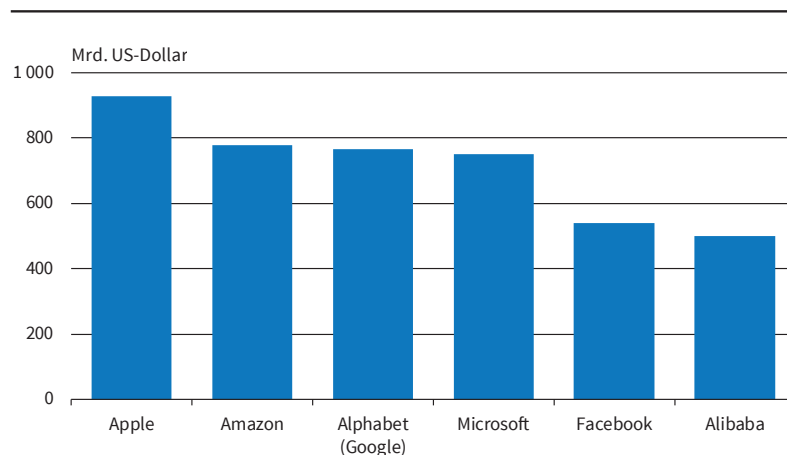
Verfahrensweisen des Steuersystems auch unter den neuen Bedingungen funktionieren oder ob Reformen erforderlich sind. Dabei geht es zum einen darum, die Digitalisierung zu fördern. Beispielsweise betont die Europäische Kommission auch in ihren steuerpolitischen Überlegungen, dass die Schaffung eines »digitalen europäischen Binnenmarktes« hohe Priorität hat (vgl. European Commission 2017, S. 2). Zum anderen gilt es, dafür zu sorgen, dass Unternehmen der Digitalwirtschaft angemessen besteuert werden.

In der öffentlichen Debatte in Europa steht die Besteuerung der international agierenden Digitalkonzerne im Vordergrund. Einige dieser Unternehmen sind durch spektakuläre Steuervermeidungsstrategien aufgefallen. Sicherlich hat diese Diskussion aber auch damit zu tun, dass der Erfolg der US-Tech-Giganten Begehrlichkeiten weckt. Damit verbunden ist die verbreitete Auffassung, dass die Digitalisierung zu einer unerwünschten Machtverschiebung zu Gunsten der Internetkonzerne führt.

Bundeskanzlerin Angela Merkel ist beispielsweise der Meinung, dass die mit der Digitalisierung einhergehende zunehmende Sammlung und Nutzung von Konsumentendaten grundlegende Gerechtigkeitsprobleme aufwirft. Sie hat deshalb gefordert, Daten aus Gerechtigkeitsabwägungen zu besteuern:

»Die Bepreisung von Daten, besonders derjenigen der Konsumenten, ist aus meiner Sicht das zentrale Gerechtigkeitsproblem der Zukunft ... Da liegt die

Abb. 1  
Die sechs Firmen mit dem weltweit höchsten Marktwert 2018



Quelle: Statista, Börsenkurse am 11. Mai 2018.

© ifo Institut

Gefahr einer großen Ungerechtigkeit auf der Welt... Das müssen wir in unser Steuersystem einarbeiten.« (Zeit Online 2018)

Die Europäische Kommission sieht ebenfalls Handlungsbedarf, allerdings aus anderen Gründen. Sie argumentiert, zwischen Unternehmen mit herkömmlichen Geschäftsmodellen einerseits und der Digitalwirtschaft andererseits bestehe ein Steuergefälle zu Gunsten der Digitalwirtschaft. Dieses Gefälle führe zu unfairer Besteuerung und verzerre den Wettbewerb. Die Europäische Kommission hat deshalb vorgeschlagen, als kurzfristige Korrekturmaßnahme eine Steuer auf Umsätze von Großunternehmen im Bereich der Digitalwirtschaft einzuführen. Langfristig will sie die internationalen Besteuerungsregeln ändern. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Konzept der »Digitalen Betriebsstätte«.

In der öffentlichen Debatte über Digitalisierung und Steuern spielt das Problem der internationalen Steuervermeidung eine zentrale Rolle. Vor allem großen US-Firmen wie Google und Amazon wird vorgeworfen, dass sie ihre Gewinne größtenteils einer ordnungsgemäßen Besteuerung entziehen. Für viele dieser Unternehmen spielen digitale Geschäftsmodelle eine Rolle. Allerdings ist internationale Steuervermeidung nicht allein ein Problem der Digitalwirtschaft.

In diesem Beitrag wird diskutiert, ob die derzeit diskutierten Reformkonzepte, vor allem der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Besteuerung der Digitalwirtschaft, in die richtige Richtung weisen.

## **2. GIBT ES EIN UNERWÜNSCHTES STEUERGEFÄLLE ZWISCHEN DIGITALWIRTSCHAFT UND HERKÖMMLICHEN GESCHÄFTSMODELLEN, DAS EINE STEUER AUF DIGITALUMSÄTZE RECHTFERTIGT?**

Die Europäische Kommission hat sich intensiv mit den Folgen der Digitalisierung für die Steuerpolitik und für die Wirtschafts- und Finanzpolitik insgesamt beschäftigt. In ihren Analysen betont sie die Bedeutung der Digitalisierung für die wirtschaftliche Entwicklung und weist darauf hin, die Herausbildung eines digitalen Binnenmarktes sei als Voraussetzung dafür anzusehen, dass die europäische Wirtschaft die Potenziale der Digitalisierung nutzen kann (vgl. European Commission 2017; 2018).

Gleichzeitig vertritt sie die Auffassung, zwischen Unternehmen mit traditionellen Geschäftsmodellen und Unternehmen der Digitalwirtschaft existiere ein unerwünschtes Steuergefälle, das den Wettbewerb zu Gunsten der digitalen Geschäftsmodelle verzerre und zu einer unfairen Steuerlastverteilung führe. Dieses Steuerlastgefälle entstehe nicht nur durch internationale Steuervermeidung, es bestehe auch bei rein national tätigen Unternehmen. Rein national tätige Unternehmen der Digitalwirtschaft hätten nur eine effektive durchschnittliche Steuerlast von 8,5% zu tragen, Unternehmen mit traditionellen Geschäftsmodellen hingegen eine Steuerlast von 20,9% (vgl. European Commission 2017, S. 6). Mit diesen Zahlen begründet die Euro-

päische Kommission ihre Forderung, eine »digitale Ausgleichsteuer« auf Umsätze von Unternehmen der Digitalwirtschaft einzuführen.

Diese Begründung erscheint auf den ersten Blick plausibel, tatsächlich ist sie nicht tragfähig. Das wird deutlich, wenn man die Berechnung des von der Kommission kritisierten Steuergefälles näher betrachtet. In ihrem Vergleich der steuerlichen Belastung der Digitalwirtschaft mit anderen Sektoren zitiert die Europäische Kommission Berechnungen des ZEW (2017). Dort heißt es:

»Im Durchschnitt werden digitale Geschäftsmodelle mit 10,2% belastet, womit deren Belastung im Vergleich zu traditionellen Geschäftsmodellen um 11,73 Prozentpunkte geringer ausfällt.« (ZEW 2017, S. 14)

Entscheidend ist die Erklärung für das Zustandekommen dieser Zahlen. Es handelt sich nicht um gemessene Steuerzahlungen von Digitalunternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen, sondern um Berechnungen des effektiven Durchschnittssteuersatzes (EATR) nach der Methode von Devereux and Griffith (2003). Dabei wird ein hypothetisches Investitionsprojekt mit einer gegebenen Vorsteuerrendite und einer gegebenen Struktur von Investitionsgütern betrachtet. Dafür wird dann eine hypothetische Steuerbelastung berechnet. Das Ergebnis hängt stark von den getroffenen Annahmen über die Art der Investitionsgüter ab, die in dem Projekt eingesetzt werden, weil für unterschiedliche Investitionsgüter unterschiedliche steuerliche Regelungen gelten. In der Digitalwirtschaft werden stärker immaterielle Güter (z.B. selbst erstellte Software) eingesetzt als in herkömmlichen Geschäftsmodellen, bei denen Maschinen und Gebäude eine größere Rolle spielen. Da für Maschinen und Gebäude in den meisten Steuersystemen längere Abschreibungsfristen gelten als bei immateriellen, selbst erstellten Wirtschaftsgütern, für die in der Regel die Sofortabschreibung gilt, ist die steuerliche Effektivbelastung bei herkömmlichen Geschäftsmodellen größer. Außerdem wird in den Berechnungen angenommen, dass digitale Geschäftsmodelle stärker in den Genuss steuerlicher Forschungsförderung kommen. In der Studie des ZEW (2017), aus der die Zahlen der Kommission stammen, wird dieser Umstand auch klar erläutert:

»Grund dafür sind ein angenommener höherer Anteil nicht aktivierungspflichtiger Kosten in der Investitionsstruktur ... sowie vorteilhaftere Abschreibungsregeln für digitale Investitionsgüter und die Anwendbarkeit steuerlicher Anreize für Forschung, Entwicklung und Innovation.« (ZEW 2017, S. 14)

Mit anderen Worten: Die Europäische Kommission beklagt hier, dass die nationale Steuerpolitik Investitionsgüter steuerlich bevorteilt, die in der Digitalwirtschaft stark verwendet werden, und will nun völlig neue Steuern einführen, um die politisch erst geschaffenen Vorteile wieder auszugleichen. Das weitaus zielgenauere und sachgerechtere Vorgehen würde darin bestehen, die im Steuersystem vorhandenen Ungleichbe-

handlungen darauf hin zu untersuchen, ob sie gerechtfertigt sind und die nicht gerechtfertigten Vorteile abzuschaffen.

Grundsätzlich sind unterschiedliche steuerliche Abschreibungsbedingungen gerechtfertigt, wenn die wirtschaftliche Lebensdauer verschiedener Wirtschaftsgüter sich unterscheidet. Differenzen in der effektiven Steuerbelastung entstehen aus unterschiedlichen Abweichungen der steuerlichen Abschreibung von der wirtschaftlichen Abschreibung. Ähnliche Wirkungen haben Unterschiede bei der Aktivierungspflicht von selbst erstellten Wirtschaftsgütern. Wenn hier ein unerwünschtes Steuergefälle vorliegt, kann die Politik dies beseitigen, indem sie die Abschreibungsregeln entsprechend anpasst.

Unterschiede in der Steuerbelastung, die sich durch eine höhere Forschungsintensität der Digitalwirtschaft und die damit verbundene steuerliche Forschungsförderung ergeben, sind ausdrücklich erwünscht. Sie durch steuerliche Belastungen der Digitalwirtschaft einzuebrennen, ist wirtschaftlich schädlich. Steuerliche Forschungsförderung ist dadurch begründet, dass die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit einzelner Unternehmen positive Externalitäten hervorbringt, also Vorteile, von denen auch andere Unternehmen profitieren, ohne dass sie zu den Kosten beitragen. Ohne die Förderung kommt es zu ineffizient niedrigen Forschungsausgaben.

Insgesamt kann man festhalten, dass es hochgradig irreführend ist, ein Steuergefälle, das durch unterschiedliche Abschreibungsbedingungen und Unterschiede in der Beanspruchung steuerlicher Forschungsförderung entsteht, als Begründung für neue Steuern auf digitale Geschäftsmodelle anzuführen.

Kaum überzeugender ist das Argument, Digitalsteuern seien erforderlich, um einen Ausgleich für Steuervermeidung zu schaffen.<sup>1</sup> Es ist zwar richtig, dass internationale Konzerne der Digitalwirtschaft, wie Facebook oder Amazon, ihre rechtlichen und finanziellen Strukturen gezielt gestalten, um Steuern zu vermeiden. Das Problem der Steuervermeidung geht aber weit über den Bereich digitaler Geschäftsmodelle hinaus. Man muss außerdem bedenken, dass die geplante Steuer auf Umsätze der Digitalwirtschaft ein begrenztes Aufkommenspotenzial hat. Die Europäische Kommission erwartet, dass die Digitalsteuer europaweit ein Aufkommen von rund 5 Mrd. Euro erheben würde (vgl. European Commission 2018, S. 9).

Hinzu kommt, dass eine unilateral eingeführte Steuer auf Umsätze von Digitalunternehmen vor allem von Seiten der USA als protektionistische Maßnahme verstanden werden muss. Diese Politik wäre ähnlich zu bewerten wie die Einführung von Zöllen auf Stahl oder Autos, die Donald Trump vorantreibt. Eine europäische Digitalsteuer könnte ein nützliches Instrument in einem Handelskonflikt mit den USA sein. Sie müsste dann aber ausschließlich auf US-Unter-

nehmen angewendet werden, nicht auf die gesamte Digitalwirtschaft, wie derzeit geplant. Für den Normalfall und als Instrument für eine ordnungsgemäße Besteuerung der Digitalwirtschaft ist diese Steuer ungeeignet.

### 3. DAS KONZEPT DER DIGITALEN BETRIEBSSTÄTTE

Das Konzept der digitalen Betriebsstätte ist ein Ansatz zur Besteuerung der Digitalwirtschaft, der den Vorteil hat, prinzipiell mit den grundlegenden Regeln internationaler Besteuerung vereinbar zu sein (vgl. hierzu auch Becker und Englisch 2017).

Grundsätzlich geht es beim Betriebsstättenbegriff um die Frage, unter welchen Umständen ein Unternehmen in einem Land, in dem es im steuerrechtlichen Sinn nicht ansässig ist, trotzdem verpflichtet ist, eine Ertragssteuererklärung abzugeben. Das ist nach den bestehenden Regeln zur internationalen Besteuerung dann der Fall, wenn das Unternehmen in einem Land eine Betriebsstätte unterhält. Dass ein Unternehmen durch den Export von Dienstleistungen oder Waren in ein anderes Land viel Geld verdient, ist dagegen kein hinreichender Grund für eine Ertragsbesteuerung in dem betreffenden Land.

Im deutschen Steuerrecht definiert §12 der Abgabenordnung die Betriebsstätte als »jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Als Betriebsstätten sind insbesondere anzusehen:

1. die Stätte der Geschäftsleitung,
2. Zweigniederlassungen,
3. Geschäftsstellen,
4. Fabrikations- oder Werkstätten,
5. Warenlager,
6. Ein- oder Verkaufsstellen,
7. Bergwerke, Steinbrüche oder andere stehende, örtlich fortschreitende oder schwimmende Stätten der Gewinnung von Bodenschätzen,
8. Bauausführungen oder Montagen, auch örtlich fortschreitende oder schwimmende, wenn
  - a) die einzelne Bauausführung oder Montage oder
  - b) eine von mehreren zeitlich nebeneinander bestehenden Bauausführungen oder Montagen oder
  - c) mehrere ohne Unterbrechung aufeinander folgende Bauausführungen oder Montagen länger als sechs Monate dauern.«

Nach dieser Definition folgt die Steuerpflicht aus der physischen Präsenz der Produktionsstätte eines Unternehmens in einem Land. Das Konzept der digitalen Betriebsstätte sieht vor, den Betriebsstättenbegriff zu erweitern. Das könnte man damit begründen, dass bei digitalen Geschäftsmodellen der Ort des Konsums zumindest teilweise auch als Ort der Produktion angesehen werden kann, weil Daten der Konsumenten und ihre Vernetzung für die Produktion der digitalen Dienstleistung eine entscheidende Rolle spielen. Da die exis-

<sup>1</sup> Dieser Aspekt wird in European Commission (2018) in den Vordergrund gestellt.

tierende Definition der Betriebsstätte darauf abstellt, dass sie »der Tätigkeit des Unternehmens dient«, also zur Wertschöpfung oder Produktion beiträgt, könnte man argumentieren, dass auch die Nutzung von Konsumentendaten als Betriebsstätte klassifiziert werden sollte (vgl. Becker und Englisch 2017, S. 11).

Dieser Ansatz wirft allerdings verschiedene Schwierigkeiten auf. Daten von Kunden und deren Interaktion spielen für viele Geschäftsmodelle eine wichtige Rolle, die man nicht zur Digitalwirtschaft im engeren Sinne zählen würde. Automobilproduzenten beispielsweise sammeln in großem Umfang Daten über das Fahrverhalten ihrer Kunden. Das wirft die Frage auf, ob künftig jedes exportierte Auto als Teil einer Betriebsstätte klassifiziert werden soll. Außerdem müssten neue Regeln für Transferpreise entwickelt werden, die den digitalen Betriebsstätten entsprechende Gewinnanteile zuweisen. All dies umzusetzen, könnte zu einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts führen. Länder wie Deutschland, die hoffen, durch die digitale Betriebsstätte mehr Steuern einzunehmen, könnten am Ende als Verlierer dastehen, weil die digitale Betriebsstätte tendenziell Besteuerungsrechte ins Land der Endverbraucher verlagert.

Über die mit der Einführung der digitalen Betriebsstätte verbundene Verlagerung von Besteuerungsrechten wird man international nur schwer Konsens erzielen können. Ob letztlich mehr Steuereinnahmen erhoben werden, hängt davon ab, ob die auf Hochsteuerländer entfallenden Besteuerungsrechte signifikant ausgeweitet werden. Das wäre der Fall, wenn die digitale Betriebsstätte vor allem Unternehmen der Digitalwirtschaft treffen würde, die derzeit einen großen Teil ihrer Gewinne in Steueroasen ausweisen. Wie im vorangehenden Abschnitt bereits erwähnt wurde, ist aber zu bedenken, dass die internationale Steuervermeidung nicht allein ein Problem der Digitalwirtschaft ist und deshalb breiterer Lösungsansätze bedarf.<sup>2</sup>

Insgesamt spricht nichts dagegen, das Konzept der digitalen Betriebsstätte in internationale Verhandlungen zur Fortentwicklung der Besteuerungsregeln einzubringen. Dabei sollte man aber Wert darauf legen, die Besteuerungsregeln nicht allzu sehr zu verkomplizieren. Allzu viel sollte man sich von diesem Ansatz aber nicht versprechen.

#### 4. STEUERN ALS INSTRUMENT FÜR DIE »BEPREISUNG« VON DATEN?

Ein anderer Ansatz zur Anpassung des Steuersystems an Veränderungen durch Digitalisierung beschäftigt sich mit der Frage, ob es sinnvoll ist, dass Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen Daten sammeln, ohne für diese Daten zu bezahlen. Dem könnte man entgegenhalten, dass zum einen niemand gezwungen

ist, seine Daten bereitzustellen und dass zum anderen auch viele Unternehmen mit nicht-digitalen Geschäftsmodellen Kundendaten systematisch sammeln und nutzen. Hinzu kommt, dass bei Daten üblicherweise keine Rivalität in der Nutzung besteht. Das spricht dagegen, die Nutzung durch einen positiven Preis zu beschränken.

Komplizierter ist die Situation, wenn Unternehmen durch das Sammeln von Daten Marktmacht erlangen, beispielsweise weil diese Unternehmen dann von verschiedenen Nachfragern gezielt unterschiedliche Preise verlangen können. Dadurch entsteht nicht notwendigerweise ein Effizienzproblem, aber eine Umverteilung von Konsumenten an Produzenten. Wenn Angela Merkel von einem »Gerechtigkeitsproblem« spricht, denkt sie möglicherweise an eine derartige Machtverschiebung. Um die Entstehung von unerwünschter Marktmacht zu verhindern, sind allerdings weniger steuer- als vielmehr wettbewerbspolitische Eingriffe gefragt. Allerdings kann man nicht behaupten, dass die Digitalisierung generell die Marktmacht der Unternehmen auf Kosten der Konsumenten steigert. Vielfach ist das Gegenteil der Fall, beispielsweise deshalb, weil Preisvergleichsplattformen es den Konsumenten erleichtern, das preiswerteste Angebot zu finden. Statt flächendeckender steuerlicher Eingriffe sind gezielte Interventionen der Wettbewerbspolitik in Fällen unerwünschter Wettbewerbsbeschränkungen der bessere Weg (vgl. dazu auch Kronberger Kreis 2017).

#### 5. DATENSAMMLUNG ALS UMSATZSTEUER-PFLICHTIGER TAUSCH

Ein anderer Ansatz zur Besteuerung von Daten beruht auf dem Argument, dass Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen auf umsatzsteuerpflichtigen Tauschgeschäften beruhen. Getauscht werden hier Dienstleistungen wie etwa die Nutzung einer Suchmaschine gegen die Bereitstellung von Daten. Das Umsatzsteuerrecht sieht grundsätzlich vor, Tausch zu besteuern. Die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer entspricht dem Wert der getauschten Güter.<sup>3</sup>

Wenn man die Bereitstellung von Daten in diesem Kontext besteuern will, müssten praxistaugliche Verfahren zur Bewertung der Daten entwickelt werden. Eine Herausforderung dabei wäre erneut der Umstand, dass bei sehr vielen Geschäften, auch bei nicht-digitalen Geschäftsmodellen, Daten ausgetauscht werden, die für die Tätigkeit der beteiligten Unternehmen erhebliche Bedeutung haben. Auch hier kann es leicht zu einer überzogenen Verkomplizierung des Steuersystems kommen.

#### 6. FAZIT

Die ökonomischen Veränderungen, die mit der Digitalisierung der Wirtschaft einhergehen, betreffen auch die

<sup>2</sup> Einen aktuellen Überblick über empirische Studien zur internationalen Steuervermeidung bietet Riedel (2018). Zu Politikansätzen zur Bekämpfung unerwünschter Steuervermeidung vgl. Fuest et al. (2013; 2015).

<sup>3</sup> Beim Tausch ist die Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer (§ 3 Abs. 12 Satz 1 UStG) in § 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 UStG geregelt.

Steuerpolitik. Die derzeit diskutierten Vorschläge zur Einführung einer europäischen Digitalsteuer führen jedoch in die Irre. Die von der Europäischen Kommission angeführten Argumente und Zahlen, mit denen sie die These eines unerwünschten Steuergefälles zu Gunsten der Digitalwirtschaft untermauern will, sind teilweise irreführend. Die Tatsache, dass einige US-Technologieunternehmen mit mehr oder weniger stark digitalen Geschäftsmodellen in der EU viel Geld verdienen, ist nach den geltenden Grundsätzen der internationalen Besteuerung kein hinreichender Grund dafür, sie in der EU stärker zu besteuern. Ob die USA ihre Besteuerungsansprüche gegen diese Unternehmen durchsetzen oder nicht, spielt dafür keine Rolle. Dass steuerliche Unterschiede zwischen Ländern den internationalen Wettbewerb in Märkten für Güter und Dienstleistungen beeinflussen, ebenso wie andere länderspezifische Eigenschaften, ist kein Argument für Eingriffe wie die Digitalisierungssteuer.

Zutreffend ist, dass multinationale Unternehmen generell über Möglichkeiten verfügen und diese auch nutzen, durch steuerliche Gestaltungen Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Dieses Problem geht aber weit über den Bereich digitaler Geschäftsmodelle hinaus. Um gegen unerwünschte Steuervermeidung vorzugehen, sollte die EU vor allem die Möglichkeit der Nutzung von Quellensteuern erweitern und Doppelbesteuerungsabkommen zu Drittländern besser koordinieren (vgl. dazu Fuest et al. 2013). Eine Steuer auf die Umsätze von Digitalunternehmen ist hier das falsche Instrument. Die USA müssten die unilaterale Einführung einer solchen Steuer als Maßnahme betrachten, die einem Strafzoll ähnelt. Entsprechende Gegenreaktionen wären zu erwarten.

Die Steuerpolitik in Europa sollte sich darauf konzentrieren, für eine ordnungsgemäße Erhebung der Umsatzsteuern auch bei digitalen Dienstleistungen zu sorgen. Es spricht nichts dagegen, neue Konzepte wie die digitale Betriebsstätte oder eine Umsatzbesteue-

rung der Datenbereitstellung im Rahmen der Regelungen zum Tausch zu prüfen. Das sollte aber international abgestimmt erfolgen, und große Mehreinnahmen sollte man sich davon nicht versprechen.

Bei alledem sollte nicht aus dem Blick geraten, dass Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa nur aufrechtzuerhalten sind, wenn die Potenziale der Digitalisierung genutzt werden. Eine unüberlegte Belastung digitaler Geschäftsmodelle mit Sondersteuern birgt das Risiko, dass neue digitale Dienstleistungen zuerst in anderen Märkten entwickelt und eingeführt werden, mit dem Ergebnis, dass Europa in der Digitalwirtschaft weiter an Boden verliert.

## LITERATUR

- Becker, J. und J. Englisch (2017), »Ein größeres Stück vom Kuchen: Besteuerung der Gewinne von Google und Co.«, *Wirtschaftsdienst* 97(11), 801–808.
- Devereux, M. P. und R. Griffith (2003), »Evaluating Tax Policy for Location Decisions«, *International Tax and Public Finance* 10, 107–126.
- European Commission (2017), »A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market«, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 21. September, COM(2017) 547 final, Brüssel.
- European Commission (2018), »Time to establish a modern, fair and efficient taxation standard for the digital economy« Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 21. März, COM(2018) 146 final, Brüssel.
- Fuest, C., C. Spengel, K. Nicolay, J.H. Heckemeyer und H. Nusser (2013), »Profit Shifting and Aggressive Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform«, *World Tax Journal* 5(3), 307–324.
- Fuest, C., K. Finke, J. H. Heckemeyer, H. Nusser und C. Spengel (2015), »Eindämmung internationaler Gewinnverlagerung: Wo steht die OECD und was sind die Alternativen?«, *Steuer und Wirtschaft* 1, 90–97.
- Kronberger Kreis (2017), *Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt*, Kronberger Kreis-Studien Heft Nr. 63, Bad Homburg.
- Riedel, N. (2018), »Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature«, *Review of Economics*, im Erscheinen.
- Zeit Online (2018), »Angela Merkel fordert Besteuerung von Daten«, 28. Mai, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-05/steuerreform-angela-merkel-daten-eu>.
- ZEW (2017), *Steuerliche Standortattraktivität digitaler Geschäftsmodelle*, Studie herausgegeben von PwC, Frankfurt a.M.