

Kleine Anfrage

der Fraktion der CDU/CSU

OECD-Steuerreform – Einführung eines Mindeststeuersatzes (Säule 2)

Im Zuge der Digitalisierung haben sich die Mitglieder des inklusiven Rahmens zu Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf eine Reform des internationalen Besteuerungssystems geeinigt (OECD 2021, Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy). Hintergrund waren die Unzulänglichkeiten bei der internationalen Besteuerung von digitalen Geschäftsmodellen. Während die bisherige Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen den Staaten der Welt grundsätzlich auf dem Konzept der physischen Präsenz basiert (Schaumburg, Internationales Steuerrecht, Rn. 17.10 f.), erlauben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wirtschaftliche Tätigkeiten ohne physische Niederlassung im Marktstaat. Dies vereinfacht es, aufgrund der obigen Aktivität anfallende Unternehmensgewinne regelmäßig in den Ansässigkeitsstaat dieser digitalen Unternehmen oder in niedrigbesteuerter Finanzzentren zu verlagern und dort (nicht) zu versteuern.

Ursprünglich war das Reformprojekt auf die sich digitalisierende Wirtschaft beschränkt. Inzwischen enthält der OECD-Reformvorschlag zwei zentrale Komponenten: die Besteuerungsrechte umzuverteilen (Säule 1) und eine globale Mindestbesteuerung einzuführen (Säule 2), um die Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Niedrigbesteuerungsländer zu verhindern.

Mit Säule 2 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 Säule 2 sind eine der Hinzurechnungsbesteuerung ähnliche, sog. Income Inclusion Rule (IIR) und einer Lizenzschranke ähnliche, sog. Undertaxed Payment Rule (UPR).

Die IIR soll die Steuerlast so weit ergänzen, bis die Gesamtsteuerbelastung den effektiven Mindeststeuersatz erreicht (Englisch/Becker, a. a. O.). Ergänzend soll die UPR 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.).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welchen Sachstand gibt es zu Säule 2 (Einführung einer Mindestbesteuerung)?
2. Sieht die Bundesregierung das Risiko, dass die Kapitalimportneutralität durch die Säule-2-Regeln beeinträchtigt wird, indem internationale Investoren zusätzlich in ihrem Ansässigkeitsstaat besteuert werden, während nationale Investoren nur mit dem inländischen Steuersatz besteuert werden?
3. Wenn laut OECD (a. a. O., S. 3) Säule 2 kein Mindeststandard ist, sondern eine sog. gemeinsame Herangehensweise, was ist darunter zu verstehen?
 - a) Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass ökonomisch gewichtige Staaten die Regelungen zu Säule 2 nicht hinreichend umsetzen werden?
 - b) Welche Staaten wollen mit welcher jeweiligen Begründung nach den Erkenntnissen der Bundesregierung Säule 2 nicht umsetzen?
 - c) Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass eine hinreichende Implementierung von Säule 2 gewährleistet ist?
4. Wie rechtfertigt die Bundesregierung den bei der OECD vereinbarten Schwellenwert von 750 Mio. Euro, um die Anwendung auf große multinationale Unternehmen (MNU) zu begrenzen?

Auf welcher Berechnungsgrundlage beruht diese Festlegung?

- a) Wie rechtfertigt die Bundesregierung die Abweichung zum 20-Mrd.-Euro-Schwellenwert unter Säule 1?
 - b) Wie viele und welche Unternehmen sind in Deutschland und in der EU davon betroffen?

Wie viele Unternehmen in den USA, im Vereinigten Königreich und in China sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung davon betroffen?
 - c) Beabsichtigt die Bundesregierung, die Regelungen zu Säule 2 innerhalb Deutschlands auf alle Unternehmen auszudehnen?

Falls ja, warum?
 - d) Wie bewertet die Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU; im Sinne der EU-Empfehlung 2003/361) sowie kommunaler Stadtwerke unter Säule-2-Vorschriften, insbesondere im Lichte der eingeschränkteren Verwaltungskapazitäten von KMUs gegenüber einem signifikant steigenden Komplexitäts- und Bürokratiegrad des internationalen Steuerrechts (OECD-Consultation on Pillar Two, Dezember 2019, BDI, S. 4)?
5. Plant die Bundesregierung, sich für die Beibehaltung nationaler Rechnungslegungsvorschriften zur Gewinnermittlung unter Säule 2 einzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

6. Wie erklärt die Bundesregierung, dass gemeinnützige Organisationen, Pensionsfonds und Investmentfonds, die sog. Ultimate Parent Entities sind, nicht von Säule 2 erfasst sind?

Wie viele Unternehmen sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung davon betroffen?

Wo sind diese Unternehmen ansässig?

7. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragesteller, dass laut OECD (a. a. O., S. 4) 80-Prozent-Beteiligungen bei der IIR als 100-Prozent-Beteiligungen gelten und unter 80 Prozent liegende Beteiligungsverhältnisse nach Anteilen aufgeteilt werden?
- Falls ja, auf welcher Annahme beruht die 80-Prozent-Beteiligungsfiktion, insbesondere im Vergleich zu unionsrechtlichen und deutschen Regelungen, wonach eine solche enge Assoziation schon bei 25 Prozent oder 50 Prozent angenommen wird?
 - Falls nein, wie versteht die Bundesregierung die Aussage: „The IIR allocates top-up tax based on a top-down approach subject to a split-ownership rule for shareholdings below 80 %“?
8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die OECD (a. a. O., S. 4) bei der UPR eine fünfjährige Übergangsvorschrift vereinbart hat für all jene MNU, deren internationale Aktivitäten gerade begonnen haben?
- Falls ja, auf welcher Datengrundlage beruht der typisierte Fünfjahreszeitraum, dem die Bundesregierung zugestimmt hat?
 - Falls nein, wie versteht die Bundesregierung die Aussage: „The GloBE rules will provide for an exclusion from the UTPR for MNEs in the initial phase of their international activity, defined as those MNEs that have a maximum of Euro 50 million tangible assets abroad and that operate in no more than 5 other jurisdictions.“
9. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Oxford-Professoren Michael P. Devereux und John Vella (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4009002 – abgerufen am 21. Januar 2022), dass die Einführung der Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) dazu führen dürfte, dass einige Staaten ihren Körperschaftsteuersatz auf null senken werden, um über die QDMTT den steuerlichen Erstzugriff auf unterbesteuerter Gewinne zu erhalten?
- Falls ja, hat die Bundesregierung bei der Berechnung des Steueraufkommens unter Säule 2 diesen Effekt berücksichtigt oder berücksichtigen lassen?
Falls nein, warum nicht?
 - Welche Staaten dürfen die QDMTT unter welchen Voraussetzungen anwenden?
10. Nach welchen Bilanzregeln wird die steuerliche Bemessungsgrundlage unter Säule 2 berechnet?
- Wenn laut OECD (a. a. O., S. 4) nur solche Anpassungen erforderlich sein sollen, um aus der handelsrechtlichen Bilanz die steuerliche Bemessungsgrundlage zu ermitteln, die für Zwecke des Sinns und Zwecks der Mindestbesteuerung erforderlich sind und Aspekte der intertemporalen Besteuerung adressieren, welche Anpassungen sind dafür erforderlich?
 - Wie ist die periodenübergreifende Gewinnermittlung unter Säule 2 der OECD-Vereinbarung geregelt?
 - Beabsichtigt die Bundesregierung, nationale Rechnungslegungsvorschriften zur Gewinnermittlung abseits von Säule 2 beizubehalten?
Wenn ja, warum?
Wenn nein, warum nicht?

- d) Welche Unterschiede bestehen nach Einschätzung der Bundesregierung zwischen den handelsrechtlichen Bilanzierungsregelungen unter Säule 1 und den Bilanzierungsregelungen unter Säule 2 (bitte tabellarisch sämtliche Unterschiede auflisten)?
11. Wenn laut OECD (a. a. O., S. 4) keine Steuerpflicht unter Säule 2 bei Ausschüttungssteuersystemen (distribution tax systems) besteht, wenn die Ausschüttung innerhalb von vier Jahren erfolgt und der Mindeststeuerbelastung unterliegt,
- a) welche Staaten verwenden nach Kenntnissen der Bundesregierung und des Informationszentrums für steuerliche Auslandsbeziehungen beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) ein solches System (bitte tabellarisch aufschlüsseln), und befinden sich solche Staaten auch innerhalb der EU,
- b) wie rechtfertigt die Bundesregierung eine solche Ausnahme ganzer Volkswirtschaften, insbesondere im Vergleich zum Liquiditätsvorteil der dort ansässigen Unternehmen gegenüber den deutschen Unternehmen, die einer durchgehenden Besteuerung unterworfen sind?
12. Wie rechtfertigt die Bundesregierung, dass unter den Regelungen zur Mindestbesteuerung 5 Prozent der Gewinne aus materiellen Werten und Löhnen von der Mindestbesteuerung ausgeschlossen sind?
- a) Auf welcher Datenbasis beruht die Typisierung von 5 Prozent?
- b) Wieso sind lediglich materielle Werte und Löhne als Bezugsgröße erfasst?
- c) Welche anderen Bezugsgrößen standen bei der OECD zur Diskussion?
Wieso hat man sich gegen diese anderen Bezugsgrößen entschieden?
13. Wieso ist die internationale Schiffsbranche (international shipping) von den Mindestbesteuerungsregelungen ausgeschlossen?
Warum sind nicht weitere Branchen wie die internationale Luftfahrt oder das internationale Transportwesen insgesamt von den Regelungen ausgeschlossen?
14. Wenn die OECD (a. a. O., S. 5) Fehlertoleranzregeln (safe-harbour and other mechanisms) ankündigt, um die Anwendung zu vereinfachen, wie sehen diese Fehlertoleranzregelungen aus?
15. Wenn die Regeln zur OECD-Mindestbesteuerung parallel zu den US-GILTI-Regelungen Anwendung finden sollen, die ein ähnliches Ziel verfolgen,
- a) inwieweit beruht Säule 2 oder der deutsch/französische Vorgängervorschlag (Globe) auf den GILTI-Regelungen,
- b) wo genau unterscheiden sich US-GILTI-Regelungen und die OECD-Mindestbesteuerung (bitte tabellarisch auflisten),
- c) welche Auswirkungen hat es auf die internationale Steuerbelastung eines multinationalen Unternehmens, wenn es im Rahmen eines Mindestbesteuerungsregimes global Gewinne mit Verlusten verrechnen kann (global blending) im Vergleich zu einem entsprechenden grenzüberschreitenden Verrechnungsverbot (jurisdictional blending),
- d) wieso hat die Bundesregierung sich für das jurisdictional blending bei den OECD-Verhandlungen ein- und im Ergebnis auch durchgesetzt,

- e) wie möchte die Bundesregierung sicherstellen, dass US-amerikanische Unternehmen keinen signifikanten Wettbewerbsvorteil gegenüber allen Unternehmen, die im Rahmen der OECD-Mindestbesteuerung das jurisdictional blending anwenden müssen, haben?
16. Wie wird nach der OECD-Vereinbarung unter Säule 2 Doppelbesteuerung in den Fällen vermieden, in denen ein Staat die IIR anwendet?
Welche Staaten müssen den Verlust des Steuersubstrats in diesem Fall kompensieren?
17. Wie wird nach der OECD-Vereinbarung unter Säule 2 Doppelbesteuerung in den Fällen vermieden, in denen ein Staat die UPR anwendet?
Welche Staaten müssen den Verlust des Steuersubstrats in diesem Fall kompensieren?
18. Welche Rechtsschutzmöglichkeiten des steuerpflichtigen multinationalen Unternehmens und der beteiligten Marktstaaten bestehen gegen Entscheidungen der veranlagenden Steuerverwaltung?
19. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag eines „Single Point of Contact“-Ansatzes (SPOC-Ansatz) als eine zuständige nationale Steuerbehörde für multinationale Unternehmen, insbesondere im Lichte des Föderalismus?
20. Wie wurde die deutsche Besonderheit der Gewerbesteuer bei der Unternehmensbesteuerung bei den OECD-Verhandlungen berücksichtigt?
- a) Welche Auswirkungen dürfte die Umsetzung von Säule 2 in Deutschland auf das Gewerbesteueraufkommen haben, einerseits hinsichtlich unter der IIR besteuert Auslandsgewinne, andererseits hinsichtlich unter der UPR besteuert Zahlungen ins Ausland?
- b) Inwieweit ist die Bundesregierung zu diesem Problem im Gespräch mit den obersten Finanzbehörden der Länder und den kommunalen Spitzenverbänden?
Falls die Bundesregierung entsprechende Verhandlungen führt, wann ist mit Ergebnissen zu diesem Fragenkomplex zu rechnen?
Falls nein, warum nicht?
21. Da die EU-Kommission am 22. Dezember 2021 einen Richtlinienentwurf zur Umsetzung der am 20. Dezember 2021 durch die OECD veröffentlichten Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar 2) in der Europäischen Union vorgelegt hat, welche Unterschiede bestehen zwischen den OECD-Model-Regeln vom 20. Dezember 2021 und der vorgeschlagenen EU-Richtlinie vom 22. Dezember 2021 (bitte tabellarisch auflisten)?
22. Da abweichend von den OECD-Regeln der Richtlinienentwurf eine IIR auch für rein national operierende Konzerne (sog. Large-scale Domestic Group) vorsieht, in deren Konzernabschluss keine einbezogene Gesellschaft, die in einem anderen Staat als dem der obersten Muttergesellschaft ansässig ist, enthalten ist, befürwortet die Bundesregierung diese Erweiterung, und wenn ja, warum?
- a) Wenn nein, warum nicht?
- b) Wie viele Unternehmen sind in Deutschland von dieser Abweichung betroffen?

23. Da jetzt abweichend von den OECD-Model-Regeln der Richtlinienentwurf eine Erweiterung der IIR auf oberste Muttergesellschaften oder zwischengeschaltete Muttergesellschaften vorsieht, wenn diese selbst niedrig besteuert sind und die Erweiterung zudem auch niedrig besteuerte einbezogene Gesellschaften erfasst, die in demselben Staat wie die die IIR anwendende Gesellschaft ansässig sind, befürwortet die Bundesregierung diese Erweiterung, und wenn ja, warum?
- Wenn nein, warum nicht?
 - Wie viele Unternehmen wären in Deutschland von dieser Abweichung betroffen?
24. Befürwortet die Bundesregierung die Regelung in der EU-Richtlinie zur Sicherstellung einer einmaligen Erfassung einer einbezogenen Gesellschaft im Rahmen der IIR nach OECD-Vorlage durch Ausnahmen von der Anwendung einer IIR bei Vorliegen einer qualifizierten IIR auf vorgelagerter Ebene verbunden mit einem Anrechnungsmechanismus, dass eine Anrechnung auf Ebene der obersten Muttergesellschaft in dem Richtlinienentwurf nicht vorgesehen ist und damit abweichend von den OECD-Model-Regeln der Mechanismus auf zwischengeschaltete Muttergesellschaften und Muttergesellschaften, die an sog. Partially-owned Intermediate Parent Entities beteiligt sind, beschränkt ist, und wenn ja, warum?
- Wenn nein, warum nicht?
 - Wie viele Unternehmen wären in Deutschland von dieser Abweichung betroffen?
25. Befürwortet die Bundesregierung, dass abweichend von den OECD-Model-Regeln Artikel 10 des Richtlinienentwurfs zudem eine Wahlmöglichkeit für Mitgliedstaaten vorsieht, für in ein multinationales Unternehmen einbezogene, in ihrem Hoheitsgebiet ansässige Gesellschaften eine qualifizierte inländische Aufstockungssteuer (sog. Qualified Domestic Top-Up Tax) zu erheben, und wenn ja, warum?
- Wenn nein, warum nicht?
 - Wie viele Unternehmen wären in Deutschland von dieser Abweichung betroffen?
26. Befürwortet die Bundesregierung, dass entgegen Kapitel 8 der OECD-Model-Regeln, das eine Safe-Harbour-Regelung, die ein Wahlrecht für einbezogene Gesellschaften vorsieht, die Aufstockungssteuer fiktiv mit null festzusetzen, wenn der Anwendungsbereich einer durch ein GloBE-Rahmenkonzept noch zu bestimmenden Safe-Harbour-Regelung durch die einbezogene Gesellschaft erfüllt ist, eine solche Regelung sich in den Rechtsnormen des Richtlinienentwurfs nicht wiederfindet?
- Wenn ja, warum?
- Wenn nein, warum nicht?

27. Befürwortet die Bundesregierung die in dem EU-Richtlinienentwurf enthaltenen Vorschriften zur Verhinderung der Verlagerung latenter Steuern und von Vermögensgegenständen, obwohl diese abweichend von den OECD-Model-Regeln nicht den Stichtag 30. November 2021, sondern den 15. Dezember 2021 vorsehen?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

28. Auf welche Weise (z. B. Betriebsausgabenabzugsbeschränkung oder zusätzliche körperschaftsteuerpflichtige Einkünfte) soll die UPR nach Auffassung der Bundesregierung in Deutschland erhoben werden, und warum?
29. Wieso beabsichtigt die EU-Kommission nach den Erkenntnissen der Bundesregierung nicht, Mehreinnahmen unter Säule 2 als neue EU-Eigenmittel zu vereinnahmen, sondern lediglich einen Teil der der EU zugewiesenen Residualgewinne unter Säule 1 als neue Eigenmittel (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en – abgerufen am 21. Januar 2022)?
30. Hat die Bundesregierung seit der OECD-Vereinbarung im Oktober 2021 auch eine Studie zu Säule 2 ähnlich der Studie des ifo-Instituts zur „nationalen Steueraufkommenswirkung einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung“ (<https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-steueraufkommenswirkungen-endbericht-072020.pdf> – abgerufen am 21. Januar 2022), um die fiskalischen Folgen der OECD-Verhandlungen zu Säule 1 besser abschätzen zu können, in Auftrag gegeben, und falls ja, was sind die Ergebnisse?
- a) Falls nein, warum nicht?
- b) Beabsichtigt die Bundesregierung, nach finalem Abschluss der OECD-Arbeiten und vor Umsetzung der Regelungen zu Säule 2 eine Studie zu Säule 2 in Auftrag zu geben, und falls nein, warum nicht?
31. Für wie realistisch schätzt die Bundesregierung den Zeitplan ein, wonach die Regelungen des EU-Richtlinienentwurfs mit Ausnahme der Regelungen zur UPR bis zum 31. Dezember 2022 in nationales Recht umgesetzt werden und grundsätzlich ab dem 1. Januar 2023 angewendet werden sollen, wenn die Verhandlungen unter französischer Ratspräsidentschaft gerade erst begonnen haben und nach dem Richtlinienbeschluss noch ein deutsches Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung erforderlich ist?
32. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Gefahr, dass durch das Zusammenwirken der Mindestbesteuerung und der Investitionsprämie für Klimaschutz und digitale Wirtschaftsgüter im Jahr 2023 Steuersubstrat ins Ausland verlagert werden könnte, wenn durch die Investitionsprämie die effektive Steuerbelastung in Deutschland unter 15 Prozent gedrückt wird?
- a) Falls ja, wie möchte die Bundesregierung sicherstellen, dass es nicht zur Verlagerung von inländischem Steuersubstrat ins Ausland kommt?
- b) Falls nein, welche Anreize will die Bundesregierung mit der Einführung der Investitionsprämie setzen, wenn jegliche Steuerersparnis durch die Mindestbesteuerung wegnivelliert wird?
33. Wie sind nach Auffassung der Bundesregierung Transaktionen, die konform mit den BEPS-Aktionspunkten 5, 12 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 mit der OECD-Mindestbesteuerung aufeinander abgestimmt?

34. Warum bedarf es nach Einführung der Mindestbesteuerung unter Säule 2 noch Missbrauchsvermeidungsvorschriften wie der Hinzurechnungsbesteuerung oder der Zins- und Lizenzschanke?
35. Wieso glaubt die Bundesregierung weiterhin, dass die Steuerbelastung für niedrig besteuerte Gewinne laut Außensteuergesetz weiterhin bei 25 Prozent liegt, wenn spätestens seit der OECD-Einigung auf 15 Prozent ein international abgestimmtes Verständnis von Niedrigbesteuerung vorliegt?
 - a) Womit rechtfertigt die Bundesregierung ihre Einschätzung, dass niedrig besteuerte Unternehmensgewinne schon ab 25 Prozent vorliegen?
 - b) Wie sind die Niedrigsteuergrenzen bei der Hinzurechnungsbesteuerung in anderen EU-Mitgliedstaaten nach Erkenntnissen des Informationszentrums für steuerliche Auslandsbeziehungen beim BZSt und der Steuerattaché bei den ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten bei der EU definiert (bitte tabellarisch nach EU-Mitgliedstaat aufschlüsseln)?
36. Wie viele Doppelbesteuerungsabkommen müssen nach Schätzung der Bundesregierung mit Deutschland neu verhandelt werden, um die Mindestbesteuerung völkerrechtskonform einzuführen?

Berlin, den 26. Januar 2022

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion