

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/17368 –

OECD-Steuerreform – Einführung eines Mindeststeuersatzes (Pillar 2)

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zuge der Digitalisierung haben die OECD-Staaten (OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sich auf eine Reform des internationalen Besteuerungssystems geeinigt (OECD 2019, Public Consultation Document, Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy, S. 5 ff.). Hintergrund waren die Unzulänglichkeiten bei der internationalen Besteuerung von digitalen Geschäftsmodellen (OECD 2015, Erläuterungen zum Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, S. 4). Während die internationale Besteuerung auf dem Standort der physischen Niederlassung basiert (Schaumburg, Internationales Steuerrecht, Rn. 17.10 f.), erlauben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Niederlassung im Marktstaat. Die Unternehmensgewinne werden jedoch weiterhin regelmäßig am Standort der Entwicklung von Produkten besteuert und nicht im Marktstaat (OECD 2015, a. a. O.).

Ursprünglich war das Reformprojekt auf die Digital Economy beschränkt (OECD 2015, a. a. O.). Inzwischen enthält der OECD-Reformvorschlag zwei zentrale Komponenten: die Besteuerungsrechte umzuverteilen (Pillar 1) und eine globale Mindestbesteuerung einzuführen (Pillar 2), um die Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Niedrigbesteuerungsländer zu verhindern. Pillar 2 liegt die deutsch-französische GloBE-Initiative zugrunde, das sogenannte Global anti-Base Erosion Proposal. Damit soll sichergestellt werden, dass Unternehmensgewinne nicht unterhalb eines bestimmten effektiven Steuersatzes besteuert werden. Die Souveränität der Staaten hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Steuersatz soll gewahrt bleiben, sinkt die effektive Steuerbelastung aber unter den vereinbarten Mindeststeuersatz, so wird zusätzlich eine Mindeststeuer erhoben (Englisch/Becker, Global Taxes, TLE-018-2019). Diese kann entweder in dem Staat erhoben werden, in dem das Unternehmen seinen Sitz und damit eine physische Präsenz hat oder aber im Marktstaat.

Die beiden zentralen Elemente der Pillar 2 sind die sogenannte Income Inclusion Rule und die Tax on Base Eroding Payments:

Die Income Inclusion Rule soll die Steuerlast so weit ergänzen, bis die Gesamtsteuerbelastung den effektiven Mindeststeuersatz erreicht (Englisch/Becker, a. a. O.). Ergänzend soll die Tax on Base Eroding Payments abfließende Zahlungen an verbundene Unternehmen im Ausland belasten. Sie soll in

solchen Fällen eingreifen, in denen Länder keine oder eine nur schwache Income Inclusion Rule anwenden (Englisch/Becker, a. a. O.). Kritisiert wird in der Praxis, dass der Erfolg des vereinbarten Aktionsplans zur Verhinderung von Base Erosion und Profit Shifting (BEPS) von 2015 noch nicht ausreichend eruiert werden konnte (OECD-Consultation on Pillar Two, Dezember 2019, BDI, S. 3). Eine genaue Ausgestaltung der Instrumente unter Pillar 2 können daher nicht ausreichend auf Erfahrungen aus der Praxis gestützt werden (ebd.). Dies gilt insbesondere dann, wenn Analysen zeigen sollten, dass die geltenden BEPS-Aktionen bereits effizient schädliche Steuervermeidungspraktiken verhindern. In diesem Fall wäre das Erfordernis der umfangreichen Pillar-2-Regeln fraglich (ebd.).

1. Für welchen Bezugspunkt der Mindestbesteuerung setzt sich die Bundesregierung in den Verhandlungen zu Pillar 2 des OECD-Reformprojektes ein, und aus welchen Gründen
 - a) die Mindestbesteuerung für jede Tochtergesellschaft gesondert festzustellen,
 - b) die Mindestbesteuerung pro Jurisdiktion festzustellen,
 - c) die Mindestbesteuerung für die Gesamtheit der Auslandsgewinne festzustellen?

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck für eine faire Besteuerung international tätiger Unternehmen ein. Die Besteuerung soll dort erfolgen, wo die Unternehmen ihre unternehmerischen Aktivitäten entfalten und ihre wirtschaftliche Wertschöpfung erzielen. Dies soll insbesondere auch Unternehmen mit digitalisierten Geschäftsmodellen umfassen. Die Herausforderungen, die die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft mit sich bringt, lassen sich nach Auffassung der Bundesregierung nur durch ein international abgestimmtes und einheitliches Vorgehen aller Staaten zufriedenstellend bewältigen. Derzeit arbeitet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Auftrag der G20 intensiv an Lösungen für die angemessene Besteuerung von Unternehmen der digitalisierten Wirtschaft. Die Bundesregierung bringt sich hierbei engagiert und aktiv in die Diskussionen mit ein und unterstützt das übergeordnete Ziel, die Stabilität der internationalen Steuerrechtsordnung und die damit verbundene steuerliche Rechtssicherheit zu erhöhen. Damit kann zugleich einer Zunahme steuerlicher Friktionen durch unabgestimmte, unilaterale Maßnahmen entgegengewirkt werden. Die internationalen Verhandlungen, an denen mittlerweile 137 Staaten und Jurisdiktionen beteiligt sind, gehen grundsätzlich konstruktiv voran.

Die Debatte um die Anpassung der internationalen Steuerprinzipien ist dabei zweigeteilt. Bei „Säule 2“ geht es um den von Deutschland zusammen mit Frankreich eingebrachten Vorschlag für eine globale effektive Mindestbesteuerung (sog. Global Anti-Base Erosion (GloBE)-Vorschlag). Danach sollen sich die Mitgliedstaaten des Inclusive Framework on BEPS (kurz: IF) auf ein effektives Mindestbesteuerungsniveau verständigen. Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, verbliebene BEPS-Probleme zu lösen und damit gerechte steuerliche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu schaffen. Nachdem sich das IF bei seinem letzten Treffen im Januar 2020 auf die Grundarchitektur einer internationalen Lösung verständigt hat, werden in den nächsten Monaten die näheren Merkmale dieser Lösung weiter im Detail ausgearbeitet. Bei diesen Verhandlungen setzt sich die Bundesregierung für eine effektive Ausgestaltung des Vorschlags einer Mindestbesteuerung unter Säule 2 ein. Dies beinhaltet die Prüfung, wie die Ansätze des OECD-Reformprojektes dem Ziel einer globalen effektiven Mindestbesteuerung am effektivsten Rechnung tragen.

Eine endgültige Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen zu konkreten Einzelaspekten wird erfolgen, wenn die Ausarbeitung sowie die ökonomische Wirkungsanalyse der derzeitigen Lösungsansätze weiter vorangeschritten sind.

2. Wie viele Doppelbesteuerungsabkommen müssen nach Schätzung der Bundesregierung mit Deutschland neu verhandelt werden?

Nur für einige Elemente der effektiven Mindestbesteuerungen wären voraussichtlich abkommensrechtliche Regelungen erforderlich, die Gegenstand der laufenden Diskussionen sind. Näheres hängt von der konkreten Ausgestaltung der Regelungen der effektiven Mindestbesteuerung und dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen ab und lässt sich aktuell noch nicht abschätzen.

3. Wie ist die Position der Bundesregierung zu einem Steuerkonzept auf EU-Ebene, solange die OECD-Verhandlungen weitere Zeit in Anspruch nehmen?

Die Bundesregierung setzt sich für eine Gesamtlösung auf globaler Ebene ein. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich wiederholt dafür ausgesprochen, den laufenden internationalen Verhandlungsprozess bei der OECD zu unterstützen. Denn die globalen steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung erfordern eine globale Lösung.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung das Risiko von Steuer Mehrbelastungen durch die Tax on Base Erosing Payments und besonders die diskutierte Ergänzung um pauschalierende Anti-Umgehungsregeln (Englisch/Becker, a. a. O.), die über das Mindeststeuerniveau hinausgehen könnten?

Die Diskussionen zu verschiedenen möglichen Ausgestaltungsmerkmalen sind noch nicht abgeschlossen. Dies betrifft auch die Frage, inwieweit die neu zu schaffenden Regelungen gegen eine Umgehung zu schützen sind.

5. Plant die Bundesregierung, sich für die Beibehaltung nationaler Rechnungslegungsvorschriften zur Gewinnermittlung unter Pillar 2 einzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Diskussionen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für Zwecke der Mindestbesteuerung sind noch nicht abgeschlossen. Die Bundesregierung setzt sich für eine sachgerechte und einfach zu ermittelnde Steuerbemessungsgrundlage ein. Bei den Verhandlungen wird daher insbesondere auch der Frage der Administrierbarkeit eine große Bedeutung beigemessen.

6. Setzt sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen zu Pillar 2 dafür ein, dass zunächst Effektivität und Effizienz der Schritte des BEPS-Aktionsplans eruiert werden, bevor Pillar 2 Instrumentarien weiter ausgestaltet werden?
7. Befürwortet die Bundesregierung die unter Pillar 2 diskutierten Instrumente auch dann, wenn Studien zeigen sollten, dass schädliche Steuervermeidungspraktiken durch den BEPS-Aktionsplan bereits effizient reduziert werden?
8. Wie beurteilt die Bundesregierung das Risiko, dass die Kapitalimportneutralität durch die Pillar-2-Regeln beeinträchtigt wird, indem internationale Investoren zusätzlich in ihrem Ansässigkeitsstaat besteuert werden, während nationale Investoren nur mit dem inländischen Steuersatz besteuert werden?

Die Fragen 6 bis 8 werden zusammen beantwortet.

Ziel der effektiven Mindestbesteuerung ist es, den nach Umsetzung der im BEPS-Projekt vorgelegten Empfehlungen verbliebenen BEPS-Risiken zu begegnen. Dazu werden bestimmte Empfehlungen des BEPS-Projekts (insbesondere zu den Aktionspunkten 2 und 3) konsequent fortentwickelt. Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, für fairere steuerliche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu sorgen. Insoweit dient die effektive Mindestbesteuerung auch der steuerlichen Neutralität bei In- und Auslandsinvestitionen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unter Pillar-2-Vorschriften, insbesondere im Lichte der eingeschränkteren Verwaltungskapazitäten von KMU gegenüber einem signifikant steigenden Komplexitäts- und Bürokratiegrad des internationalen Steuerrechts (OECD-Consultation on Pillar Two, Dezember 2019, BDI, S. 4)?

Die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wird gerade durch die Säule 2 gestärkt werden. Im Übrigen setzt sich die Bundesregierung bei den OECD-Verhandlungen zu Säule 2 für eine möglichst effektive und administrierbare Lösung ein.

10. Plant die Bundesregierung, sich bei der Gewinnermittlung unter Pillar 2 des OECD-Konzepts für ein sog. Global Blending einzusetzen, also die nationale und internationale Verrechnung von Gewinnen und Verlusten?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

11. Plant die Bundesregierung, sich bei der Gewinnermittlung unter Pillar 2 des OECD-Konzepts für eine periodenübergreifende Verrechnung von Verlusten einzusetzen?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag eines Single Point of Contact, also die zentrale Zuständigkeit einer nationalen Behörde für die von Pillar 2 betroffenen Unternehmen, insbesondere im Lichte des Föderalismus?

Konzepte zur Administration der effektiven Mindestbesteuerung sind von der Ausgestaltung ihrer Elemente abhängig und werden derzeit noch erarbeitet. Im Rahmen der Säule 2 stellte sich die Frage eines sog. Single Point of Contact bislang nicht.

13. Plant die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen für Ausnahmetatbestände für bestimmte Industriezweige oder Geschäftsfelder (z. B. durch White-Lists) einzusetzen?
14. Plant die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen dafür einzusetzen, dass solche Sachverhalte nicht von der Pillar-2-Besteuerung erfasst sind, die konform mit BEPS-Aktionspunkt 5 (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-06-07-beps-15-aktionspunkte.html>) und dem EU Code of Conduct (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/harmful-tax-competition_en) sind und damit keinen schädlichen Steuerwettbewerb betreiben?
15. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, multinationale Unternehmen erst ab einem Gesamteinkommen der Unternehmensgruppe von 750 Mio. Euro unter Pillar 2 zu erfassen?

Die Fragen 13 bis 15 werden zusammen beantwortet.

Die Ausarbeitung des Anwendungsbereichs einschließlich etwaiger Ausnahmetatbestände bei der effektiven Mindestbesteuerung dauert derzeit noch an. Eine konkrete Festlegung der Bundesregierung zu technischen Einzelfragen gibt es daher noch nicht. Generell setzt sich die Bundesregierung für eine effektive Ausgestaltung der Regelungen ein.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass Zahlungen an verbundene Unternehmen einer Mindestbesteuerung im Quellenstaat unterzogen werden sollen oder die Abzugsfähigkeit von Betriebsausgaben eingeschränkt wird (OECD-Consultation Paper on Pillar Two, Dezember 2019, BDI, S. 12)?

Die Bundesregierung begrüßt koordinierte Maßnahmen, die eine effektive Mindestbesteuerung sicherstellen.

