



MUN-SH 2025

Wirtschafts- und Sozialrat

**Eine internationale
Konvention für globale
Steuern (UN-
Steuerkonvention)**

Zusammenfassung

Steuern sind für Staaten unerlässlich, um ihre Aufgaben zu finanzieren. Ohne eine wirksame Steuererhebung könnte ein Staat nicht funktionieren. Bislang ist die Erhebung von Steuern eine nationale Aufgabe und es mangelt an internationaler Koordinierung und Kooperation.

Das internationale Steuersystem ist daher komplex und unübersichtlich. Manche Staaten nutzen das internationale Steuersystem, um Kapital und Investitionen anzuziehen, während insbesondere multinationale Unternehmen die Unterschiede und Schwächen des Systems ausnutzen, um ihre Steuerlast zu minimieren. Dies führt zu einer Ungleichheit in der globalen Steuerlast, wobei einige Länder und Unternehmen stark profitieren, während andere mit geringeren Steuereinnahmen kämpfen. Laut einer UN-Expert*innengruppe entgehen den öffentlichen Haushalten durch Steueroptimierungsstrategien transnationaler Konzerne jährlich Einnahmen in Höhe von 600 Milliarden US-Dollar. Jedoch gibt es auch Licht am Ende des Tunnels: Am 16. August 2024 einigte sich ein Ausschuss der UN-Generalversammlung darauf, eine neue Rahmenkonvention zur internationalen Steuerkooperation auf den Weg zu bringen.

Punkte zur Diskussion

- Welche Rolle spielt die effektive Erhebung von Steuern für die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG)?
- Sollten geltende Besteuerungsrechte von Unternehmen in einer UN-Steuerkonvention neu festgelegt werden und wenn ja, welche Empfehlungen möchte der Wirtschafts- und Sozialrat für die Verhandlungen dieser Konvention geben?
- Wie können Staaten besser kooperieren, um Steuerhinterziehung zu verhindern?
- Was kann getan werden, wenn insbesondere große Digitalkonzerne ihre Gewinne gezielt in Länder mit niedrigen Gewinnsteuern verlagern?
- Wie können ärmere Staaten beim Aufbau einer effizienten Steuerverwaltung unterstützt werden?

Einleitung

„Ein steuerpolitischer Traum könnte in Erfüllung gehen“. So titelte Deutschlandfunk Kultur 2021 nachdem die USA bekanntgegeben hatten, eine globale Mindeststeuer für Unternehmen zu unterstützen. Was ist daraus geworden, drei Jahre später? Wieso kommunizieren die Staaten in der Öffentlichkeit so viel Handlungsbereitschaft und trotzdem passiert so wenig?

Seit Beginn der Zivilisation gibt es Steuern. Die offizielle, etwas sperrige deutsche Definition ist: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden.“ Es geht also einfach gesagt darum, dass jedes Mitglied einer Gesellschaft in fairen Teilen etwas zu den Kosten, die der ganzen Gesellschaft entstehen, beisteuert.

Kosten der Allgemeinheit können beispielsweise in Form von Behörden und öffentlichen Einrichtungen, der öffentlichen Infrastruktur oder auch der Versorgung mit Strom und Trinkwasser entstehen. Dies alles zählt zum Bereich der sog. „Daseinsvorsorge“, also der Versorgung mit elementaren Gütern, die es zum täglichen Leben in einer Gesellschaft braucht. Um die Kosten für diese Güter zu stemmen, ist der Staat auf Beiträge seiner Bürger*innen angewiesen. Diese Beiträge werden vornehmlich in Form von Steuern erhoben. Steuern sollen im Grundsatz zu einer gerechten und fairen Verteilung von Kosten der Allgemeinheit auf die Schultern der einzelnen Bürger*innen führen.

Was bedeutet “internationale Steuerkooperation”? Warum ist sie notwendig?

Steuern werden von jedem Staat individuell und eigenständig erhoben. Das bedeutet, dass jeder Staat selbst für sich entscheiden kann, welche Personen und welches Verhalten er wie hoch besteuern möchte. Für das Funktionieren eines Staates ist es also enorm wichtig, dass Steuern erhoben werden und Steuergesetze wirksam durchgesetzt werden. Für die Besteuerten wiederum, die diese Geldleistung zu tragen haben, sind Steuern vor allem erst einmal eines: Kosten. Dementsprechend streben

Model United Nations Schleswig-Holstein



viele Bürger*innen und Unternehmen an, so wenig Steuern wie möglich zu zahlen.

Eine besondere Bedeutung haben Steuern heutzutage für den internationalen Wirtschafts- und Handelsverkehr. Im Zuge der zunehmenden Globalisierung gibt es heute zahlreiche **multinationale Unternehmen**, die grenzüberschreitend tätig sind und in einer Vielzahl von Ländern operieren und Gewinne erwirtschaften. Auch diese Unternehmen streben an, auf ihre Geschäfte und Gewinne daraus möglichst geringe Steuern zu zahlen. Gleichzeitig gibt es Akteur*innen, die diesen Unternehmen dabei helfen, unliebsame Steuerregelungen zum Beispiel durch Verschiebungen von Gewinnen zu umgehen.

Multinationale Unternehmen: grenzüberschreitend tätige Unternehmen, die in zahlreichen Staaten präsent sind und ihre Aktivitäten von einer Zentrale im Heimatland aus steuern.



Proteste gegen Steuerbetrug | Quelle: Becker1999 from Grove City, OH, CC BY 2.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>>, via Wikimedia Commons



Model United Nations Schleswig-Holstein



Die Praxis der Steuervermeidung, insbesondere vieler großer Konzerne und reicher Privatpersonen, wirft globale Gerechtigkeitsfragen auf. Schließlich sind es oftmals gerade diese Akteur*innen, die nach dem Prinzip der gerechten Lastenverteilung besonders viele Steuern im Vergleich zu den anderen Bürger*innen zu zahlen hätten, aber in der Praxis teilweise weniger bis gar keine Steuern zahlen. Ermöglicht wird Steuervermeidung maßgeblich dadurch, dass es international einen komplizierten und schwer durchschaubaren Flickenteppich an unterschiedlichen Steuergesetzen verschiedener Länder gibt. Bislang hat es auf internationaler Ebene weder institutionell noch durch internationale Abkommen und Verträge eine weitreichende **multilaterale Zusammenarbeit** in Steuerfragen gegeben. Dies liegt zum einen an der komplexen Gemengelage sowie an sehr unterschiedlichen Interessen der Staaten. So verfolgen manche Staaten – bekannt sind beispielsweise Luxemburg, Schweiz, Irland, Cayman-Inlands und die Bermudas – die Strategie, Unternehmen oder Privatpersonen nur sehr gering zu besteuern, um so Investitionen und Vermögen in ihre Länder zu locken. Solche Staaten werden oftmals als Niedrigsteuergelände oder umgangssprachlich als Steuerparadiese bezeichnet.

Multilaterale Zusammenarbeit: mehrere Staaten arbeiten gleichberechtigt zusammen, um gemeinsame Ziele zu erreichen und grenzüberschreitende Probleme zu lösen.



Der Fall Apple in Irland





Ein konkretes Beispiel für die Niedrigbesteuerung großer multinationaler Unternehmen ist der Fall Apple in Irland. Auch viele andere große Digitalkonzerne haben ihren europäischen Hauptsitz in Irland, da dort nur ein vergleichsweise niedriger **Körperschafts-Steuersatz** von 12,5% (zum Vergleich Deutschland 2023: 29,94%) gilt. Bei den europäischen Nachbarstaaten sowie vielen kleineren Unternehmen hat diese Praxis für viel Kritik gesorgt, da anderen Staaten wertvolle Steuereinnahmen entgehen, die für die eigene Daseinsvorsorge besonders wichtig wären. Gleichzeitig führt eine solche Praxis auf globaler Ebene zu einem sog. „race to the bottom“. Das heißt, Staaten unterbieten sich gegenseitig im Wettbewerb um Steuererleichterungen für große Unternehmen, was letztlich zu erheblichen Steuerausfällen führt.

Fehlende internationale Steuerkooperation kann aber auch das gegenteilige Problem der sogenannten „**Doppelbesteuerung**“ hervorrufen. Dies bedeutet, dass Einkünfte oder Vermögenswerte einer Person in zwei Ländern doppelt besteuert werden. So kann es beispielsweise vorkommen, dass jemand in Deutschland wohnt, aber in der Schweiz arbeitet, also Wohnsitz und Arbeitsort auseinanderfallen. Kooperieren diese beiden Länder nicht, kann es passieren, dass das Einkommen der Person in beiden Ländern unabhängig voneinander besteuert wird. Diese Überbesteuerung ist ungerecht und sollte daher möglichst vermieden werden.

Körperschaftssteuer ist eine besondere Art der Einkommenssteuer, die für juristische Personen wie beispielsweise Kapitalgesellschaften anfällt. Die Steuer ist weltweit sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Doppelbesteuerung: Besteuerung eines Steuerpflichtigen durch zwei Staaten

Darum haben viele Länder sog. „bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen“ geschlossen. In Summe haben solche Abkommen jedoch zu einem riesigen Geflecht an Querverbindungen und Abkommen zwischen Staaten geführt, das oft als „Spaghetti-Bowl“ bezeichnet wird. Die Auflösung dieses komplexen Geflechts könnte durch einen multilateralen Rechtsrahmen ermöglicht werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich eine ausreichende Anzahl an Staaten entschließt, im Steuerbereich zu kooperieren und zu gemeinsamen Lösungen in dieser Frage kommt. Trotz zahlreicher Ideen und Ansätze zur Verbesserung gestaltete sich dieser Weg bislang jedoch als sehr schwierig.

Was kann die Staatengemeinschaft auf UN-Ebene für mehr Steuergerechtigkeit tun?

Auch wenn die Erhebung von Steuern weiterhin vor allem auf nationaler Ebene geregelt wird, gibt es auch auf internationaler Ebene bereits seit längerem Versuche einer verbesserten Steuerkooperation. Diese kreisten zuletzt vor allem um die Frage einer globalen Mindeststeuer für Unternehmen sowie einer besseren Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung.

Festlegung einer globalen Mindeststeuer für Unternehmen

Bislang haben die UN keine eigene globale Mindeststeuer für Unternehmen beschlossen. Jedoch ist die Festlegung einer globalen Mindeststeuer wesentlicher Bestandteil einer von der **Organisation für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** und den **G20** angeführten Initiative zur Bekämpfung von Gewinnverkürzung und -verlagerung durch Unternehmen. Ziel der Initiative ist, dass multinationale Unternehmen in jedem Land, in dem sie tätig sind, einen Mindeststeuersatz auf ihre Gewinne zahlen. Hier gilt es im wesentlichen zwei Fragen zu klären: Wo wird ein Unternehmen besteuert? Und: Wie hoch wird ein Unternehmen besteuert?

Die **Organisation für zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** ist eine internationale Organisation, die 1961 gegründet wurde und ihren Hauptsitz in Paris hat. Die Organisation hat derzeit 38 Mitgliedstaaten, mit Schwerpunkt auf dem globalen Norden.

Die **G20** sind ein informeller Zusammenschluss von 19 Staaten sowie der Europäischen und Afrikanischen Union. Die G20 erarbeiten vorrangig unverbindliche Richtlinien für eine gemeinsame Politik, die dann in Eigenverantwortung der Länder umgesetzt werden.

Im Jahr 2021 einigten sich 138 Länder auf Grundlage dieser OECD-Initiative auf eine Reform des internationalen Steuersystems, einschließlich einer globalen Mindeststeuer von 15% auf sämtliche Gewinne von Unternehmen im In- und Ausland, die pro Jahr mehr als 750 Millionen Euro Umsatz erzielen. Die Europäische Union legte dieses Ziel für ihre Mitgliedsstaaten bereits 2022 verbindlich fest, so dass die Mindeststeuer beispielsweise in Deutschland seit dem ersten Januar 2024 gilt.

Die OECD-Initiative gilt zwar als ein erster Grundstein für mehr Kooperation, allerdings war kaum ein Staat mit dem Endergebnis des Prozesses wirklich zufrieden. So kritisierten einige Länder, dass die Regelungen selbst für Staaten mit einer gut ausgestatteten Steuerverwaltung zum Teil zu komplex seien und sich aufgrund dessen wohl auch hier Steuerschlupflöcher finden ließen. Zudem sei der Mindeststeuersatz von 15% noch wesentlich zu niedrig angesetzt.



Insbesondere zeigten sich jedoch viele der sog. Länder des globalen Südens mit dem Ergebnis der OECD äußerst unzufrieden. Zunächst kritisierten einige dieser Länder eine fehlende Einbindung in den OECD-Prozess. Schließlich gehe der OECD-Prozess maßgeblich auf die Initiative einiger weniger wirtschaftsstarker Industriestaaten zurück. Zudem verbleibe das Besteuerungsrecht großer Unternehmen weiterhin im Land des Hauptsitzes des Mutterkonzerns, der oft im globalen Norden liegt. Anstatt die Länder des globalen Südens, wo vielfach ein Teil der Wertschöpfung durch Tochterunternehmen erzielt wird, stärker an den Steuereinnahmen zu beteiligen, verstärkte sich die globale Ungleichheit aufgrund der vorteilhaften Besteuerungsrechte für die Länder des globalen Nordens. Schließlich wirke sich die Komplexität der Steuerregelungen der OECD für Länder mit wenigen staatlichen Ressourcen besonders negativ aus, so dass es ein deutlich vereinfachtes Regelwerk bräuchte.

Der Weg zu einer neuen UN-Rahmenkonvention zur internationalen Steuerkooperation

Im Zuge einer UN-Initiative mehrerer afrikanischer Staaten drängen viele Länder des globalen Südens nun auf eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen im Rahmen einer neuen UN-Steuerkonvention. Insbesondere sollen die Besteuerungsrechte gerechter verteilt werden, so dass große Konzerne auch im globalen Süden stärker besteuert werden können.

Am 30. Dezember 2022 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution (A/RES/77/244) zur Förderung einer inklusiveren und effektiveren internationalen Steuerkooperation. Darin forderte sie UN-Generalsekretär Antonio Guterres dazu auf, einen Bericht zur Steuerkooperation vorzulegen, dem dieser im Juli 2023 (A/78/235) nachkam. Nachdem im Dezember 2023 eine weitere Resolution der Generalversammlung (A/RES/78/230) verabschiedet wurde, tagte vom 29. Juli bis 16. August 2024 auf Veranlassung der Generalversammlung ein **Ad-hoc-Ausschuss** zum Thema „Entwurf eines Mandats für eine Rahmenkonvention zur internationalen Steuerkooperation“.

Ad-hoc-Ausschuss: Die UN-Generalversammlung kann für einen begrenzten Zeitraum und zur Behandlung eines bestimmten Themas Ausschüsse einrichten.

Der abschließende Bericht (A/79/333) skizziert die Eckpunkte und den Weg zu einer UN-Rahmenkonvention. Die Konvention soll insbesondere „ein Governance-System für die internationale Steuerzusammenarbeit schaffen, das in der Lage ist, auf bestehende und

Model United Nations Schleswig-Holstein



künftige steuerliche und steuerbezogene Herausforderungen kontinuierlich zu reagieren“. Nach dem Vorbild der Klimapolitik soll zukünftig eine jährliche Überprüfung der Konvention durch eine Konferenz der Vertragsparteien (COP) stattfinden. Zudem sollen Staaten untereinander mehr Informationen austauschen, um strafbare Steuerhinterziehungen aufzudecken. Der UN-Expertenausschuss für internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten soll dabei insbesondere ärmere Länder beim Aufbau einer Steuerverwaltung unterstützen. Doch dieser Prozess steht noch am Anfang. In den nächsten drei Jahren soll jedoch zunächst die Einzelheiten festgelegt sein, so dass die neue Steuerkonvention 2027 bereit ist.

Auch wenn der Weg für eine neue UN-Rahmenkonvention gelegt zu sein scheint, bestehen politisch weiter erhebliche Widerstände. Insbesondere stimmten viele Länder des globalen Nordens zuletzt gegen den neuen Entwurf einer UN-Rahmenkonvention oder enthielten sich. Dabei wurde erneut deutlich, dass insbesondere die Neuverteilung von Besteuerungsrechten heftig umstritten bleibt.



Teilnehmer*innen des ersten Treffens des Ad-hoc-Ausschusses im Gespräch
Quelle: UN Photo/Manuel Elías



Was kann der Wirtschafts- und Sozialrat konkret tun?

Der Wirtschafts- und Sozialrat (WiSo) kann zwar selbst keine globale Mindeststeuer festlegen und auch keine UN-Rahmenkonvention verabschieden, er ist jedoch ein wichtiges Bindeglied zwischen der UN-Generalversammlung und anderen Institutionen. Insbesondere koordiniert der WiSo die zwischenstaatliche Zusammenarbeit durch die Abgabe von (rechtlich unverbindlichen) Empfehlungen und Stellungnahmen. Betont der WiSo, dass ein Aspekt unbedingt in den Verhandlungen berücksichtigt werden wollte, ist es schwer, ihn in der UN-Rahmenkonvention zu ignorieren. Das bedeutet, dem WiSo kommt der Auftrag zu, die Agenda für die Verhandlungen zu bestimmen, er setzt also die Richtlinien. Über was sollten sich die Verhandler*innen unbedingt unterhalten? In welche Richtung sollte eine Einigung gehen?

Zudem kann der WiSo Studien in Auftrag geben und festlegen, welche Steuerfragen aus seiner Sicht durch die Generalversammlung mit Priorität behandelt werden sollten. Ein besonderer Fokus des WiSo liegt dabei auf der Sicherstellung der Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG). Die effektive Erhebung von Steuern ist für die SDG unerlässlich.

Hinweise zur Recherche

Es gibt zahlreiches Recherchematerial, insbesondere zur aktuellen Reform des globalen Steuersystems und dem Ansatz der OECD zur globalen Mindeststeuer (z.B. einfürend Podcast, [Der lange Weg zur UN-Steuerkonvention](#), Netzwerk für Steuergerechtigkeit, YouTube).

Zunächst ist es hilfreich, sich allgemein in die durchaus komplexe Problematik der internationalen Steuerkooperation einzuarbeiten (zB auf der [Website des Netzwerks für Steuergerechtigkeit](#)). Sodann kann es sinnvoll sein, die sozio-ökonomische Situation des eigenen Staates genauer auszuwerten und sich zu fragen: Wie viele multinationale Unternehmen haben ihren Hauptsitz in meinem Land? Hat mein Land eine gut funktionierende Steuerverwaltung? Welche Steuersätze gelten allgemein in meinem Land (s. zB auf [statista](#))? Gilt mein Land als Steueroase? Wie hat das eigene Land in vergangenen Resolutionen abgestimmt?

Es gibt zudem für die Suche nach Lösungsansätzen und bestehenden Initiativen zum Thema zahlreiche UN-Resolutionen und Berichte des Ge-

Model United Nations Schleswig-Holstein



neralsekretärs (diese sind allerdings vorrangig auf Englisch). Ebenso lohnt sich ein Blick auf die Ergebnisse der OECD-Initiative zur globalen Mindeststeuer (s. [Website der OECD](#)).

Quellen

Besonders hilfreiche Quellen

Ganter, Sarah: Kommt die UN-Steuerkonvention für nachhaltige Entwicklung?. 06/2023. Guter Überblick zu den Konfliktlinien in der aktuellen Debatte mit weiterführenden Links (deutsch).

Ellmers, Bodo: Durchbruch in New York: UN-Ausschuss ebnet den Weg für die neue UN-Steuerkonvention. 20.08.2024. Brandaktueller Bericht zur Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses mit Links zu den UN-Dokumenten (deutsch).

UN-Generalversammlung: Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations (A/RES/78/230). 22.12.2023. Aktuelle Resolution der GV zum Thema Steuerkooperation (englisch).

Guterres, Antonio: Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations, Report of the Secretary-General (A/78/235). 26.07.2023. Bericht des Generalsekretärs mit Empfehlungen zum Thema (englisch).

Weitere Quellen

Guterres, Antonio: Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations, Note by the Secretary-General (A/79/333). 30.08.2024. Kommentar des UN-Generalsekretärs zum Vorschlag der Eckpunkte einer UN-Rahmenkonvention zur Steuerkooperation (englisch).

Ad Hoc Committee to Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation: Chair's Proposal for Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation (A/AC.295/2024/L.4). 15.08.2024. Vorschlag zu den Eckpunkten

einer UN-Rahmenkonvention zur Steuerkooperation (englisch).

UN-Generalversammlung: Förderung einer inklusiven und wirksamen internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen bei den Vereinten Nationen (A/RES/77/244). 30.12.2022. UN-Resolution zum Thema (deutsch).

Hickel, Rudolf: Ein "steuerpolitischer Traum" könnte in Erfüllung gehen, Deutschlandfunk Kultur. 07.04.2021. Bericht zur OECD-Initiative zur globalen Mindeststeuer (deutsch).

Ellmers, Bodo et al.: Neue UN-Steuerkonvention: Vorschlag für eine grundsätzliche Reform der globalen Steuerarchitektur kann weltweit hunderte Milliarden an neuen Steuereinnahmen bringen. 10.03.2022. Kommentar zu den Auswirkungen einer Steuerreform (deutsch).

Tagesschau: Globale Mindeststeuer: Bundestag beschließt Steuerreform. 13.10.2023. Es geht um die Umsetzung der OECD-Initiative am Beispiel Deutschlands (deutsch).

Vieweger, Hans-Joachim: Hürden auf dem Weg zur globalen Mindeststeuer. 09.02.2023. Kurzbericht zu Herausforderungen des OECD Projekts globale Mindeststeuer (deutsch).

Statista: Körperschaftsteuersätze in ausgewählten Ländern weltweit im Jahr 2023. 09.09.2024. Vergleich der Körperschaftsteuersätze in ausgewählten Ländern (deutsch).

Generalversammlung
Gremientext für das Thema
Eine internationale Konvention für globale Steuern
Autor*innen: Kristof Hansen

Model United Nations Schleswig-Holstein 2025
mun-sh.de

Projektleitung MUN-SH 2025
Tom Bergmann – Carl-Jobst Hülsmann – Frederik Schissler
projektleitung@mun-sh.de

Ein Projekt des Deutsche Model United Nations (DMUN) e.V.
Birkenweg 1, 24235 Laboe

