

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/17658 –**

### Haltung der Bundesregierung zum Zwei-Säulen-Ansatz der OECD

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat sich auf eine Reform des internationalen Besteuerungssystems geeinigt. Die Reform besteht im Grunde aus zwei Säulen: Die erste Säule (Pillar 1) sieht eine Umverteilung der Besteuerungsrechte vor und die zweite Säule (Pillar 2) soll eine globale Mindestbesteuerung einführen.

Im Oktober 2019 wurde ein einheitlicher Ansatz vorgestellt, damit Staaten, die finanzielle Nachteile haben, diese durch die Neuverteilung der Besteuerungsrechte ausgleichen können (<https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>). Im folgenden Monat veröffentlichte die OECD ein weiteres Dokument zur Mindestbesteuerung. Gemäß diesem Dokument soll ein Mindestmaß an Steuern gezahlt werden, unabhängig von dem Tätigkeitsort der Unternehmen (<https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf>).

Der Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz erwähnte am 8. Mai 2019 in einer Rede, dass laut einer Berechnung von Copenhagen Economics 17 Prozent der Unternehmensteuern in Deutschland durch die Neuverteilung von Besteuerungsrechten verloren gehen könnten (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2019/2019-05-08-150-Jahre-DPA.html>).

1. Wird die Bundesregierung einer Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung auch dann zustimmen, wenn dadurch der deutsche Aufkommensanteil verringert würde, wie es beispielsweise in der vom Bundesminister der Finanzen erwähnten Studie berechnet wurde?
  - a) Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, eventuelle Abflüsse zu kompensieren?
  - b) Hat die ex ante eigene Folgenabschätzungen aufgestellt oder sich interne Ziele zum deutschen Aufkommensanteil gesetzt?

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 Unternehmen mit digitalisierten Geschäftsmodellen umfassen. Die Herausforderungen, die die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft mit sich bringt, lassen sich nach Auffassung der Bundesregierung am effizientesten durch ein international abgestimmtes und einheitliches Vorgehen aller Staaten 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 internationalen Verhandlungen, an denen mittlerweile 137 Staaten und Jurisdiktionen beteiligt sind, schreiten voran. Die Bundesregierung bringt sich hierbei engagiert und aktiv in die Diskussionen 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 Divergenzen durch unabgestimmte, unilaterale Maßnahmen entgegengewirkt werden.

Die Debatte um die Anpassung der internationalen Steuerprinzipien ist dabei zweigeteilt. Bei „Säule 1“ geht es um die zwischenstaatliche Aufteilung von Besteuerungsrechten, um den Veränderungen globaler Wertschöpfungsketten steuerlich Rechnung zu tragen. Unter „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 faire steuerliche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu schaffen und weitere Maßnahmen einzuführen, mit denen Staaten ihr nationales Steuersubstrat effizienter schützen können.

Nachdem sich das IF bei seinem letzten Treffen im Januar 2020 auf den sog. Unified Approach als Grundlage für weitere Arbeiten geeinigt hat und einen Bericht zum Arbeitsstand bei Säule 2 entgegennahm, müssen nun in den kommenden Wochen die einzelnen Merkmale der Ansätze weiter diskutiert und konkret ausgearbeitet werden. Die Bundesregierung hat dabei den Befolgings- und Administrationsaufwand für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltungen im Blick. Zudem spielen die potenziellen ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen für Deutschland eine wichtige Rolle. Diese sind derzeit noch nicht präzise abschätzbar, da wichtige Elemente der neu zu schaffenden Regelungen noch in der Diskussion sind und von der OECD derzeit weiter ausgearbeitet werden. Bislang geht die OECD von weltweiten fiskalischen Mehreinnahmen aus, an denen auch Deutschland partizipieren würde. Eine endgültige Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen zu konkreten Einzelaspekten wird erfolgen, wenn die technische Ausarbeitung sowie die ökonomische Wirkungsanalyse der derzeitigen Lösungsansätze weiter vorangeschritten sind.

2. Welche Alternative sieht die Bundesregierung, falls die OECD-Verhandlungen scheitern sollten?
  - a) Befürwortet die Bundesregierung einen erneuten Vorstoß auf EU-Ebene oder im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit?
  - b) Zieht die Bundesregierung auch eine Umsetzung einer Digitalsteuer auf nur nationaler Ebene in Betracht?

- c) Wie gedenkt die Bundesregierung zu handeln, falls sich Standortnachteile gegenüber anderen Staaten ergeben?

Die Bundesregierung strebt eine globale Lösung an, die den Interessen der Staaten gerecht wird. Dieses Ziel wurde zuletzt im Januar 2020 durch die 137 Staaten und Jurisdiktionen des IF sowie durch die G20-Finanzminister und -Notenbankgouverneure im Februar 2020 erneut bekräftigt. Bereits im Laufe des Jahres 2020 soll ein Abschlussbericht mit Empfehlungen vorliegen, die anschließend umgesetzt werden können. In diesem Prozess stimmt sich die Bundesregierung eng mit ihren europäischen Partnern ab.

3. Trifft es zu, dass in Zukunft die Mindestbesteuerung für alle Unternehmen gelten soll, und aus welchen Gründen beschloss die Bundesregierung, den ursprünglichen Ansatz der Besteuerung der sog. GAFA (Google, Apple, Facebook und Amazon) zu verwerfen und eine Mindestbesteuerung für alle Unternehmen einzuführen?

Das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung hatte von Anfang an das Ziel, umfassend gegen verbleibende BEPS-Probleme vorzugehen. Die Ausarbeitung des Anwendungsbereichs der effektiven Mindestbesteuerung einschließlich etwaiger Ausnahmetatbestände dauert 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. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. In welchen Gremien wirkt Deutschland auf OECD-Ebene mit, und welche Gremien sind hierbei entscheidungsbefugt?

Bei der OECD gibt es eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, in denen sich die Bundesregierung konstruktiv einbringt. Einen Überblick über die Arbeitsgruppen, die am Zwei-Säulen-Konzept arbeiten, gibt die Tabelle auf S. 39 des OECD-Papiers „Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy“ (vgl. <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>).

5. Entstehen bei der Einführung der ersten Säule (Pillar 1) oder der zweiten Säule (Pillar 2) voraussichtlich Verwaltungskosten, und falls ja, in welcher Höhe?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

6. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung in der Diskussion, ob Entscheidungen über Besteuerung auf EU-Ebene künftig noch nach dem Einstimmigkeitsprinzip getroffen werden sollen, und mit welcher Begründung?

Zum Entscheidungsmechanismus einer qualifizierten Mehrheit in Steuerfragen auf EU-Ebene hält die Bundesregierung eine weitergehende offene Diskussion für angebracht. Der interne fachliche Diskussionsprozess dauert an.

7. Sind der Bundesregierung Studien oder Berechnungen zu den Auswirkungen einer auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betreffende Digitalsteuer bekannt, und falls ja, zu welchen Ergebnissen kommen diese?

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen war von Anfang an auf Unternehmen oberhalb einer Umsatzschwelle von 750 Mio. Euro beschränkt. Der Bundesregierung sind Studien oder Berechnungen zu Unternehmen unterhalb dieser Schwelle nicht bekannt.