ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fuest, Clemens; Herold, Elena; Neumeier, Florian

**Article**

# Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Fuest, Clemens; Herold, Elena; Neumeier, Florian (2021) : Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 10, pp. 31-36

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250822

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Clemens Fuest*, *Elena Herold* und *Florian Neumeier*

# Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung*

**IN KÜRZE**

**Auf Initiative der OECD haben sich 134 Länder auf eine gemeinsame Erklärung über die Reform des internationalen Unternehmensteuersystems geeinigt. Diese Einigung ist ein wichtiger Schritt zur Eindämmung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer durch multinationale Unternehmen; bis zur Umsetzung sind allerdings noch große Hürden zu überwinden. Dazu gehört die Verständigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns und eine Veränderung europarechtlicher Besteuerungsregeln. Die zukünftige Bundesregierung sollte neue Ideen entwickeln, wie sie gegen Steuervermeidung vorgeht, und sich auf internationaler Ebene weiter um die notwendige Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten bemühen.**

Multinationale Unternehmen nehmen in der globalisierten (Wirtschafts-)Welt eine herausragende Stellung ein. Die größten unter ihnen erzielen mittlerweile Umsätze, die selbst die Wirtschaftsleistung vieler Industrieländer deutlich überschreiten. So war beispielsweise der weltweite Umsatz von Amazon 2020 mit etwa 330 Mrd. Euro (386 Mrd. US-Dollar) größer als das Bruttoinlandsprodukt von Griechenland (183 Mrd. Euro), Portugal (226 Mrd. Euro) oder Finnland (257 Mrd. Euro).[1] Die wachsende Bedeutung multinationaler Unternehmen ist dabei zugleich ein Ergebnis als auch ein wichtiger Treiber der (wirtschaftlichen) Globalisierung.

Für die noch weitgehend national organisierten Systeme der Unternehmensbesteuerung birgt der Bedeutungszuwachs multinationaler Unternehmen erhebliche Herausforderungen. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder Fälle öffentlich, in denen multinationale Unternehmen Möglichkeiten genutzt haben, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern und so ihre Gewinnsteuerbelastung zu reduzieren. Eine wichtige Rolle spielt dabei die weltweit wachsende wirtschaftliche Bedeutung immaterieller Aktiva, zu denen beispielsweise Patente, Markenrechte und Softwarecodes gehören. Hinzu kommt, dass es bei digitalen Geschäftsmodellen häufig möglich ist, in Ländern wirtschaftlich aktiv zu sein, ohne dort eine physische Präsenz zu unterhalten, an der die Ertragsbesteuerung üblicherweise anknüpft. Dadurch können viele multinationale Unternehmen ihre Aktivitäten so strukturieren, dass Gewinne überproportional in Niedrigsteuerländern ausgewiesen werden oder sich ganz der Gewinnbesteuerung entziehen. Vor allem Hochsteuerländer, zu denen auch Deutschland zählt, verlieren hierdurch an Steueraufkommen. Nach einer aktuellen Schätzung des ifo Instituts beträgt der Aufkommensverlust für Deutschland dabei jährlich 5,7 Mrd. Euro (Fuest et al. 2021a).

Darüber hinaus unterscheiden sich Möglichkeiten zur Steuervermeidung zwischen Unternehmen und Sektoren erheblich. Beispielsweise haben kleinere, vornehmlich national agierende Unternehmen weniger Möglichkeiten als multinationale Konzerne, steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um weniger Steuern zu zahlen. Das führt zu Wettbewerbsverzerrungen und Effizienzverlusten. Außerdem hat die Unternehmensbesteuerung letztlich die Funktion einer Einkommensteuer für die Unternehmenseigner. Zwar werden Dividenden und Kursgewinne auf der Ebene der Aktionäre noch einmal besteuert, aber diese Besteuerung ist häufig niedrig, teilweise entfällt sie ganz, beispielsweise weil Aktien von steuerbegünstigten Pensionsfonds gehalten werden. Wenn die Gewinne einiger multinationaler Firmen also der Einkommensbesteuerung weitgehend entzogen werden, während andere Einkommen teilweise hoch besteuert werden, entsteht eine ungerechte Steuerlastverteilung.

Als Reaktion auf Gewinnverlagerungen gab es in den vergangenen Jahren verschiedene Reformvorschläge für die internationale Unternehmensbesteuerung. Diese Reformen verfolgen das Ziel, die Besteuerung multinationaler Unternehmen zu erhöhen und Steuervermeidung zurückzudrängen. Außerdem verlangen die Marktländer, also die Länder, in denen multinationale Unternehmen Umsätze erzielen, erweiterte Rechte zur Besteuerung. Bislang sehen die geltenden Besteuerungsregeln vor, dass Ertragsteuern primär dort entrichtet werden, wo Unternehmen ihren rechtlichen Sitz oder ihre Produktionsstätten haben. Die G-20-Staaten haben im Jahr 2013 einen Aktionsplan gegen die Erosion steuerlicher Bemessungsgrundlagen und Gewinnverlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting*; BEPS) entwickelt und eine entsprechende

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Studie für die Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

[1] Quelle für die Bruttoinlandsprodukte ist *OECD World Economic Outlook No. 109*, für den Umsatz von Amazon der Geschäftsbericht des Unternehmens für das Jahr 2020.

Initiative auf OECD-Ebene angestoßen. Seither arbeitet die internationale Staatengemeinschaft daran, international verbindliche Mindeststandards und Regeln für die Besteuerung multinationaler Unternehmen durchzusetzen. An dieser Initiative sind nicht nur die OECD-Mitgliedstaaten, sondern mittlerweile 134 Länder beteiligt. Am 1. Juli 2021 haben sich die beteiligten Staaten auf eine gemeinsame Erklärung geeinigt, in der Eckpunkte einer aus zwei Elementen (›Säulen‹) bestehenden Reform zusammengefasst werden (OECD/G-20 2021).

In diesem Beitrag wird die geplante Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung erläutert und im Hinblick auf ihre fiskalischen und ökonomischen Folgen bewertet. Von besonderem Interesse sind dabei die Auswirkungen auf Deutschland.

## DIE ZWEI SÄULEN DES OECD-REFORMVORSCHLAGS

Säule 1 sieht vor, die Besteuerungsrechte an den Gewinnen multinationaler Unternehmen international neu aufzuteilen. Säule 2 beinhaltet die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer auf die Gewinne multinationaler Unternehmen.

**Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

**Elena Herold**

ist Doktorandin in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

**Dr. Florian Neumeier**

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

### Säule 1: Internationale Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer

Säule 1 des Reformprogramms sieht vor, zukünftig den Marktstaaten, also den Staaten, in denen die Unternehmen ihre Produkte verkaufen, das Recht zu gewähren, einen Teil der Gewinne multinationaler Unternehmen zu besteuern. Das soll unabhängig davon gelten, ob die betreffenden Unternehmen im Marktstaat eine physische Präsenz in Form einer Tochtergesellschaft oder einer Betriebsstätte aufweisen. Der derzeit gültige steuerliche Nexus, der Besteuerungsrechte an die Existenz einer physischen Präsenz knüpft, würde damit durchbrochen.

Die Neuaufteilung soll so funktionieren, dass die bisherigen steuerlichen Regeln im Grundsatz weiterhin bestehen, aber ein bestimmter Teil der Gewinne multinationaler Konzerne den Marktländern für Zwecke der Besteuerung zugeordnet wird. Konkret handelt es sich dabei um das Recht zur Besteuerung eines Anteils am sogenannten Residualgewinn multinationaler Unternehmen (Betrag A/*Amount A*). Der Residualgewinn ist dabei definiert als der Teil des Gewinns, der eine bestimmte Umsatzprofitabilität überschreitet. Ein Teil der Residualgewinne soll unter den Marktstaaten auf Basis der dort erzielten Umsätze aufgeteilt werden. Jeder Marktstaat darf dann den ihm zugewiesenen Anteil am Residualgewinn besteuern.

Die Einigung vom 1. Juli 2021 sieht vor, 20–30% des Residualgewinns den Marktländern zuzuweisen. Der Residualgewinn soll dem Teil des Gesamtgewinns entsprechen, der eine Umsatzprofitabilität von 10% übersteigt. Das Recht zur Beteiligung an der Marktlandbesteuerung sollen Länder erhalten, wenn der betreffende Konzern im Land Umsätze in Höhe von mindestens einer Million Euro erzielt, bei sehr kleinen Ländern sollen 250 000 Euro reichen.

Von dieser Regelung sollen jedoch lediglich multinationale Unternehmen erfasst werden, deren weltweite Umsatzprofitabilität über 10% liegt und deren globaler konsolidierter Konzernumsatz einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. Zunächst soll ein Schwellenwert von 20 Mrd. Euro gelten. Sieben Jahre nach Einführung der Reform soll die Funktionsweise der neuen Regel evaluiert werden und der Schwellenwert abhängig vom Ergebnis eventuell auf 10 Mrd. Euro sinken. Zudem sollen lediglich Unternehmen aus bestimmten Branchen von der Neuverteilung der Besteuerungsrechte betroffen sein.

Zwei Aspekte dieses Reformkonzepts sind hervorzuheben: Erstens sorgen die hohen Schwellenwerte dafür, dass von dieser Reform nur eine kleine Anzahl multinationaler Konzerne überhaupt erfasst wird. Zweitens erfordert das Konzept eine Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns und auf die Regelungen zur Ermittlung des Residualgewinns.

### Säule 2: Globale effektive Mindeststeuer

Nach derzeitigem Stand ist vorgesehen, die Gewinne multinationaler Unternehmen in jedem Sitzland mit einem effektiven Mindeststeuersatz von 15% zu belegen. Effektiv bedeutet hierbei, dass das Verhältnis von den tatsächlich in einem Land gezahlten Steuern zu den Gewinnen ausschlaggebend ist (und nicht der tarifliche Steuersatz). Ist die effektive Steuerlast, also das Verhältnis von Steuerzahlungen zu Gewinnen, eines Unternehmens in einem Land geringer als 15%, so werden die Gewinne nachbesteuert, bis das Verhältnis von Steuerzahlungen zu Gewinnen ein Niveau von 15% erreicht. Betreffen soll dies alle multinationalen Unternehmen, deren globaler konsolidierter Umsatz mindestens 750 Mio. Euro beträgt. Die Größenschwelle liegt also deutlich niedriger als bei Säule 1.

Wie soll die Mindestbesteuerung umgesetzt werden? Es wurde nicht vereinbart, dass alle Staaten ihre gesetzlichen Steuersätze auf ein Mindestniveau anheben müssen. Stattdessen soll die Mindestbesteuerung durch zwei Instrumente erreicht werden. Das

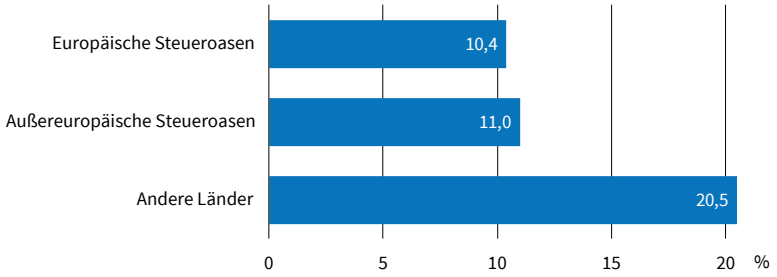
ist erstens eine Ausweitung der Sitzlandbesteuerung von Konzernen. Wenn ein Unternehmen eine Tochtergesellschaft in einem Land hat, in dem Gewinne mit weniger als 15% besteuert werden, beispielsweise nur mit 5%, dann soll das Sitzland der Muttergesellschaft den Gewinn zusätzlich besteuern, so dass insgesamt eine effektive Steuerlast von 15% erreicht wird. Das zweite Instrument betrifft den Fall, in dem beispielsweise ein in einem Niedrigsteuerland ansässiges Unternehmen eine Tochtergesellschaft in einem Hochsteuerland hat und diese Tochtergesellschaft Lizenzgebühren für die Nutzung eines Patents an die Muttergesellschaft zahlt. In diesem Fall sind die Lizenzgebühren prinzipiell im Hochsteuerland steuerlich abzugsfähig. Wenn die Zahlungen beim Empfänger aber mit weniger als 15% besteuert werden, soll im Land der Tochtergesellschaft eine Quellensteuer anfallen, die dafür sorgt, dass insgesamt eine Steuerlast von 15% entsteht. In beiden Fällen wird es multinationalen Konzernen erschwert, durch den Ausweis von Gewinnen in Niedrigsteuerländern die Steuerlast zu reduzieren. Zur Umsetzung dieses Konzepts ist es allerdings wie im Fall von Säule 1 erforderlich, sich auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns zu einigen. Sonst ist es nicht möglich, die Höhe der effektiven Steuerlast zu bestimmen und bei Unterschreitung der 15-Prozent-Grenze die im Quellenland oder im Sitzland der Muttergesellschaft zusätzlich fällige Steuerschuld zu bestimmen.

Die OECD (2020) schätzt, dass die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer weltweit zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 34 bis 41 Mrd. Euro (40 bis 48 Mrd. US-Dollar) pro Jahr führen könnte.[2] Hierbei ist allerdings festzuhalten, dass diese Schätzung auf aggregierten Unternehmensdaten beruht. Schätzungen basierend auf Mikrodaten könnten sogar zu einem höheren Wert kommen.[3] Wie sich diese 34 bis 41 Mrd. Euro global verteilen bzw. wie viel davon auf Deutschland entfällt, bleibt allerdings unklar. Letztlich werden die Aufkommenswirkungen von der Gestaltung im Detail und der praktischen Umsetzbarkeit abhängen.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass vor allem in den europäischen (z.B. Irland, Luxemburg, Malta, Schweiz, Zypern) und außereuropäischen (z.B. die Bahamas, Britische Jungferninseln, Kaimaninseln) Niedrigsteuerländern (hier als ›Steueroasen‹ bezeichnet) die effektive durchschnittliche steuerliche Gewinnbelastung deutlich unter 15% liegt. Die Abbildung zeigt das Verhältnis aus der Summe der Steuerzahlungen und der Summe der Gewinne sämtlicher deutscher

Abb. 1

**Effektive Durchschnittssteuerlast nach Ländergruppen** [a]




[a] Die Abbildung zeigt das Verhältnis aus der Summe der Steuerzahlungen und der Summe der Gewinne deutscher multinationaler Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro.
Die Berechnungen basieren auf Daten aus Fuest et al. (2021b). Informationsgrundlage sind Angaben aus den länderbezogenen Berichten aus 2016 und 2017.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

multinationaler Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro. Während die effektive Durchschnittssteuerlast in den europäischen und außereuropäischen Steueroasen bei 10,4% bzw. 11% liegt, beträgt diese in anderen Sitzländern im Durchschnitt 20,5%. Die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer dürfte daher vor allem die Anreize, Gewinne in Steueroasen zu verlagern, erheblich schmälern.

## BEWERTUNG DER REFORMVORSCHLÄGE

Der Umstand, dass sich 134 Staaten[4] auf eine gemeinsame politische Erklärung zur Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen geeinigt haben, ist für sich genommen bemerkenswert. Es handelt sich zweifellos um eine Zäsur in der Geschichte der internationalen Steuerkoordination, die vor allem – was multilaterale Vereinbarungen angeht – in den vergangenen Jahrzehnten wenig vorzuweisen hat. Die mit der aktuellen Vereinbarung verbundenen hohen Erwartungen an eine zügige Eindämmung der Steuervermeidung und Erhöhung der öffentlichen Einnahmen aus der Besteuerung multinationaler Unternehmen könnten allerdings enttäuscht werden. Das liegt vor allem daran, dass über entscheidende Elemente der Reform bislang noch keine Einigung erreicht worden ist. Der wichtigste fehlende Baustein ist die Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns. Sie ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Reform umgesetzt werden kann. Es gibt aber eine Reihe weiterer Probleme und Hindernisse, die im Folgenden näher erläutert werden.

Die Bewertung einer Steuerreform erfordert Kriterien, an denen die Reform gemessen wird. Das wichtigste Ziel der OECD-Reform besteht darin, die Steuervermeidung einzudämmen. Was genau unter Steuervermeidung zu verstehen ist, bleibt allerdings umstritten. Die OECD hat dafür die recht vage politische Formel entwickelt, es solle dort besteuert werden, wo Wertschöpfung stattfindet. Ob Wertschöp-

[2] Die Schätzung beinhaltet allerdings noch nicht das zusätzliche Aufkommen, das aus einer Reduzierung steuermotivierter Gewinnverlagerung resultieren würde.

[3] Der Grund ist, dass bei der Verwendung von Makrodaten für jedes Land ein durchschnittlicher effektiver Steuersatz berechnet werden muss. Vermutlich aber gibt es im Hinblick auf die effektive Steuerlast multinationaler Unternehmen innerhalb eines Landes eine erhebliche Diskrepanz. So haben beispielsweise die sog. *Luxemburg-Leaks* aufgezeigt, dass eine Reihe multinationaler Unternehmen ihre Steuerlast in Luxemburg durch bilaterale Vereinbarungen mit der Steuerbehörde erheblich senken konnten.

[4] Das ist die Anzahl der Staaten, die sich der Erklärung bis zum 31. August 2021 angeschlossen haben.

fung eher dort stattfindet, wo Produkte entwickelt, produziert oder verkauft werden, dürfte umstritten sein. Weitgehende Einigkeit besteht allenfalls darin, dass Wertschöpfung eher nicht in Ländern stattfindet, in denen außer Briefkästen oder einigen Akten in Rechtsanwaltskanzleien und Banken keine »realwirtschaftliche« Aktivität existiert.

Es liegt auf der Hand, dass sowohl Säule 1 als auch Säule 2 zumindest bestimmte Formen der Steuervermeidung zurückdrängen würden. Die gezielte Ansiedlung von immateriellen Wirtschaftsgütern in Niedrigsteuerländern führt nicht mehr zu einer Steuerersparnis, wenn die Einnahmen, die den Eigentümern dieser Wirtschaftsgüter zufließen, von anderen Ländern besteuert werden, sei es durch erweiterte Sitzlandbesteuerung oder durch erweiterte Quellensteuern, wie in Säule 2 vorgesehen. Wenn, wie es Säule 1 vorsieht, ein erheblicher Teil der Gewinne nicht mehr dort besteuert wird, wo der Eigentümer seinen Sitz hat, sondern dort, wo die Umsätze mit Endkunden erzielt werden – vor allem in großen, bevölkerungsreichen Ländern mit hohen Steuern –, reduziert sich die Steuerersparnis durch Ansiedlung im Niedrigsteuerland ebenfalls. Bemerkenswert ist, dass dies ohne eine internationale Einigung auf ein Erhöhen der nationalen gesetzlichen Steuersätze auf ein angestrebtes Mindestniveau erreicht wird.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorteile sollte man vor allem kurzfristig nicht allzu viel von den Reformen erwarten; ob sie überhaupt wirksam werden und spürbare Effekte entfalten, ist nicht sicher. Beide Säulen stehen vor dem zentralen Problem, dass sie eine Einigung auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns voraussetzen. Das zu erreichen, wird nicht einfach sein. Hinzu kommen verschiedene weitere Probleme, die im Folgenden für beide Säulen erläutert werden.

### Säule 1: Zunächst sehr begrenzt in der Wirkung, aber eventuell der Beginn einer grundlegenden Neuordnung der internationalen Besteuerung

Säule 1 kann auf eine sehr verworrene Entstehungsgeschichte zurückblicken. So gab es zwischen den am Reformprozess beteiligten Staaten ursprünglich sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Unternehmen von der internationalen Neuverteilung der Besteuerungsrechte betroffen sein sollten. Die Einführung einer Steuer auf die Umsätze digitaler Konzerne, die sich u.a. einige EU-Staaten wünschten und die sich am Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2018 orientieren sollte, scheiterte dabei an den Vorbehalten anderer Länder, insbesondere der USA. Der aktuelle Vorschlag zur Säule 1 zielt nun nicht mehr ausschließlich auf Digitalunternehmen ab, sondern schließt prinzipiell auch Unternehmen mit »herkömmlichen« Geschäftsmodellen mit ein. Dies machten die USA zu einer Voraussetzung für ihre Zustimmung zum Reformprogramm, da man verhindern wollte, dass die Steuer am Ende fast ausschließlich von US-Unternehmen gezahlt wird.

Man merkt dem aktuellen Vorschlag zur Säule 1 allerdings an, dass er das Ergebnis zäher Verhandlungen und vieler Kompromisse ist. So enthält der Vorschlag nicht nur zahlreiche, mitunter sehr komplexe Regelungen für die Bestimmung des Residualgewinns, sondern auch vielfältige Einschränkungen des Geltungsbereichs. Dies dürfte zu einem hohen administrativen Aufwand führen, und zwar sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für die nationalen Finanzbehörden.

Darüber hinaus dürften die aktuell vorgesehenen Ausnahmen die hohen Erwartungen an die Reform, vor allem was die höhere Besteuerung von Digitalkonzernen angeht, kaum befrieden. Die derzeit geplanten Schwellen von 20 Mrd. Euro Konzernumsatz und 10% Umsatzprofitabilität bedeuten, dass nur sehr wenige Unternehmen von der Reform betroffen wären. Nach Schätzungen von Fuest et al. (2021c) auf der Basis von ORBIS-Daten handelt es sich weltweit nur um 88 Konzerne. Deren Residualgewinne belaufen sich immerhin auf 328 Mrd. Euro. Von diesen multinationalen Konzernen haben allerdings nur sieben ihren Hauptsitz in Deutschland, die Residualgewinne dieser Firmen belaufen sich auf 4,3 Mrd. Euro. Da lediglich ein Anteil von 20–30% am Residualgewinn zum Zweck der Besteuerung neu aufgeteilt werden soll, dürfte das aus der Reform resultierende zusätzliche Steueraufkommen außerdem begrenzt sein.

Aus der Perspektive des Exportlands Deutschland wirft die Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer die Frage auf, ob fiskalische Verluste drohen. Es ist bekannt, dass beispielsweise deutsche Automobilkonzerne einen großen Teil ihrer Fahrzeuge in China absetzen, die Gewinne aus diesen Aktivitäten aber größtenteils in Deutschland versteuert werden. Solange Deutschland Exportüberschüsse erzielt, erscheint ein Übergang zu einer Marktländerbesteuerung fiskalisch riskant.

Das ifo Institut hat die fiskalischen Wirkungen einer Einführung der Marktländerbesteuerung für verschiedene, auch geringere Größenschwellen als die jetzt vorgesehenen, untersucht. Dabei zeigt sich überraschenderweise, dass Deutschland voraussichtlich nicht mit fiskalischen Verlusten rechnen muss (Fuest et al. 2021c). Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung der Säule 1 für Deutschland über die nächsten fünf Jahre hinweg sogar zu Mehreinnahmen in Höhe von 0,8 bis 1,9 Mrd. Euro pro Jahr führen würde, je nach Ausgestaltung der Reform.

Dass Deutschland trotz seiner Exportüberschüsse fiskalisch keine Verluste erleidet, hat vor allem zwei Gründe. Erstens sind an den deutschen Exporten viele mittelständische Unternehmen beteiligt, die unter keinem der derzeit ernsthaft diskutierten Reformszenarien unter Säule 1 steuerpflichtig wären. Zweitens erreichen viele deutsche Unternehmen zumindest mit ihren inländischen Aktivitäten nicht die Umsatzprofi-

tabilitätsschwelle von 10%, so dass Residualgewinne, wenn sie überhaupt existieren, schon heute nicht in Deutschland anfallen. Folglich kann die Beteiligung der Marktländer an den Residualgewinnen in diesen Fällen auch nicht zu Lasten des deutschen Fiskus gehen. Anders wäre die Lage, wenn die Marktländer nicht nur an den Residualgewinnen, sondern an den gesamten steuerpflichtigen Gewinnen beteiligt würden. Dann würde Deutschland fiskalische Verluste erleiden.

Abschließend sollte erwähnt werden, dass Säule 1 der Beginn einer sehr grundlegenden Veränderung des Systems der internationalen Besteuerung sein könnte. Es wird mit der Anknüpfung am Marktland ein völlig neuer Ansatzpunkt für die Ertragsbesteuerung eingeführt, der bislang nicht existiert. Damit greift die Politik Elemente eines Konzepts auf, das in der finanzwissenschaftlichen Forschung entwickelt wurde – die bestimmungslandorientierte Unternehmensgewinnbesteuerung (Bond und Devereux 2002). Es ist nicht auszuschließen, dass Säule 1 in den kommenden Jahren weiterentwickelt wird und an Gewicht gewinnt. Die bestimmungslandorientierte Besteuerung hat den Vorteil, dass Konsumenten in der Regel international weniger mobil sind als Fabriken, Finanzkapital oder immaterielle Wirtschaftsgüter. Folglich drohen weniger steuerliche Verzerrungen der Standortwahl, und herkömmliche Formen der Steuervermeidung werden eingedämmt. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Länder, die Produktionsstandorte sind, auf einen gewissen Anteil an den Besteuerungsrechten bestehen werden. Außerdem gibt es für die Besteuerung in den Bestimmungsländern bereits die Umsatzsteuer. In jedem Fall wird das Nebeneinander der herkömmlichen Ertragsbesteuerung mit der Marktlandbesteuerung die bereits heute hohe Komplexität des Steuersystems noch einmal steigern.

### Säule 2: Steuerwettbewerb um realwirtschaftliche Aktivitäten könnte sich verstärken – offene europarechtliche Fragen

Die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer dürfte den Anreiz, Gewinne zum Zweck der Reduzierung der Gewinnsteuerlast in Niedrigsteuerländer zu verlagern, deutlich verringern und damit im Großen und Ganzen auch für einen faireren Wettbewerb zwischen den Unternehmen sorgen. Ob eine Mindeststeuer allerdings auch den internationalen Steuerwettbewerb einschränkt, wird u.a. von der Definition der Bemessungsgrundlage abhängen. Aktuell wird diskutiert, nur jene Gewinne zu berücksichtigen, die sich nicht auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen lassen. Dazu soll von dem in einem Land ausgewiesenen Gewinn ein fester prozentualer Anteil des Werts des dort ansässigen Sachanlagevermögens und/oder der dort gezahlten Lohnsumme abgezogen werden (sog. *Carve Out*). Für den Fall, dass die effektive steuerliche Gewinnbelastung in einem Sitzland unterhalb von 15% liegt, darf dann nur der auf diese Weise bestimmte Residualgewinn nachbesteuert werden. Ein solcher *Carve Out* könnte den internationalen Steuerwettbewerb tatsächlich weiter anheizen. Während es multinationalen Unternehmen bisher (in Grenzen) möglich ist, ihre Steuerlast durch Verlagerung von Gewinnen allein auf dem Papier zu reduzieren, würde ein *Carve Out* bedeuten, dass dies nur noch durch eine Verlagerung von realwirtschaftlicher Aktivität in Niedrigsteuerländer möglich ist. Multinationale Unternehmen hätten durch ein *Carve Out* also einen deutlich größeren Anreiz als bisher, Realinvestitionen in Niedrigsteuerländern zu tätigen. Auf diese Weise könnten die Hochsteuerländer im schlimmsten Fall nicht nur Steueraufkommen verlieren, sondern auch Arbeitsplätze.

Außerdem wäre es wichtig, den Mindeststeuersatz nicht zu hoch anzusetzen. Für viele Entwicklungs- und Schwellenländer ist eine niedrige Gewinnsteuerbelastung eine der wenigen Möglichkeiten, um sich überhaupt als Standort für multinationale Unternehmen zu empfehlen. Eine geringe Gewinnsteuerbelastung kann eine Kompensation für eine schlecht ausgebaute Infrastruktur oder ein geringes Produktivitätsniveau sein. Ist der globale effektive Mindeststeuersatz zu hoch, verschlechtert sich die Position dieser Länder im internationalen Standortwettbewerb erheblich.[5] Vor diesem Hintergrund erscheint ein Steuersatz von 15% gerade noch akzeptabel.

Was die praktische Umsetzung von Säule 2 angeht, liegt ein wichtiges Hindernis darin, dass vor allem die neue Quellenbesteuerung mit EU-Recht in Konflikt geraten könnte. Die EU-Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie[6] untersagt Quellensteuern auf diese Zahlungen, sofern sie zwischen Konzerngesellschaften innerhalb der EU erfolgen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die gemeinsame Erklärung über die Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen ist zweifellos ein wichtiger Meilenstein in der Geschichte der internationalen Besteuerung. Es ist dennoch verfrüht davon zu sprechen, das Problem der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen sei durch diesen Schritt überwunden. Es handelt sich eher um den Beginn eines voraussichtlich langwierigen Prozesses der Neuordnung des internationalen Steuersystems. Wie weit dieser Prozess führen wird, ist heute noch

[5] Eine *Carve-Out*-Regelung wiederum würde dieses Problem zum Teil adressieren, da realwirtschaftliche Aktivitäten von der Mindestbesteuerung ausgenommen sind.

[6] RICHTLINIE 2003/49/EG DES RATES vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten. In Artikel 1 der Richtlinie heißt es: »In einem Mitgliedstaat angefallene Einkünfte in Form von Zinsen oder Lizenzgebühren werden von allen in diesem Staat darauf erhebbaren Steuern — unabhängig davon, ob sie an der Quelle abgezogen oder durch Veranlagung erhoben werden — befreit, sofern der Nutzungsberechtigte der Zinsen oder Lizenzgebühren ein Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats oder eine in einem anderen Mitgliedstaat belegene Betriebsstätte eines Unternehmens eines Mitgliedstaats ist.«

nicht absehbar. Das wohl größte Hindernis liegt darin, dass sich die beteiligten Staaten auf eine gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns einigen müssen. Prinzipiell wäre es möglich, zumindest Ziele der Säule 2 auch ohne eine solche Einigung zu verfolgen. Dazu müssten die beteiligten Staaten vereinbaren, ihre Quellensteuern und ihre Sitzlandbesteuerung wie vorgesehen auszudehnen, aber dabei jeweils ihre heimische Gewinndefinition zugrunde legen.

Auch das würde allerdings nichts daran ändern, dass europarechtliche Vorgaben der Umsetzung der Reform im Wege stehen. Das gilt vor allem für das Verbot der Erhebung von Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzzahlungen innerhalb der EU. Änderungen dieser Regeln erfordern Einstimmigkeit. Da vor allem Irland das OECD-Reformprojekt bislang nicht unterstützt, dürfte das schwierig werden. Die kommenden Monate werden zeigen, ob die Kompromissbereitschaft unter den beteiligten Staaten so weit reicht, dass diese Hindernisse aus dem Weg geräumt werden können.

## LITERATUR


Bond, S. und M.P. Devereux (2002), »Cash Flow Taxes in an Open Economy«, CEPR Discussion Paper 3401.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2021a), »Gewinnverlagerung deutscher Großunternehmen in Niedrigsteuerländer – wie hoch sind die Steueraufkommenssverluste?«, *ifo Schnelldienst* 74(1), 38–42.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2021b), »Corporate Profit Shifting and the Role of Tax Havens: Evidence from German Country-By-Country Reporting Data«, CESifo Working Paper No. 8838.

Fuest, C., F. Hugger, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021c), *Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung: Ergänzende Berechnungen*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Institut, München.

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment*, OECD Publishing, Paris.

OECD/G-20 (2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy*, 1. Juli, verfügbar unter: 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