

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,  
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/32381 –**

### **Besteuerung der Digitalwirtschaft – multilaterale oder bilaterale Lösungen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat im Auftrag der G20-Staaten erste Eckpunkte für eine Besteuerung der Digitalwirtschaft im Wege eines Zwei-Säulen-Systems (Two Pillars) auf multilateraler Basis erarbeitet (Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy, 1. Juli 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>). Die erste Säule (Pillar One) zielt auf die Erweiterung der Besteuerungsrechte zwischen den beteiligten Staaten ab. Ein neu kreierter steuerlicher Anknüpfungspunkt („Nexus“) soll den Quellen- bzw. Marktstaaten zusätzliches Steuersubstrat sichern. Der Fokus liegt dabei auf den digitalen Geschäftsmodellen sowie dem „Consumer-facing Business“, also Dienstleistungen, die automatisiert an eine große Anzahl von Kunden oder Nutzern digital erbracht werden. Die zweite Säule (Pillar Two) hat sich zum Ziel gesetzt, eine effektive globale Mindestbesteuerung zu manifestieren. Potentiell verbleibende, von „BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) 1.0“ nicht ausreichend geschlossene Risiken der unerwünschten Steuergestaltung sollen so nach Ansicht der OECD ausgeschlossen werden.

Das Tax Committee der Vereinten Nationen (United Nations, UN) hat hingegen einen anderen Ansatz zur Besteuerung der Digitalwirtschaft gewählt. Es schlägt in einem neuen Artikel 12B – der zur Aufnahme in die 2021-Version des UN-Musterabkommens vorgesehen ist – eine bilaterale Lösung vor (<https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-08/TAX%20TREATY%20PROVISION%20ON%20PAYMENTS%20FOR%20DIGITAL%20SERVICES.pdf>, Abruf am 9. August 2021).

Artikel 12B Absatz 2 ff. erlaubt einem Vertragsstaat dem Grunde nach, Einkünfte aus bestimmten digitalen Dienstleistungen, die an eine im anderen Vertragsstaat ansässige Person gezahlt werden, zu besteuern. Gemäß Artikel 12B Absatz 2 kann eine Bruttobesteuerung des Einkommens zu einem Satz erfolgen, den die Vertragsstaaten bilateral aushandeln (a. a. O., Teilziffer 3 „the percentage is to be established through bilateral negotiations“). Alternativ ist gemäß Absatz 3 eine Bemessung der Steuern auf Nettobasis möglich.

In ihrer Analyse „Eine bilaterale Lösung zur Besteuerung der Digitalwirtschaft“ (IWB Nummer 14 vom 30. Juli 2021, NWB SAAAH-85300) wirft die Autorin Ilka Ritter einige Fragestellungen auf, die nach Ansicht der Fragesteller für den weiteren Fortgang der Arbeiten Bedeutung haben können.

1. Aus welchem Grund sind nach Kenntnis der Bundesregierung gemäß der seitens der OECD veröffentlichten Eckpunkte (siehe Vorbemerkung der Fragesteller) Unternehmen, die Rohstoffe fördern oder regulierte Finanzdienstleistungen anbieten, vom Anwendungsbereich ausgeschlossen?
  - a) Nach welchen Kriterien sollen nach Kenntnis der Bundesregierung regulierte Finanzdienstleistungen von nicht regulierten Finanzdienstleistungen abgegrenzt werden?
  - b) Welche Abgrenzungskriterien werden nach Kenntnis der Bundesregierung im Hinblick auf die eben genannte Abgrenzung derzeit diskutiert?
  - c) Inwiefern könnten bzw. sollen nach Kenntnis der Bundesregierung Definitionen bzw. Begriffsbestimmungen aus der Finanzmarktregulierung für den steuerlichen Bereich herangezogen werden, und wenn ja, welche Vorschriften aus der Finanzmarktregulierung könnten sich nach Ansicht der Bundesregierung hierfür besonders eignen?
  - d) Würden nach aktuellem Diskussionsstand nach Kenntnis der Bundesregierung sog. OTC (Außerbörslicher Handel)-Finanzgeschäfte bzw. OTC-transaktionen steuerlich als nicht regulierte Finanzdienstleistungen eingestuft werden, und und wie würden nach Einschätzung der Bundesregierung aufgrund der oben genannten OECD-Vorgabe OTC-Transaktionen steuerlich behandelt, die finanzregulatorisch erst im Nachgang über eine Zentrale Gegenpartei geclart werden?
  - e) Welche Auswirkungen sieht die Bundesregierung auf die Entwicklungsländer bzw. auf die Rohstoffe?

Die Fragen 1 bis 1e werden gemeinsam beantwortet.

Bei Säule 1 wird den Marktstaaten, in denen die Konzerne agieren, ein Besteuerungsrecht an einem Teil von sog. Residualgewinnen des Konzerns zugewiesen. Im Laufe der Verhandlungen wurde der ursprüngliche qualitative Ansatz, der lediglich bestimmte Aktivitäten (Automated Digital Services – ADS und Consumer Facing Business – CFB) in den Fokus stellte, durch einen umfassenden quantitativen Ansatz ersetzt. Dieser bezieht die größten und profitabelsten Konzerne der Welt in den Anwendungsbereich der Säule 1 ein, sofern sie eine bestimmte Umsatz- und Profitabilitätsschwelle überschreiten. Dabei hat sich die Bundesregierung in den Verhandlungen stets für eine robuste und effektive Ausgestaltung des Regelwerks eingesetzt, die weder bestimmte Branchen noch bestimmte Regionen im Wettbewerb besserstellt. Etwaige sektorenspezifische Bereichsausnahmen sollen nur in eng begrenzten und gut begründeten Konstellationen zugelassen werden. Im Rahmen der Säule 1 hat sich die internationale Staatengemeinschaft entschieden, für die Rohstoffindustrie sowie den regulierten Finanzsektor Bereichsausnahmen zuzulassen. Solche Ausnahmen sind bei der globalen effektiven Mindestbesteuerung unter Säule 2 nicht vorgesehen.

Die Bereichsausnahme für die Rohstoffproduktion wurde damit begründet, dass diese naturgemäß fest mit einem bestimmten Standort verbunden ist, der gleichzeitig auch der Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung ist. Damit verbleiben die grundsätzlichen Besteuerungsrechte für Gewinne aus der Rohstoffproduktion gerade in den betreffenden Entwicklungs- und Schwellenländern, in denen diese Industrie ansässig ist. Die Bereichsausnahme für die regulierte Finanzindustrie wurde damit begründet, dass diese aufgrund umfassender regula-

torischer Rahmenbedingungen bereits regelmäßig über eine umfangreiche physische Präsenz in den Marktstaaten verfügt. Die genaue Definition für den regulierten Finanzsektor ist noch Gegenstand der derzeitigen Verhandlungen.

2. Hat die Bundesregierung den Vorschlag des UN Tax Committee für eine bilaterale Lösung zur Besteuerung der Digitalwirtschaft bewertet, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass die globalen steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung die Vereinbarung von koordinierten und multinationalen Maßnahmen erforderlich machen. Im Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting – BEPS (dem bei der Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD angesiedelten Gremium, das an einer Lösung zur Bewältigung der steuerlichen Herausforderung der digitalisierten Wirtschaft arbeitet) verhandeln 140 Staaten und Jurisdiktionen gleichberechtigt; damit ist sichergestellt, dass die unterschiedlichen Interessen und Perspektiven in den Verhandlungsprozess eingebracht werden können und dass die gefundenen Lösungen von einer breiten internationalen Akzeptanz getragen werden. Die leichte Administrierbarkeit und die Praktikabilität der neuen Regelungen gehören dabei zu den wichtigsten Prioritäten der Bundesregierung.

Demgegenüber könnten Verhandlungen auf bilateraler Ebene von 140 Staaten und Jurisdiktionen untereinander keine zügige Lösung hervorbringen. Der Vorschlag des UN-Steuerkomitees erfasst zudem nur die automatisierten digitalen Dienstleistungen und damit nur einen Teilbereich des von der OECD verfolgten Ansatzes.

3. Hat sich die Bundesregierung dem Hinweis befasst, der OECD-Vorschlag für eine multilaterale Lösung erweise sich als äußerst komplex (vgl. Ritter, a. a. O., S. 4; Protto, Redistributing Taxing Rights to the Global South through the Digitalized Economy, SouthViews Nummer 210 vom 30. November 2020 unter <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/11/SouthViews-Protto.pdf>), und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
  - a) Welche Kosten erwartet die Bundesregierung für die heimischen Unternehmen und die hiesige Steuerverwaltung bei der Implementierung des OECD-Vorschlages,
  - b) bzw. liegen hierzu seitens der Bundesregierung bereits vorläufige und/oder abschließende Kostenabschätzungen vor, und wenn ja, welche, und wie lauten diese jeweils?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich sowohl bei den Verhandlungen über die neuen Regelungen als auch bei den nun bevorstehenden Arbeiten zu deren Umsetzung stets für eine Balance zwischen Administrierbarkeit und Effektivität ein. Insbesondere die Abkehr von einem qualitativen Ansatz hin zu einem quantitativen Ansatz unter Säule 1 wird zu einer wesentlichen Reduktion der Komplexität sowie zu einer besseren Administrierbarkeit führen.

Durch die Abschaffung bestehender unilateraler Maßnahmen (insb. von sog. Digital Service Taxes) im Zuge der Umsetzung der Säule 1 können erhebliche administrative Hürden abgebaut werden. Dadurch wird der Fragmentierung der Rechtslandschaft entgegengewirkt, der Gefahr der Doppel- und Mehrfachbesteuerung wirksam begegnet und künftigen Handelskonflikten vorgebeugt. Mit dem Zwei-Säulen-Projekt geht im Ergebnis eine weitreichende Stabilisierung der internationalen Steuerrechtslandschaft einher, die sowohl für die Steuerverwaltungen als auch für die Unternehmen eine erhöhte Rechtssicherheit mit sich

bringt, zur Fairness der internationalen Besteuerungsregelungen beiträgt und aggressiven Steuergestaltungen multinationaler Unternehmen wirksam entgegentritt.

4. Welche (rechts-)technischen Fragen bereiten nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Implementierung der multilateralen Lösung der OECD die größten Schwierigkeiten bzw. lösen aktuell den größten Beratungsbedarf aus?

Und welche Positionen werden hierzu jeweils von welchen Staaten vertreten?

Bestimmte technische Details sowie ein detaillierter Implementierungsplan zu beiden Säulen sollen noch bis Oktober 2021 ausgearbeitet werden, um eine zeitnahe Umsetzung der globalen Einigung zu gewährleisten. Derzeit besteht die Absicht, Säule 1 über einen multilateralen völkerrechtlichen Vertrag („Multilateral Instrument 2.0“) umzusetzen, der anschließend durch die beteiligten Staaten ratifiziert und in nationales Recht überführt werden soll. Für Säule 2 werden die Staaten konkrete Empfehlungen zur Umsetzung in das innerstaatliche Steuerrecht bzw. in Doppelbesteuerungsabkommen erarbeiten. Neben dem Implementierungsplan der internationalen Staatengemeinschaft beabsichtigt auch die Europäische Kommission, den Prozess eng zu begleiten, um eine zeitnahe und einheitliche Umsetzung innerhalb der Europäischen Union zu fördern. Dazu hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur „Unternehmensbesteuerung im 21. Jahrhundert“ vom 18. Mai 2021 angekündigt, sowohl für Säule 1 als auch für Säule 2 Richtlinienvorschläge vorlegen zu wollen.

Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass sich die verbleibenden technischen Fragen lösen lassen und dass mit den Arbeiten zur Implementierung zeitnah begonnen werden kann.

5. Hat sich die Bundesregierung mit dem Hinweis befasst, der OECD-Vorschlag für eine multilaterale Lösung berücksichtige die Interessen der Entwicklungsländer an einer Neuverteilung der Steuereinnahmen nicht hinreichend (vgl. Ritter, a. a. O., S. 4; Protto, Redistributing Taxing Rights to the Global South through the Digitalized Economy, SouthViews Nummer 210 vom 30. November 2020 unter <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/11/SouthViews-Protto.pdf>), und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
  - a) Welche Staaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung hierzu welche Positionen vertreten?
  - b) In welcher Weise sind nach Kenntnis der Bundesregierung insbesondere auch die afrikanischen Staaten in die Diskussion der OECD einbezogen worden, und welche Minder- oder Mehreinnahmen erwartete die Bundesregierung für die Staaten Afrikas?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Im Inclusive Framework on BEPS wirken mittlerweile 140 Staaten und Jurisdiktionen gleichberechtigt mit, darunter viele Entwicklungs- und Schwellenländer, einschließlich einer Vielzahl afrikanischer Staaten. Diese waren beim Zwei-Säulen-Projekt von Anfang an in die Formulierung der Arbeitsprogramme und in die Ausarbeitung der technischen Einzelheiten einbezogen, sodass kontinuierlich gemeinsam an einer Lösung gearbeitet wird, welche den Interessen aller Staaten Rechnung trägt.

Die Zustimmung von mittlerweile 134 Staaten und Jurisdiktionen zur erfolgten Einigung am 1. Juli 2021 bekräftigt die Inklusivität der erzielten Einigung und

ist ein starkes Signal für den Multilateralismus und die internationale Kooperation im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Die finale Festlegung von einigen Ausgestaltungselementen bei beiden Säulen erfolgt im Rahmen der weiteren Verhandlungen des Inclusive Framework on BEPS und könnte die tatsächlichen fiskalischen Effekte für die beteiligten Staaten noch beeinflussen. Erhebliche Mehreinnahmen wurden aber bereits dank der erfolgten Festlegung des Steuersatzes unter Säule 2 auf mindestens 15 Prozent gesichert. Laut Pressemitteilung der OECD vom 1. Juli 2021 (<https://www.oecd.org/tax/beps/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm>) wird bei einem Mindeststeuersatz von mind. 15 Prozent weltweit mit einem Steuermehraufkommen in Höhe von 150 Mrd. US-Dollar jährlich gerechnet. Darüber hinaus entfaltet die Säule 2 durch die Beendigung des schädlichen Steuersystemwettbewerbs sowie der gezielten Bekämpfung aggressiver Steuervermeidungsstrategien eine generalpräventive Wirkung. Dadurch werden auch Entwicklungs- und Schwellenländer besonders geschützt, da diese unterhalb des Mindeststeuerniveaus nicht mehr im gleichen Umfang mit Niedrigsteuerjurisdiktionen um ihre Bemessungsgrundlage konkurrieren müssen und somit über eine stabilere Einnahmenbasis verfügen werden.

Bei Säule 1 rechnet die OECD mit mehr als 100 Mrd. US-Dollar Steuersubstrat jährlich, die durch die Umverteilungsregelungen den Marktstaaten zugerechnet werden. Auch hiervon dürften Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren.





