

Digitale Steuersouveränität der EU

Europäische Lösungsansätze für eine faire Besteuerung multinationaler Digitaldienstleister

Executive Summary der Studie des Centrums für Europäische Politik (cep)

- Die Internetriesen aus den USA und China sichern sich bereits die nächsten Wachstumsfelder (KI, LLM etc.) und bauen ihre Marktmacht aus. Europas Rückstand auf die globalen Digitalmächte nimmt dadurch immer weiter zu, die digitale Souveränität ab – zu einem Zeitpunkt, da sich die technologische Entwicklung beschleunigt.
- Multinationale Digitalanbieter zahlen wenig Steuern in der EU. Mit dem „freiwilligen“ Steuerverzicht „finanziert“ die EU ihre eigene digitale Abhängigkeit. Sie muss ihre digitale Steuersouveränität dringend zurückgewinnen.
- Jedes Jahr lässt die EU allein bei der Digitalsteuer rund drei bis vier Milliarden Euro liegen – Tendenz stark steigend. Seit 2018, als die EU ihre Initiative für eine Digitalsteuer startete, hat sich der Steuerausfall auf schätzungsweise 30 Milliarden Euro kumuliert. Die digitalen Massenmärkte sind seit Mitte der 2000er Jahre in US-Hand. Der kumulierte und fortgesetzte „Steuerverzicht“ erzeugt einen dauerhaften volkswirtschaftlichen Schaden. Der EU droht trotz AI-Act und GDPR eine „digitale Kolonialisierung“.

Digitale Souveränität: Schicksalsfrage der europäischen Wirtschaft und des deutschen Mittelstandes

Die europäische Wirtschaft ist durch tiefgreifende technologische und geopolitische Veränderungen in ihrer Ordnung und Souveränität bedroht. Das gilt auch und besonders für den deutschen Mittelstand. Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit stehen auf dem Spiel. Es geht um eine grundlegende Neuordnung der Weltwirtschaft und ihrer Kräfteverhältnisse sowie Regeln, bei der die EU nicht zum großen Verlierer werden darf. Es geht um zwei wesentliche strukturelle, geradezu ordnungspolitisch relevante Veränderungen:

- Die industrielle Ordnung hat dem deutschen Mittelstand über Jahrzehnte einen stabilen Rahmen geboten. Der digitale Kapitalismus aber funktioniert nach anderen Prinzipien und Mechanismen. Die wettbewerbliche und arbeitsteilige Ordnung der Industrialisierung wird durch eine monopolistische Plattform- und Datenökonomie abgelöst.
- Die multilaterale Ordnung hat über Jahrzehnte global ein regelbasiertes „level-playing field“ geschaffen, auf dem der deutsche Mittelstand seine Stärken ausspielen konnte. Geopolitische Veränderungen führen nun dazu, dass die multilaterale, regelbasierte Globalisierung der letzten drei Jahrzehnte in eine multipolare, machtbasiertere übergeht.

Es geht dabei nicht nur um den Erhalt von Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit, sondern – gleichsam als Voraussetzung dafür – vor allem um die Verteidigung der geostrategischen Souveränität und der Hoheit über Technologie, Infrastruktur und Steuergerechtigkeit. Die rasante Digitalisierung und die exponentielle Entwicklung von Technologien und Geschäftsmodellen haben zum Aufstieg multinationaler Plattformen zu den wertvollsten

Unternehmen der Welt geführt. Die Abhängigkeit von ihnen ist bereits heute hoch und wird – wenn nichts unternommen wird – weiter zunehmen – bis hin zu einer „digitalen Kolonialisierung“ Europas. Digitale Souveränität umfasst die eigenständige Nutzung und Entwicklung von Technologien, die Kontrolle über Infrastrukturen und die Durchsetzung von Gesetzen und Steuern.

Digitale Dominanz: wachsendes Ungleichgewicht zwischen den USA und der EU

Das digitale Ungleichgewicht zwischen der EU und den USA nimmt beständig zu. Die großen Internetriesen der Gegenwart bestimmen auch die Investitionen in Künstliche Intelligenz (KI) und sichern sich so die Geschäftsmodelle und Wachstumsfelder der Zukunft. Sie üben entlang von zunehmend digitalen Wertschöpfungsketten ihre Marktmacht aus, vergrößern diese und greifen zunehmend auf traditionelle Geschäftsfelder über. Das zeigt sich auch im digitalen Handel. Weist die EU einen Handelsbilanzüberschuss bei physischen Gütern auf, so zeigt sich bei digitalen Dienstleistungen eine starke Dominanz von US-Konzernen. Im Jahr 2020 betragen die geschätzten Umsätze von US-amerikanischen Digitaldienstleistern in der EU mehr als 160 Milliarden Euro, im Vergleich zu umgekehrt lediglich ca. 20 Milliarden Euro an Einnahmen von EU-Digitaldienstleistern im US-Markt. Die Dominanz US-amerikanischer Anbieter – und immer mehr auch chinesischer – nimmt in bedenklichem Ausmaß zu. Und mit dieser zunehmenden Dominanz wird auch das Problem der Steuervermeidung und des fehlenden „level-playing field“ für den deutschen und europäischen Mittelstand immer größer und politisch untragbarer. Gerade in der digitalen Logik der Netzwerkeffekte, Skalierungsvorteile und exponentiellen Technologien gilt es, entstehende Abhängigkeiten und Lock-in-Effekte zu vermeiden oder dort, wo sie existieren, konsequent zu reduzieren. Bei exponentiell wachsenden Technologien und Innovationen wird der Startvorteil immer bedeutsamer. Brauchten die ersten digitalen Plattformen noch Jahre, bis sie zu einem Millionen-User-Markt wurden, so erreichen KI-basierte Sprachmodelle heute bereits nach wenigen Stunden diese Zielmarken.

Steuerausfall: Milliardenverluste und volkswirtschaftlicher Schaden für die EU

Als direkte Folge dieser Dominanz nimmt die Marktmacht der wenigen Anbieter zu und führt dazu, dass immer mehr Bereiche der traditionellen Wirtschaft, auch der nicht-digitalen, in deren Abhängigkeit geraten. Eine weitere Folge dieser Dominanz ist die zunehmende Steuervermeidung durch sogenannte BEPS-Praktiken (*Base Erosion & Profit Shifting*). Die multinationalen Digitaldienstleister zahlen in der EU kaum Steuern und tragen so kaum bis gar nicht zur Finanzierung von öffentlichen Gütern bei, obwohl sie hier hohe Renditen erzielen und ökonomische Renten abschöpfen.

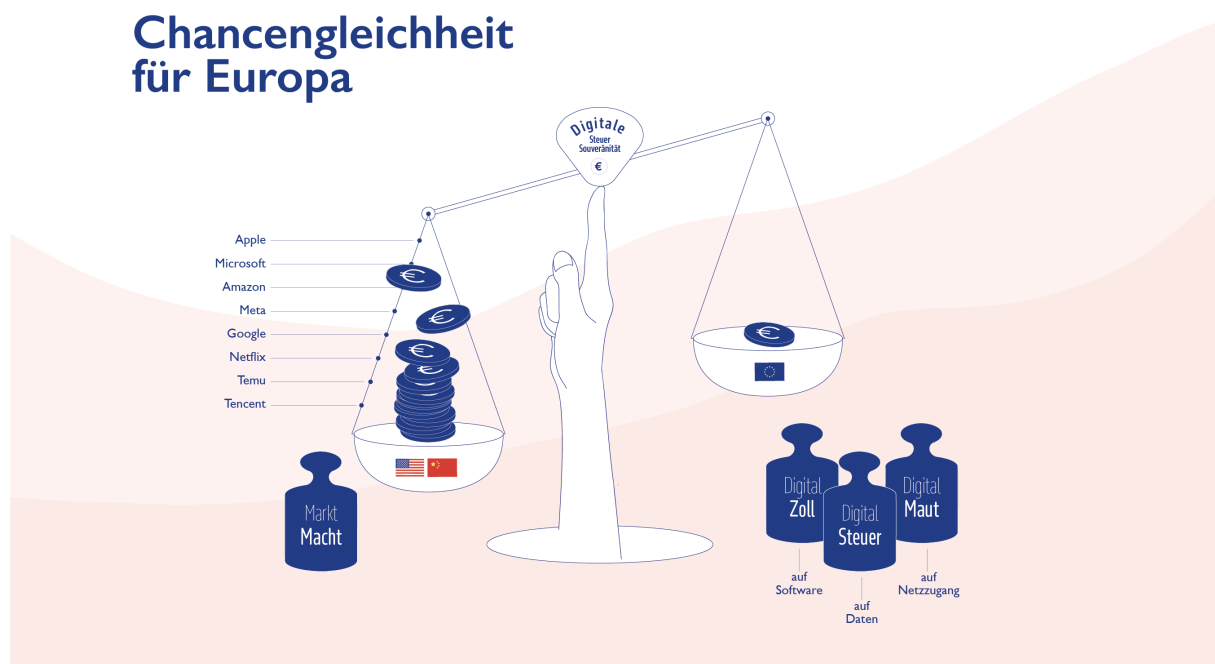
Den europäischen Staaten gehen durch den fehlenden fiskalischen Durchgriff auf die multinationalen Digitaldienstleister Einnahmen in Milliardenhöhe verloren. So schätzt das ifo-Institut, dass allein schon die jährlichen Einnahmepotenziale einer Steuer auf Erträge aus dem Verkauf von Nutzerdaten, Online-Werbung und Vermittlung auf Online-Marktplätzen rund drei bis vier Milliarden Euro betragen würden.¹ Hinzu kommt die „kostenlose“

¹ Dahinter stecken Umsätze aus dem Verkauf von Nutzerdaten, den Erlösen aus Online-Werbung und der Bereitstellung von Online-Marktplätzen. Die Umsätze summieren sich auf rund 132 Mrd. Euro. Auf diese Umsätze wird in der Berechnung eine Digitalumsatzsteuer von 3% erhoben. Steuerpflichtig sind Unternehmen mit einem globalen jährlichen (Konzern-)Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro (vgl. ifo, Die Besteuerung der Digitalwirtschaft, 2018).

Inanspruchnahme öffentlicher Güter und sonstiger Infrastruktur, zu deren Finanzierung die multinationalen Digitalanbieter nicht oder verschwindend gering beitragen. Im Gegenteil: Der „Steuerverzicht“ der EU führt zu einem dauerhaften volkswirtschaftlichen Schaden, denn die digitale Infrastruktur ist unterfinanziert und die digitalen Geschäftsmodelle, die in der EU entwickelt werden, sind steuerlich schlechter gestellt.

Die Marktmacht US-amerikanischer und zunehmend chinesischer Digitalanbieter in Verbindung mit der Zunahme digitaler Wertschöpfung (KI, Metaverse, Web3.0) wird in den kommenden Jahren noch deutlich größere Steuerausfälle verursachen. Es wird immer mehr Wohlfahrt aus Europa abfließen, wenn die Marktmacht der großen ausländischen Digitalanbieter nicht eingehegt wird. Ein ungelöstes Problem resultiert aus den großen Sprachmodellen, die massenhaft und systematisch gegen Urheberrechte verstoßen, ohne dass die Urheber für die Nutzung ihres geistigen Eigentums kompensiert werden.

Abbildung 1: Digitale Chancen(un)gleichheit für Europa



Quelle: Eigene Darstellung

Der kumulierte Steuerausfall allein bei der Digitalsteuer liegt bis heute (seit der Initiative der EU zur Einführung einer Digitalsteuer) bei schätzungsweise 30 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 1). Die heute bestehende Marktmacht der großen Internetriesen geht zurück auf den Beginn der Kommerzialisierung von digitalen Innovationen auf Massenmärkten Mitte der 2000er Jahre (Smartphones, Apps, Soziale Medien etc.) und stellt heute ein strukturelles, wettbewerbliches und letztlich ordnungspolitisches Problem der europäischen Digitalökonomie dar – mit Folgen bis tief in die Gesellschaft hinein und für die ökonomischen Interessen und die normative Ordnung der EU, bedenkt man die Gefahren der Manipulation und Desinformation für Demokratie und Rechtsstaat.

Digitale Monopole: Die quasi-hoheitliche Macht der Plattformen

Der Politik kommt vor diesem Hintergrund die ordnungspolitische Aufgabe zu, die fiskalische Hoheit durchzusetzen, die digitale Souveränität zu verteidigen und faire Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem Mittelstand zu schaffen. Digitale Wertschöpfung weist gegenüber der industriellen Wertschöpfung spezifische Eigenschaften auf. Vor allem Netzwerkeffekte und Skalierungsvorteile begünstigen die Bildung von Marktmacht. Sie ist aufgrund ihrer Intangibilität kaum physisch zu erfassen noch räumlich zu bestimmen. Die Treiber und Hauptprofiteure der Digitalisierung sind heute weit überwiegend multinationale Digitaldienstleister in US-amerikanischer Hand, deren Dominanz und Marktmacht stetig wachsen. Diese Entwicklung stellt die Politik in der EU vor drei große Probleme:

Problem 1: Hohe Konzentration und geringer Wettbewerb auf Digitalmärkten

Ursachen: Bislang funktioniert der Wettbewerb auf digitalen Dienstleistungsmärkten unzureichend. Ursächlich hierfür sind starke Netzwerkeffekte und Größenvorteile. Digitale Märkte werden daher häufig von wenigen Anbietern dominiert.

Problem 2: Hohe digitale Abhängigkeit und Gefahr für die digitale Souveränität

Ursachen: Die große Dominanz multinationaler US-amerikanischer Digitaldienstleister auf den europäischen Märkten gefährdet die digitale Souveränität der EU. In immer mehr Bereichen ist die EU abhängig von US-amerikanischen Digitaldienstleistern. Ein solches Abhängigkeitsverhältnis macht die Durchsetzung europäischer Werte und Regeln schwierig.

Problem 3: Aggressive Steuervermeidung multinationaler Digitaldienstleister

Ursachen: Oft minimieren multinationale Digitaldienstleister ihre Steuerlast, indem sie ihre Steuerbemessungsgrundlage künstlich kleinrechnen und/oder ihre Gewinne in Niedrigsteuerränder verlagern (*Base Erosion & Profit Shifting, BEPS*). Unternehmen, die ihre Steuerlast auf diese Art minimieren, tragen kaum zur Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur und anderen öffentlichen Gütern bei, obwohl sie von diesen profitieren.

OECD-Einigung: Umsetzung hakt und gerät in handelspolitische Konflikte

Erste Schritte zur Lösung von Problem 1 sind unternommen. § 19a GWB und der Digital Markets Act (DMA) werden die Ausbreitung der Marktmacht multinationaler Digitalunternehmen bremsen. Zur Lösung der Probleme 2 und 3 wurden zwar ebenfalls Maßnahmen in die Wege geleitet. Aus verschiedenen Gründen konnten sie die Situation jedoch noch nicht hinreichend verbessern. Zwar haben sich die OECD und die G20 im Jahr 2015 auf ein 15-Punkte-Programm verständigt, um der aggressiven Steuerplanung multinationaler Unternehmen entgegenzuwirken. Die sich speziell aus den Besonderheiten digitaler Dienstleistungen ergebende Steuervermeidungsproblematik wurde dadurch jedoch nicht vollständig gelöst. Um dieses Problem anzugehen, einigten sich im Oktober 2021 137 Länder auf Ebene der OECD auf ein weiteres, aus zwei Säulen bestehendes Maßnahmenpaket. Hohe Schwellenwerte und politische Kompromisse beschränken jedoch die zu erwartende Wirkung. Zudem ist die Umsetzung insbesondere in den USA fraglich. Europa ist deshalb gut beraten – auch zur Stärkung seiner Verhandlungsposition angesichts geo- und handelspolitischer Konflikte –, eigene Instrumente zu entwickeln. Das CEP bringt hierzu ein steuersystematisch geschlossenes Konzept in die Diskussion ein. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die klassische Steuersystematik auf sehr stark „industriell“ geprägte Konzepte von Wertschöpfung basiert, während die digitale Wertschöpfung zum Teil völlig neuartige Phänomene hervorgebracht hat, die mit den traditionellen Instrumenten konzeptionell nicht adäquat erfasst werden können.

Konzept: Vorschlag für eine synthetische Besteuerung²

Der Vorschlag des cep basiert konzeptionell auf einer Zerlegung digitaler Wertschöpfung mit dem Zweck, ihre Entstehung auf ihre letzten Quellen zurückzuführen und somit einer Besteuerung zuzuführen. Eine digitale Dienstleistung und deren Geschäftsmodelle werden dabei gedanklich in drei Bestandteile zerlegt: i) die Bereitstellung von Software, ii) der Zugang zum Telekommunikationsnetz und iii) die Interaktion der Nutzer (vgl. Abbildung 2). Diese ist in vielen Fällen beidseitiger Natur: Nutzer sind nicht nur Informationsempfänger, sondern stellen als „Prosumer“ ihrerseits Informationen bereit, z.B. Social-Media-Inhalte, Kundenbewertungen etc., welche die Qualität der digitalen Dienstleistungen verbessern, die Algorithmen und die KI trainieren und so die Netzwerkeffekte digitaler Geschäftsmodelle erhöhen. Damit können drei Arten von Wertschöpfungsquellen, mit denen die großen Digitalanbieter ihr Geld verdienen, unterschieden werden:

- die Bereitstellung von **Software** als „Systemdienst“,
- der Zugang zur digitalen **Infrastruktur** als „Konnektivitätsdienst“ und
- die Interaktion mit **Nutzern** als „Interaktionsdienst“.

Aus dieser Zerlegung leiten sich drei mögliche Ansatzpunkte für eine Besteuerung digitaler Dienstleistungen ab:

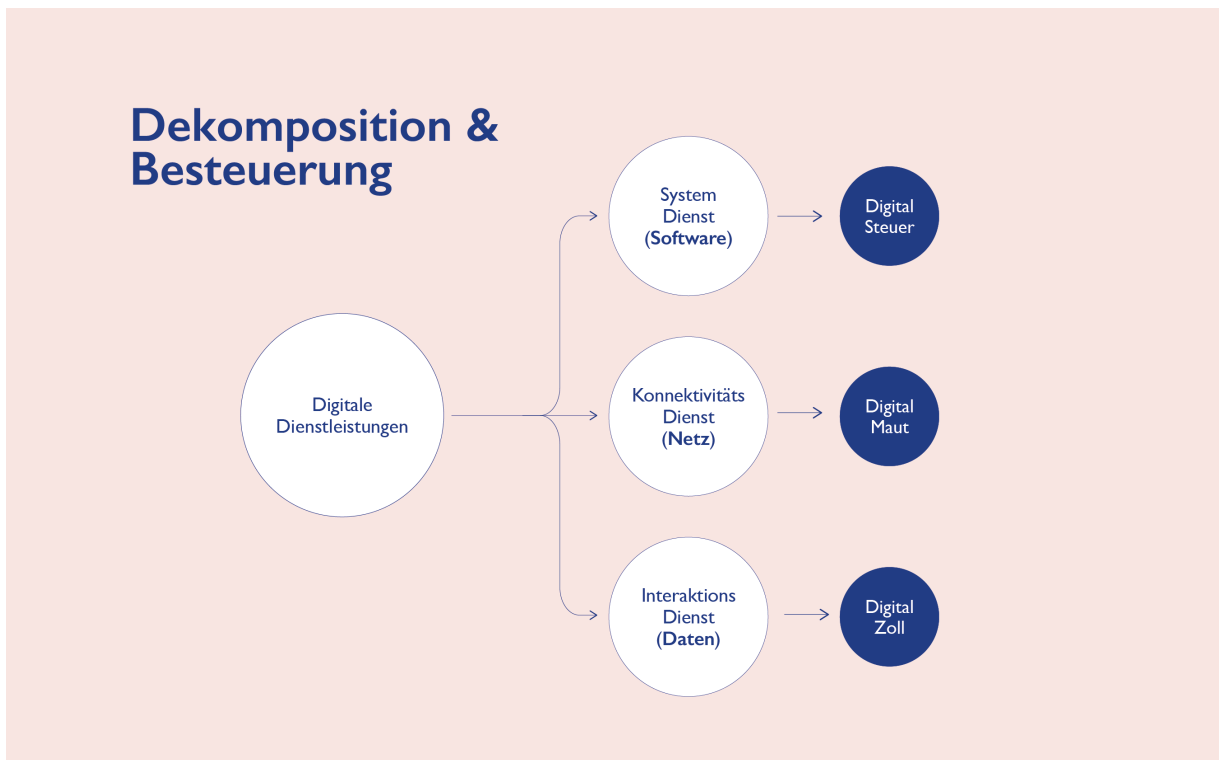
- ▷ eine **Abgabe auf Systemsoftware** (→ „Systemdienst“), d.h. auf die grenzüberschreitende Übertragung von Eigentums- und Nutzungsrechten an Software, Lizenzen etc., die den Systemdienst implementieren („Digitalzoll“); digitales Geschäftsmodell: Lizenzierung von Software.
- ▷ eine **Gebühr für den Netzzugang** (→ „Konnektivitätsdienst“) nach dem *Sending-Party-Pays*-Prinzip³ (wie von der EU-Kommission angedacht). Die Netzzugangsgebühr („Digitalmaut“) kann über Auktionsverfahren darüber hinaus so ausgestaltet werden, dass digitale Regeln zugunsten einer höheren digitalen Souveränität durchgesetzt werden; digitales Geschäftsmodell: Streaming von digitalem Content.
- ▷ eine **Steuer auf den Umsatz** (→ „Interaktionsdienst“) auf Einnahmen aus dem Wertschöpfungsbeitrag der Nutzer zu digitalen Dienstleistungen („Digitalsteuer“ gemäß EU-Vorschlag; bei zweiseitigen Märkten der nationale Werbeerlös); digitales Geschäftsmodell: datenbasierte Interaktion.

Die zentrale Idee dieses Konzept besteht darin, für die Besteuerung digitaler Wertschöpfung, die physisch und territorial nicht oder kaum zurechenbar ist, auf der Grundlage bestehender Instrumente eine Art „Netz“ zu spannen, durch das die großen multinationalen Digitalanbieter nicht mehr so einfach mit den BEPS-Praktiken „schlüpfen“ können. Die Instrumente sind ausdrücklich nicht notwendig kumulativ, sondern komplementär, führen also nicht zu einer unbeabsichtigten Mehrfachbesteuerung.

² „Synthetisch“ meint hier das Zusammenwirken der drei vorgeschlagenen Arten von Maßnahmen zu einem ganzheitlichen Konzept der Abgabenbelastung digitaler Dienstleistungen.

³ D.h. dem Prinzip, dass die durch Datenverkehr entstehenden Infrastrukturkosten zumindest zum Teil von Inhabern (also den überwiegend datensendenden Institutionen) gezahlt werden.

Abbildung 2: Dekomposition und Besteuerung digitaler Dienstleistungen



Quelle: Eigene Darstellung

Die Verwendung der Einnahmen unterscheidet sich nach den drei Instrumenten. Der Digital-Zoll würde als Zolleinnahme in den EU-Haushalt fließen und könnte dort zur Finanzierung von für die Transformation nötigen Strukturinvestitionen verwendet werden. Die Einnahmen aus der Netzzugangsgebühr wären zweckgebunden. Sie könnten für den Ausbau der digitalen Netze verwendet werden. Für die Einnahmen aus der Digitalsteuer gilt das Gesamtdeckungsprinzip. D.h. sie können frei verwendet werden. Wichtig ist die konkrete Ausgestaltung der Instrumente. Gerade bei der Besteuerung von Monopolen könnte eine Überwälzung der Steuer am Ende den Konsumenten schlechterstellen. „Ausgleichszölle“ würden jedoch einen Teil der heute abfließenden Monopolrenten und Steuerausfälle in die EU rückverteilen. Bei Einbeziehung der Segmente „Licences to reproduce and/or distribute computer software“ und „Computer software; Software originals“ aus der OECD EBOPS-Statistik kommt man für 2019 (jüngster Datenzeitpunkt) auf EU-Importe von mind. 4,2 Mrd. Euro. Bei einem Zollsatz von 20 % würde dies (ohne Berücksichtigung von Ausweicheffekten) ein Einnahmepotenzial von etwa 800 Millionen Euro pro Jahr implizieren. Da nicht alle EU-Länder überhaupt Handelsdaten in diesen Segmenten berichten, wäre dies trotz Nicht-Berücksichtigung von Ausweicheffekten hier eher eine konservative Schätzung. Zum Vergleich: Die Zolleinnahmen der EU im Jahr 2022 lagen insgesamt bei ca. 25 Milliarden Euro. Das dritte Instrument bezieht sich auf das Free-riding der multinationalen Digitalanbieter bei der Finanzierung öffentlicher Güter und Netzinfrastrukturen. Eine „Digitalmaut“ schließt hier eine Lücke, insbesondere für Streamingdienste, die einen erheblichen Teil des Datentransfers ausmachen.

Handlungsdruck: Warum jetzt gehandelt werden muss

Die Zeit drängt. Das globale Rennen um die Vorherrschaft bei digitalen Zukunftstechnologien wie vor allem KI hat gerade erst begonnen, doch die EU scheint schon fast abgehängt. Die handelspolitischen Konflikte werden weiter zunehmen und eine politische Einigung auf gemeinsame Regeln sehr unwahrscheinlich machen. Die politisch-regulatorische Antwort der EU muss daher sicherstellen, auf Augenhöhe mit den multinationalen Digitaldienstleistern zu kommen. Es bedarf konkreter Lösungen, um Marktmacht zu begrenzen und Steuergerechtigkeit herzustellen, um so die Innovationskraft und die digitale Souveränität Europas zu schützen und zu stärken. Eine Besteuerung der multinationalen Digitaldienstleistungsanbieter ist aus den folgenden fünf Gründen dringend erforderlich:

1. **Eine Frage der Fairness:** Der europäische Markt ist mit seiner Größe zentraler Wachstumsmarkt für die US-amerikanischen Digitalkonzerne. Dem stehen bislang nicht im Entferntesten angemessene Steuereinnahmen gegenüber.
2. **Eine Frage der Investitionen:** Mehreinnahmen hätten für die EU-Mitgliedstaaten gerade jetzt eine hohe Zukunftsrendite: Es gilt, die Wettbewerbsfähigkeit auf sich neuformierenden Märkten durch entschlossene Innovationsförderung und gute Standortbedingungen zu behaupten, ohne nachfolgende Generationen zu belasten.
3. **Eine Frage des Wettbewerbs:** Der Wohlfahrtseffekt digitaler Wertschöpfung hängt davon ab, wie präferenz- und wertegerecht sie ist. Mehr Wettbewerb sorgt für mehr Transparenz und Innovation. Das gilt gerade für die Entwicklung Künstlicher Intelligenz, die für die digitale Wertschöpfung eine schnell zunehmende Bedeutung erlangen wird.
4. **Eine Frage der Handelspolitik:** Indem hohe Renditen von US-Digitalkonzernen abgeschöpft und in den Erhalt und Ausbau eigener Digitalexporte investiert werden, tragen sie zu einem fairen, resilienten und langfristig stabileren globalen Handel bei.
5. **Eine Frage der Souveränität:** Technologiesouveränität setzt die Fähigkeit voraus, den Technologiemarkt in der Ökonomie an den spezifischen eigenen Ressourcenvorteilen (natürliche Ressourcen, Humankapital, Wissen) auszurichten. Übermächtige Geschäftsmodelle ausländischer Konzerne, die fremde Technologiepfade reflektieren, sollten deshalb durch Besteuerung in ihrer Entfaltung eingeschränkt werden.