



OECD-Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen - Besteuerung in Marktländern und globale Mindeststeuer auf dem Prüfstand

OECD-Reform der Besteuerung
multinationaler Unternehmen -
Besteuerung in Marktländern und globale
Mindeststeuer auf dem Prüfstand

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen
Stellungnahme 01/2022 vom 31. März 2022

Inhaltsverzeichnis

1. Grundzüge der vereinbarten Neuregelungen und Ziele der Initiative _____	6
1.1. Säule 1: Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer _____	6
1.2. Säule 2: Mindestbesteuerung _____	7
1.3. Ziele der Reform _____	9
2. Ökonomische Überlegungen zur OECD-Reform _____	10
2.1. Grundlegende Funktionen der Unternehmensbesteuerung _____	10
2.2. Folgen der Globalisierung und Digitalisierung für die Unternehmensbesteuerung _____	11
2.3. Auswirkungen der Mindeststeuer auf den Steuerwettbewerb _____	13
3. Die einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage und die Mindestbesteuerung _____	15
4. Auswirkungen auf das Steueraufkommen und die steuerliche Belastung der betroffenen Unternehmen _____	20
4.1. Fiskalische Wirkungen der Mindeststeuer ohne Verhaltensänderungen _____	20
4.2. Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen für Schätzungen der fiskalischen Effekte _____	21
5. Die Rolle der Carve-Outs _____	24
6. Umsetzung auf EU-Ebene und Implikationen für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland _____	27
6.1. EU-Ebene _____	27
6.2. Umsetzung in nationales Recht _____	28
7. Alternativen _____	29
8. Schlussfolgerungen _____	30
Literatur _____	34
Mitgliederverzeichnis _____	37

OECD-Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen - Besteuerung in Marktländern und globale Mindeststeuer auf dem Prüfstand

Im Rahmen des OECD/G20-Projekts zur Bekämpfung der internationalen Steuer-
vermeidung (BEPS) haben die teilnehmen-
den Staaten vereinbart, die Regeln der Be-
steuerung multinationaler Unternehmen
zu reformieren. Im November 2021 hatten
weltweit 141 Länder die Vereinbarung un-
terzeichnet.¹

Die Reform besteht aus zwei Elementen.
Das erste (als Säule 1 bezeichnet) sieht vor,
dass Unternehmensgewinne künftig an-
teilig in den Ländern versteuert werden,
in denen Unternehmen ihre Produkte und
Dienstleistungen absetzen, den Marktlän-
dern. Nach den geltenden Regeln zahlen
Unternehmen dort Gewinnsteuern, wo sie
ihren Sitz haben oder wo sie produzieren
und neue Produkte und Dienstleistungen
entwickeln; den Marktländern fällt für
umsatzsteuerbare Lieferungen und Lei-
stungen die Umsatzsteuer zu. Das zweite
Element (Säule 2) sieht die Einführung ei-
ner weltweiten Mindestgewinnbesteue-
rung in Höhe von 15 Prozent vor. Hierzu
hat das Inclusive Framework on BEPS am

20.12.2021 Modellgesetzgebung vorgelegt,
zu deren Umsetzung auf EU-Ebene die Eu-
ropäische Kommission am 22.12.2021 ei-
nen Richtlinienvorschlag unterbreitet hat,
der im ersten Halbjahr 2022 beschlossen
werden soll.²

Von den beteiligten Regierungen wurde
diese Vereinbarung vielfach als ‚Durch-
bruch‘ im Kampf gegen Steuervermeidung
und schädlichen Steuerwettbewerb bewert-
et. Es besteht kein Zweifel daran, dass eine
Zustimmung von über 140 Staaten zu Eck-
punkten einer Reform der internationalen
Besteuerung einen historischen Schritt
in der Entwicklung des internationalen
Steuersystems darstellt. Dennoch wirft das
Projekt eine Reihe von Problemen auf, und
verschiedene Fragen zur Umsetzung sind
offen. Diese Stellungnahme analysiert die
ökonomischen und fiskalischen Auswir-
kungen der Vereinbarungen und benennt
einige offene Fragen der Umsetzung.

1 <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

2 Vgl. Europäische Kommission (2021).

1. Grundzüge der vereinbarten Neuregelungen und Ziele der Initiative

In der öffentlichen Debatte über die Reform steht die Mindestbesteuerung der Gewinne internationaler Konzerne in Höhe von 15 Prozent im Vordergrund, also Säule 2. Säule 1 bringt ebenfalls eine wichtige Veränderung, denn sie schafft erstmals ein Gewinnbesteuerungsrecht für die Länder, in denen Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen absetzen.

1.1. Säule 1: Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer

Die Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer soll wie folgt funktionieren: Zunächst wird sie nur für sehr große multinationale Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 20 Mrd. Euro gelten.³ Unternehmen des Finanzsektors und der Rohstoffförderung sind ausgenommen. Es sollen ferner nur Gewinne betroffen sein, die 10 Prozent des Umsatzes überschreiten (Residualgewinn). Von diesen Gewinnen sollen 25 Prozent den Marktländern zur Besteuerung zugewiesen werden (Betrag A). Diese Regeln sollen in einem bindenden, multilateralen Steuervertrag vereinbart werden.

Die in den Marktländern zu besteuern den Gewinne werden auf der Grundlage des handelsrechtlichen, konsolidierten Jahresabschlusses (consolidated financial statements) ermittelt und mittels Umsatz-

kennzahlen den einzelnen Marktländern zugeordnet. Diese formelhafte Aufteilung des Gesamtgewinns eines multinationalen Unternehmens tritt neben die herkömmliche Gewinnaufteilung nach dem Fremdvergleichsgrundsatz (dealing at arm's length), die transaktionsbezogen und ohne Bezug auf den Gesamtgewinn erfolgt (separate entity accounting). Eine durch die Parallelität dieser beiden Aufteilungsmechanismen entstehende Doppelbesteuerung soll vermieden werden, indem die Länder, in denen die Residualgewinne ursprünglich ausgewiesen wurden, die Freistellungs- oder die Anrechnungsmethode wählen. Der Anspruch eines Marktlandes auf Zuweisung für Besteuerung (Nexus) entsteht, wenn das Unternehmen mehr als 1 Mio. Euro Umsatz in dem Land erzielt, für kleinere Länder mit einem Bruttoinlandsprodukt von unter 40 Mrd. Euro sinkt die Schwelle auf 250.000 Euro. Die Verteilung des ‚Betrags A‘ unter den Marktländern erfolgt nach ihrem Anteil an den Gesamtumsätzen des Unternehmens in den beteiligten Marktländern.

Nach Berechnungen unter Verwendung von ORBIS-Daten (Fuest et al. 2021) wären weltweit nur 88 Unternehmen unter den für Säule 1 vorgesehenen Regelungen steuerpflichtig, die Summe der Residualgewinne dieser Unternehmen beträgt 328 Mrd. Euro. Unter den weltweit betroffenen Unternehmen haben sieben Unternehmen ihren Hauptsitz in Deutschland,

³ Für die Zukunft wird abhängig von den Erfahrungen mit dieser Regelung eine Senkung dieser Schwelle auf 10 Mrd. Euro in Aussicht gestellt.

die Residualgewinne dieser Unternehmen betragen insgesamt lediglich 4,3 Mrd. Euro.⁴ Die in der Vereinbarung erwähnte, potenzielle Senkung der Umsatzschwelle auf 10 Mrd. Euro würde die Zahl der weltweit betroffenen Firmen auf 365 steigen lassen (davon 39 in Deutschland). Die Anzahl der Unternehmen würde sich also ungefähr vervierfachen, die Summe der Residualgewinne würde allerdings nur auf 551 Mrd. Euro steigen, also um etwa 68 Prozent. Das verdeutlicht, dass ein Großteil der Residualgewinne weltweit bei einer relativ kleinen Anzahl von multinationalen Konzernen anfällt.

Die grundlegende Idee, die Unternehmensbesteuerung stärker in die Länder zu verlagern, in denen die Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen verkaufen, wird seit längerer Zeit und in verschiedenen Varianten in der finanzwissenschaftlichen Forschung diskutiert, vorwiegend unter dem Begriff der bestimmungslandorientierten Unternehmensbesteuerung.⁵ Die Besteuerung in den Marktländern senkt den Druck des Steuerwettbewerbs insofern, als Endkunden und Verbraucher weniger mobil sind als Kapital und insbesondere immaterielle Wirtschaftsgüter.

Allerdings verfügen die Staaten mit der Umsatzsteuer bereits über eine im Bestimmungsland erhobene Steuer, die in Kombination mit anderen existierenden Steuerinstrumenten die Einführung einer bestimmungslandorientierten Unternehmenssteuer weitgehend äquivalent abbilden kann.⁶

1.2. Säule 2: Mindestbesteuerung

Die Mindestbesteuerung soll durch eine Kombination aus Sitz- und Quellenstaat-Mindeststeuern umgesetzt werden, die sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

Im Sitzstaat:

- (1) Income Inclusion Rule (Zusätzliche Besteuerung hinzugerechneter, niedrig besteuerteter Gewinne von Tochtergesellschaften)
- (2) Switch Over Rule (Wechsel von Freistellungs- zu Anrechnungsmethode) in Bezug auf Betriebsstättengewinne

Im Quellenstaat:

- (3) Undertaxed Payments Rule (Besteuerung abzugsfähiger konzerninterner Zahlungen an niedrig besteuerte Konzerngesellschaften)
- (4) Subject to tax-Klauseln (Versagung von DBA-Quellensteuerverzichten bzw. Einführung konditionierter Quellensteuern)

4 Devereux und Simmler (2021) verwenden Daten aus der Fortune Global 500 Liste um zu untersuchen, wie hoch die Gewinne sind, die von Säule 1 betroffen sind. Nach ihrer Analyse wären davon weltweit nur etwa 78 Unternehmen betroffen, und der Gewinnanteil dieser Unternehmen, der den Marktländern zuzuweisen wäre, beträgt 87 Mrd. US-Dollar. Da sie Amount A mit 20 Prozent des Residualgewinns ansetzen, würde die Summe der Residualgewinne bei 435 Mrd. Euro liegen, also etwas höher als in der Analyse auf der Basis von ORBIS-Daten in Fuest et al. (2021). Devereux und Simmler (2021) gehen davon aus, dass ihr Datensatz die betroffenen Unternehmen nicht vollständig erfasst; sie vermuten daher, dass bis zu 100 Unternehmen betroffen wären und der tatsächliche Betrag für Amount A etwa bei 100 Mrd. US-Dollar liegt.

5 Vgl. Bond und Devereux (2002).

6 Vgl. Auerbach (2010); Ludwig und Spengel (2021).

Kasten 1

**Regelungen zur Umsetzung von Säule 2:
Income Inclusion Rule und Switch Over Rule**

Die Income Inclusion Rule und die Switch Over Rule in den Sitzstaaten sollen dann greifen, wenn die effektive steuerliche Belastung des Gewinns ausländischer Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten ein Mindestniveau unterschreitet, das 15 Prozent betragen soll. Der Mindeststeuersatz von 15 Prozent soll nach einheitlichen Grundsätzen für jede Jurisdiktion separat ermittelt werden. Wird dieser Steuersatz unterschritten, soll eine Hinzurechnung der Gewinne bei der Muttergesellschaft erfolgen, und durch eine zusätzliche Besteuerung soll die Lücke bis zur Mindeststeuer in Höhe von 15 Prozent geschlossen werden („top up tax“). Um das umsetzen zu können, sollen gemeinsame Definitionen a) der einzuschließenden Steuern und b) der Bemessungsgrundlage entwickelt werden. Die Bemessungsgrundlage soll an handelsrechtlichen Gewinnermittlungsvorschriften auf der Grundlage von Konzernrechnungslegungsstandards orientiert werden („by reference to financial accounting income“). Diese von den steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften abweichende Bemessungsgrundlage soll der Vereinfachung dienen.

Soweit die Mindestbesteuerung nicht im Ansässigkeitsstaat der Konzernobergesellschaft erreicht wird, weil dieser keine Hinzurechnungsbesteuerung nach Pillar 2 eingeführt hat und auch keine vergleichbare Regelung zur Anwendung bringt, wird der Quellenstaat durch die subsidiäre Undertaxed Payments Rule (UTPR) zur Anwendung einer umgekehrten Hinzurechnungsbesteuerung verpflichtet. Hierzu wird der Gesamtbetrag der Zusatzsteuer nach einem bestimmten Schlüssel (Anzahl der Arbeitnehmer und Nettobuchwert der materiellen Wirtschaftsgüter) auf die einzelnen UTPR-Staaten verteilt. Erhoben wird die umgekehrte Hinzurechnungssteuer durch die Versagung des Betriebsausgabenabzugs im Staat der Tochtergesellschaften bzw. durch die Erhebung von Quellensteuern. Dadurch soll unter Berücksichtigung der Besteuerung im Ausland insgesamt eine effektive Steuerbelastung von 15 Prozent erreicht werden.

Die Mindestbesteuerung soll neben schon bestehende Regeln treten, die sich gegen die als missbräuchlich eingestufte Minderbesteuerung von Gewinnen richten. Hier sind insbesondere Abzugsverbote für bestimmte Zinsen und Lizenzgebühren sowie die Hinzurechnungsbesteuerung nach dem Außensteuergesetz zu nennen. Im Gegensatz zu den bestehenden Regeln zur Missbrauchsabwehr soll die Mindestbesteuerung im Grundsatz sämtliche niedrig besteuerten Gewinne treffen. Allerdings sollen dabei Gewinne ausgenommen werden, die auf einer substantiellen wirtschaftlichen Betätigung beruhen und die eine bestimmte Höhe nicht überschreiten (Substance-Based Carve-Out; siehe dazu Abschnitt 5). Im Ergebnis richtet sich die Mindestbesteuerung deswegen gegen niedrig besteuerte Gewinne aus wirtschaftlich substanzlosen Tätigkeiten (was sie mit der Hinzurechnungsbesteuerung gemeinsam hat) und auf niedrig besteuerte Gewinne, für die das nicht gilt, die aber das vom Substance-Based Carve-Out definierte Niveau überschreiten (etwa, weil sie aus der Erstellung oder der wirtschaftlich substantiellen Nutzung wertvoller immaterieller Güter herrühren). Im letzteren Fall bewirkt die Mindestbesteuerung eine höhere Belastung regulärer Gewinne.

Im Gegensatz zu Säule 1 soll die Mindestbesteuerung nicht mittels eines bindenden, multilateralen Steuervertrags eingeführt werden. Es handelt sich vielmehr um eine gemeinsame Herangehensweise (common approach), die im Rahmen des bestehenden Netzes von Doppelbesteuerungsabkommen umgesetzt werden soll. Anders als Säule 1 soll Säule 2 zudem für alle Unternehmen gelten, deren Jahresum-

satz 750 Mio. Euro übersteigt. Die Reichweite der Regelung ist deshalb erheblich höher. Allein in Deutschland dürften rund 400 multinationale Unternehmen betroffen sein, weltweit sind es mehrere tausend Unternehmen.⁷ Aus diesem Grund und weil, wie eingangs erwähnt, die Mindestbesteuerung derzeit im Vordergrund der öffentlichen Debatte steht, liegt der Schwerpunkt der folgenden Analyse bei Säule 2.

1.3. Ziele der Reform

Nach dem Wortlaut der Vereinbarungen über diese Reform vom 8. 10. 2021 (OECD 2021a) wird das Ziel verfolgt, die steuerlichen Herausforderungen zu bewältigen, die sich durch die Digitalisierung der Wirtschaft ergeben („two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy“). Das ist dadurch zu erklären, dass Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen in der Debatte über die angemessene Besteuerung multinationaler Unternehmen in den letzten Jahren eine wichtige Rolle gespielt haben. Das betrifft zum einen das Thema der Steuervermeidung und Gewinnverlagerung. Die zentrale Bedeutung immaterieller Wirtschaftsgüter in der Digitalwirtschaft und die hohe internationale Mobilität dieser Wirtschaftsgüter erleichtern es den Unternehmen in diesem Bereich, einen Teil ihrer steuerpflichtigen Gewinne in Niedrigsteuerländern auszuweisen. Zum anderen ist es bei vielen digitalen Geschäftsmodellen möglich, Dienstlei-

⁷ Baraké et al. (2021b) erfassen in ihren Daten für das Jahr 2017 343 deutsche multinationale Unternehmen, die von den Säule 2-Regeln erfasst würden. Die OECD schätzt die Zahl der Unternehmen mit mehr als 750 Mio. Umsatz weltweit auf 8000, vgl. OECD (2020b), S. 59.

stungen in Ländern anzubieten, ohne dort eine physische Präsenz zu unterhalten. Da die Besteuerung bislang an dieser physischen Präsenz ansetzt, können Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen eine Besteuerung ihrer Gewinne in vielen Ländern, in denen sie Leistungen anbieten und Umsätze erzielen, vermeiden.

Das OECD-Reformvorhaben geht jedoch anders als die Überschrift suggeriert über spezifische steuerliche Aspekte der Digitalisierung hinaus. Es richtet sich generell gegen Steuervermeidung durch große multinationale Unternehmen. Außerdem

wird mit der Initiative die Erwartung verbunden, dass der internationale Trend zu immer niedrigeren Steuersätzen auf Unternehmensgewinne, der häufig als unerwünschtes ‚Race to the Bottom‘ kritisiert wird, aufgehalten werden kann. Darüber hinaus soll verhindert werden, dass Handelskonflikte zwischen Staaten entstehen, weil Länder zunehmend unilateral steuerpolitisch Maßnahmen ergreifen, um ihre Steuereinnahmen zu steigern. Ein aktuelles Beispiel ist die Einführung von Digitalsteuern (Digital Services Taxes).

2. Ökonomische Überlegungen zur OECD-Reform

2.1. Grundlegende Funktionen der Unternehmensbesteuerung

Um die ökonomischen Folgen der geplanten Reform zu bewerten, ist es hilfreich, die grundlegenden Funktionen der Unternehmensbesteuerung zu betrachten und zu untersuchen, ob die Erfüllung dieser Funktionen durch die geplante Reform erleichtert wird. Die Besteuerung der Gewinne von Unternehmen (juristischen Personen wie etwa Kapitalgesellschaften) wird traditionell mit folgenden Argumenten gerechtfertigt. Erstens geht es darum, das Einkommen der Anteilseigner zu besteuern. Ohne die Besteuerung von Gewinnen auf Unternehmensebene könnten die Anteilseigner im Unternehmen Gewinne thesaurieren und zumindest bis zur Ausschüttung der Einkommensbesteuerung entziehen. Es bestünde auch Anreize, Arbeitseinkommen als Gewinneinkommen auszuweisen und

private Ersparnisse in die Unternehmenssphäre zu verlagern. Dafür gibt es vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen Spielräume. Es würden also in erheblichem Umfang Möglichkeiten eröffnet, Steuern zu vermeiden, indem man Einkünfte in die Unternehmenssphäre verlagert. Außerdem käme es zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Einkunftsarten und Steuerzahlern, die keine Gelegenheiten haben, Einkünfte in Unternehmen zu verlagern. Aus administrativer Sicht erfolgt die Besteuerung der Gewinne von Unternehmen, weil es häufig einfacher ist, auf der Unternehmensebene statt auf der Ebene der Anteilseigner Steuern zu erheben, vor allem dann, wenn die Zahl der Anteilseigner groß ist oder die Anteile oft den Besitzer wechseln, wie es etwa bei börsengehandelten Aktiengesellschaften der Fall ist.

Zweitens kann man Unternehmenssteu-

ern im Sinne des Äquivalenzprinzips als eine Gegenleistung für die Nutzung öffentlicher Leistungen betrachten, die nicht unmittelbar zurechenbar sind und sich deshalb der Gebührenfinanzierung entziehen.⁸ Gewinne sind allerdings kein perfektes Maß für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Im Gegensatz zu Steuern auf Anteilseignerebene fallen Gewinnsteuern nach geltendem Recht in dem Land an, wo das Unternehmen mit physischer Präsenz aktiv ist; das passt zum Äquivalenzprinzip. Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, wirkt vor allem die Gestaltung der geplanten Mindeststeuer darauf hin, dass Unternehmensgewinne vermehrt dort besteuert werden, wo Unternehmen physisch präsent sind. Auch das ist vereinbar mit der Funktion der Unternehmenssteuer als Äquivalenzsteuer.

Drittens kann man Steuern auf Unternehmensgewinne als ein Instrument zur Besteuerung ökonomischer Renten betrachten, die in Unternehmen entstehen. Zu dieser Art von Renten gehören beispielsweise Monopolgewinne. Der Vorteil der Besteuerung von Renten liegt darin, dass die Besteuereten keine oder kaum Ausweichmöglichkeiten haben und die Besteuerung deshalb keine oder nur geringe Verzerrungen ökonomischer Entscheidungen auslöst.⁹ Länder können Unternehmensgewinnsteuern auch einsetzen,

um Gewinne ausländischer Firmen abzuschöpfen und so Steuerlasten zu exportieren.

2.2. Folgen der Globalisierung und Digitalisierung für die Unternehmensbesteuerung

Was bedeuten die wachsende Rolle multinationaler Unternehmen und die Prozesse der Globalisierung und Digitalisierung für die Funktionsfähigkeit der Unternehmensbesteuerung? Bei multinationalen Unternehmen sind die Anteilseigner weltweit verteilt. Aktien werden oft von steuerbegünstigten Pensionsfonds, teilweise auch von Staatsfonds gehalten. Die Besteuerung auf Unternehmensebene als Vorauszahlung auf die persönliche Einkommensteuer der Anteilseigner zu betrachten, wird dadurch weniger plausibel. Es wäre naheliegender, die Einkommensteuer vollständig beim Anteilseigner zu erheben. Die Besteuerung auf der Ebene des Unternehmens lässt sich aus dieser Perspektive eher durch das Äquivalenzprinzip begründen, nach dem die Steuer als eine Gegenleistung für öffentliche Leistungen anzusehen ist. Wenn Digitalisierung außerdem Unternehmen zunehmend in die Lage versetzt, Erträge in Ländern zu erzielen, in denen sie keine physische Präsenz haben, stellt sich allerdings die Frage, ob sie in ähnlicher Weise von staatlichen Leistungen in diesen Ländern profitieren wie Unternehmen mit physischer Präsenz.

Es ist darüber hinaus schwer zu ermitteln, in welchen Ländern multinationale Unternehmen welchen Teil ihrer Gewinne erzielen, unter anderem deshalb, weil hochmobile immaterielle Wirtschaftsgüter für

8 Ob der Unternehmensgewinn einen sachgerechten Anknüpfungspunkt für Steuern zur Finanzierung dieser öffentlichen Leistungen darstellt, ist umstritten. Man kann argumentieren, dass die Gewinnsteuer den Staat zu einer Art stillem Teilhaber an Unternehmen macht, die im Land tätig sind und dort von staatlichen Leistungen profitieren.

9 Eine nach der Intensität der Ausweichreaktionen differenzierende Besteuerung ist unter Effizienzgesichtspunkten naheliegend, steht aber in einem Spannungsverhältnis zum Ziel der Besteuerungsgleichheit.

die Wertschöpfung eine wachsende Rolle spielen. Im Rahmen der OECD-BEPS-Initiative wird gefordert, Unternehmensgewinne dort zu besteuern, wo die Wertschöpfung stattfindet. Ob Wertschöpfung dort stattfindet, wo Güter und Dienstleistungen entwickelt werden, wo sie produziert oder wo sie konsumiert werden, ist allerdings unklar. Dies gilt insbesondere bei Unternehmen der digitalen Wirtschaft, bei denen der Ort der Wertschöpfung besonders schwer zu bestimmen ist. Diese Unbestimmtheit erschwert auch die Besteuerung firmenspezifischer ökonomischer Renten. Das Ziel scheint vor allem darin zu bestehen, zu verhindern, dass steuerpflichtige Gewinne dort ausgewiesen werden, wo keine Wertschöpfung im Sinne realwirtschaftlicher Aktivität stattfindet, insbesondere in „Briefkastenfirmen“ in Steeroasen.

Auch der Vorteil der administrativen Einfachheit der Besteuerung auf Unternehmensebene im Vergleich zur Besteuerung beim Anteilseigner relativiert sich in einer globalisierten und digitalisierten Welt, in der multinationale Firmen durch gezielte Gestaltungen ihrer rechtlichen und finanziellen Strukturen erheblichen Einfluss darauf haben, wo sie ihre Gewinne ausweisen.

Vor diesem Hintergrund kann man die Grundsatzfrage stellen, ob es auch künftig sinnvoll ist, Unternehmensgewinne auf der Ebene der Unternehmen zu besteuern, oder ob man diese Gewinne stärker bei den Anteilseignern besteuern sollte, wenn sie dort in Form von Dividenden

oder Wertzuwächsen der Beteiligung auftreten. Hauptproblem einer Beschränkung der Ertragsbesteuerung bleibt, dass damit erhebliche Anreize entstehen würden, Gewinne nicht an die Anteilseigner auszuschütten, sondern sie im Unternehmen zu halten, sofern Wertzuwächse der Beteiligung nicht effektiv besteuert werden. Auch die Funktion der Unternehmenssteuer als Entgelt für öffentliche Leistungen wäre nicht zu halten und müsste durch andere Instrumente erfüllt werden.

Mit der OECD-BEPS Initiative und der Entscheidung für die Mindestbesteuerung hat die Politik sich dafür entschieden, unabhängig von den angeführten grundsätzlichen Überlegungen die Besteuerung auf Unternehmensebene aufrechtzuerhalten. Konzeptionelle Leitlinie scheint dabei zu sein, sowohl eine Nichtbesteuerung als auch eine Doppelbesteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen zu vermeiden, eine effektive Steuerbelastung von mindestens 15 Prozent zu bewirken und darüber hinaus zu erreichen, dass Unternehmensgewinne in Ländern ausgewiesen und besteuert werden, in denen Unternehmen ihre Beschäftigten und ihre Produktionsstätten haben oder ihre Produkte und Dienstleistungen absetzen. Aktivitäten mit international vergleichsweise hoher Mobilität wie das Halten von Rechten an immateriellen Wirtschaftsgütern oder Finanzierungsstrukturen sollen künftig eine geringere Rolle für die Zuordnung von Besteuerungsrechten spielen.

2.3. Auswirkungen der Mindeststeuer auf den Steuer- wettbewerb

Was den Steuerwettbewerb angeht, haben die geplanten Reformen nicht die Wirkung, diesen Wettbewerb auszuschalten. Er wird eher auf die Ansiedlung von realwirtschaftlichen Aktivitäten ausgerichtet, nicht auf das bloße Attrahieren von Buchgewinnen.

Welche Auswirkungen auf die nationalen Steuerpolitiken sind letztlich zu erwarten? Aus der Sicht der Theorie des Steuerwettbewerbs ist es a priori unklar, ob Hochsteuerländer auf Mindeststeuern, die für sie nicht bindend sind, mit Steuererhöhungen oder Steuersenkungen reagieren. Die Mindeststeuer könnte Hochsteuerländer wie Deutschland veranlassen, höhere Gewinnsteuern beizubehalten, als es ohne die Untergrenze der Fall wäre. Das ist die Vorhersage der Standardmodelle des internationalen Steuerwettbewerbs, in denen jedes einzelne Land die Steuerpolitik der anderen Länder als gegeben ansieht.

Eindeutig ist das allerdings nicht. Es kann auch dazu kommen, dass eine Sogwirkung in Richtung 15 Prozent entsteht, die bei Hochsteuerländern wie Deutschland zu stärkeren Steuersenkungen führt als im Fall ohne Mindeststeuer. Das gilt beispielsweise dann, wenn Hochsteuerländer ohne Mindeststeuer ihre eigenen Steuern bisher nicht senken, weil sie antizipieren, dass beispielsweise benachbarte Niedrigsteuerländer darauf mit eigenen Steuersenkungen reagieren würden (Konrad 2009). In eine ähnliche Richtung weisen Modelle des dynamischen Steuerwettbewerbs. Kiss (2012) zeigt, dass kooperative Gleichgewichte im

Steuerwettbewerb durch Mindeststeuern kollabieren können.

Empirische Studien zur Interaktion der Steuerpolitiken im Steuerwettbewerb kommen zu dem Ergebnis, dass Staaten auf Steuererhöhungen im Ausland tendenziell mit eigenen Steuererhöhungen reagieren.¹⁰ Dass dieses Ergebnis auf die Wirkung der Einführung einer Mindeststeuer übertragbar ist, ist allerdings nicht sicher, weil diese Studien Situationen betrachten, in denen es keine Mindeststeuer gab.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass der internationale Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Steuerquellen anhalten wird. Wenn der Einsatz bestimmter steuerlicher Instrumente begrenzt wird, dürfte sich der Wettbewerb auf andere Steuerinstrumente oder die Ausgaben-seite des öffentlichen Budgets verlagern (Fuest, 1995). Es ist also damit zu rechnen, dass Staaten verstärkt versuchen, sich mit anderen steuerlichen Instrumenten, etwa Einkommensteuersenkungen für Beschäftigte von Unternehmen, durch Subventionen oder mehr öffentlichen Leistungen für Unternehmen im Standortwettbewerb zu positionieren.¹¹ Dabei ist zu beachten, dass die Spielräume der EU-Staaten wegen der europäischen Beihilfenkontrolle möglicherweise stärker eingeschränkt sind als die anderer Länder, so dass die EU im Standortwettbewerb ins Hintertreffen geraten könnte.

Wie ist die Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs durch Mindeststeuersätze ökonomisch zu bewerten? Der

10 Einen Überblick über die vorhandene Literatur dazu bieten Hebous und Keen (2021).

11 Vgl. Fischer et al. (2021).

internationale Steuerwettbewerb hat Vor- und Nachteile. Nachteile können entstehen, weil die Steuerpolitik einzelner Länder sich auf die Wohlfahrt anderer Länder auswirken kann, derartige fiskalische Externalitäten aber in der Regel nicht in das Kosten-Nutzenkalkül nationaler Regierungen eingehen dürften. Ein Beispiel für derartige fiskalische Externalitäten wäre das Folgende: Eine Steuersenkung in einem Land kann dazu führen, dass Kapital aus anderen Ländern abwandert und dadurch dort auch die Steuereinnahmen sinken. Der Verlust an Steuereinnahmen bedeutet für die anderen Länder einen Wohlfahrtsverlust, den das Land, das seine Steuern senkt, nicht in sein Kalkül einbezieht. Dieses Argument liegt der These eines unerwünschten ‚Race to the Bottom‘ durch Steuerwettbewerb zu Grunde. Steuersenkungsdruck durch diesen Wettbewerb kann aber auch gesamtwirtschaftliche Vorteile haben. Er verhindert eine Überbesteuerung von Kapital, zu der es aus verschiedenen Gründen kommen kann, beispielsweise wegen Zeitinkonsistenzproblemen. Sparscheidungen und Investitionen sind häufig nicht oder nur zu hohen Kosten reversibel. Deshalb haben Staaten Anreize, einmal im Land investiertes Kapital hoch zu besteuern. Da Sparer und Investoren das wissen, werden sie vor der Entscheidung für eine Ersparnis oder eine Investition die zu erwartende Höhe der Besteuerung antizipieren. Das kann dazu führen, dass zu wenig Kapital gebildet wird. Der Steuerwettbewerb kann durch seinen anhaltenden Steuersenkungsdruck eine solche Überbesteuerung von Kapital

verhindern.¹²

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Vor- und Nachteile im internationalen Steuerwettbewerb sehr ungleich verteilt sind. Man kann davon ausgehen, dass vor allem größere Länder mit eher hohen Steuern von der Begrenzung des Steuerwettbewerbs durch Mindeststeuern profitieren, während kleinere Länder, die sich im Steuerwettbewerb tendenziell für niedrigere Steuern entscheiden, die Verlierer sind. Verluste dürften vor allem Länder erleiden, die multinationalen Unternehmen besonders attraktive steuerliche Bedingungen für die Ansiedlung immaterieller Wirtschaftsgüter und letztlich für den Ausweis von Buchgewinnen bieten, ohne dass dort Wertschöpfung in Form von Produktion oder Forschung und Entwicklung stattfindet und ohne dass dort die Absatzmärkte sind.

Das internationale System der Unternehmensbesteuerung ist auch daran zu messen, in welchem Umfang durch die Besteuerung die internationale Ressourcenallokation verzerrt wird. Das existierende Steuersystem ist durch ein Nebeneinander von Sitz- und Quellenlandbesteuerung gekennzeichnet. Die Quellenlandbesteuerung, verstanden als die Besteuerung dort, wo Güter und Dienstleistungen produziert werden, wird allerdings durch Steuervermeidung in Form internationaler Gewinnverlagerung durchbrochen. Die internationale Gewinnverlagerung führt tendenziell dazu, dass steuerliche Unterschiede zwischen verschiedenen Quellenländern an Relevanz für die Ressourcenallokation

12 Vgl. Kehoe (1989).

verlieren, steuerliche Verzerrungen also abgebaut werden.

Da verschiedene Unternehmen und Sektoren aber sehr unterschiedliche Möglichkeiten der internationalen Steuervermeidung haben, führt das bestehende System zu Allokationsverzerrungen zwischen diesen Unternehmen und Sektoren. Soweit die Mindestbesteuerung die Besteuerung stärker an die realwirtschaftliche Wertschöpfung knüpft, kann es dazu kommen, dass

Verzerrungen der Ressourcenallokation zwischen Ländern mit unterschiedlichen Steuersätzen zunehmen. In diese Richtung wirken auch die geplanten Carve-Outs (siehe dazu auch Abschnitt 5). Soweit allerdings Besteuerungsunterschiede zwischen Unternehmen und Sektoren mit divergierenden Steuervermeidungsmöglichkeiten abgebaut werden, gehen auch Allokationsverzerrungen zwischen diesen Unternehmen und Sektoren zurück.

3. Die einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage und die Mindestbesteuerung

Die OECD-Reform ist nur dann umsetzbar, wenn die beteiligten Staaten sich auf eine gemeinsame Gewinndefinition sowie eine gemeinsame Definition der zu berücksichtigenden Gewinnsteuern einigen. In der gemeinsamen Erklärung der OECD (2021a) vom 8. 10. 2021 wird dazu im Kontext von Säule 2 ausgeführt:

„The GloBE rules will operate to impose a top-up tax using an effective tax rate test that is calculated on a jurisdictional basis and that uses a common definition of covered taxes and a tax base determined by reference to financial accounting income (with agreed adjustments consistent with the tax policy objectives of Pillar Two and mechanisms to address timing differences).“¹³

Die beteiligten Staaten verfolgen die Strategie, eine gemeinsame Bemessungsgrundlage zu definieren, die von den in-

ternationalen handelsrechtlichen Vorschriften der Rechnungslegung (IFRS) ausgeht und um vereinbarte Anpassungen ergänzt werden soll. Zu beachten ist, dass die gemeinsame Bemessungsgrundlage nicht für die gesamte Unternehmensbesteuerung gelten soll, sondern nur für die Berechnung von Betrag A (Säule 1), für die Berechnung der effektiven Steuerbelastung an ausländischen Standorten (Säule 2) sowie ausgehend davon für die Bemessung der zusätzlich zu entrichtenden Steuer („Top up Tax“). Es geht also nicht um eine vereinheitlichte Bemessungsgrundlage für das gesamte Steuersystem oder für die jeweiligen nationalen Gewinnsteuern. Daher dürfte eine Einigung leichter fallen als im Fall einer umfassenden Vereinheitlichung. Hinzu kommt, dass es den unterzeichnenden Ländern freisteht, die Regeln der Mindestbesteuerung selbst anzuwen-

13 OECD (2021a), S. 4.

den oder nicht.¹⁴ Sie verpflichten sich aber, wenn sie das tun, sich an die vereinbarte Ausgestaltung zu halten. Wenn sie die Regeln selbst nicht umsetzen, sollen sie zumindest deren Anwendung durch andere Länder akzeptierten.¹⁵

Für die EU-Mitgliedstaaten wäre die Umsetzung verpflichtend, sofern die Richtlinie zur Umsetzung von Säule 2 (COM (2021) 823) verabschiedet wird. Sofern die Europäische Union Regeln für die Bemessungsgrundlage EU-rechtlich verankert, sind Änderungen nur einstimmig möglich. Änderungen der Bemessungsgrundlage – beispielsweise der Abschreibungs- und Bewertungsregeln oder der Verlustverrechnung – sind jedoch wichtige Instrumente der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik.

Wenn ein Land in einer Wirtschaftskrise beispielsweise mit Mitteln der Unternehmensbesteuerung die Konjunktur stützen will, stellt sich die Frage, ob das mit den Vorgaben einer einheitlichen Bemessungsgrundlage in Kombination mit einer Mindeststeuer noch möglich ist. Wenn beispielsweise Investitionszuschüsse in Form einer Steuergutschrift gewährt werden, verstößt das zwar nicht gegen die Vorgabe der einheitlichen Bemessungsgrundlage, es kann aber wegen der Mindeststeuer dazu kommen, dass der Zuschuss lediglich Steuerzahlungen an den inländischen Fiskus sinken und im gleichen Umfang an das andere Land steigen lässt. Die beabsichtigte Wirkung, für das Unternehmen steuerliche Anreize für mehr Investitionen zu

schaffen, würde verfehlt.

Bei dem ebenfalls oft verwendeten Instrument beschleunigter steuerlicher Abschreibungen¹⁶ ist die Lage insofern speziell, als sie in der steuer- und handelsrechtlichen Bilanzierung unterschiedlich behandelt werden, wie im Folgenden noch erläutert wird.

Problematisch ist ferner, dass die Anknüpfung der Besteuerung am handelsrechtlichen Gewinn für die betroffenen Unternehmen Anreize schafft, die handelsrechtliche Berichterstattung zu verzerren, um dadurch steuerliche Vorteile zu erlangen. Damit kann die Funktion der Handelsbilanz, die Kapitalgeber zu informieren, beeinträchtigt werden.¹⁷

Zudem ist mit erheblichen Befolgungskosten für die Steuerzahler durch die neue Gewinnermittlung und die zusätzlichen Steuererklärungspflichten zu rechnen. Denn neben die schon bestehenden handelsrechtlichen und steuerrechtlichen Rechnungslegungspflichten im Sitzstaat von Tochtergesellschaften sowie eine möglicherweise erforderliche Ermittlung der Gewinne von Tochtergesellschaften nach deutschem Steuerrecht, sofern die Hinzurechnungsbesteuerung greift, tritt nun zusätzlich die alle Tochtergesellschaften und Betriebsstätten in einem Land umfassende Gewinnermittlung für Zwecke der Mindestbesteuerung. Diese zusätz-

14 Für die EU-Mitgliedstaaten wäre die Umsetzung verpflichtend, wenn der vorliegende Entwurf für eine EU-Richtlinie zur Umsetzung von Säule 2 (COM (2021) 823) angenommen wird.

15 OECD (2021a), S. 3.

16 Petkova und Weichenrieder (2020) zeigen in einer empirischen Analyse für 47 Staaten und den Zeitraum 1983-2016, dass in konjunkturellen Schwächephasen die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass Staaten Steuerreformen durchführen, die beschleunigte Abschreibungen einführen. Dieses Instrument spielt in der Konjunkturpolitik also eine wichtige Rolle.

17 Empirische Evidenz für derartige Verzerrungswirkungen findet sich etwa in Watrin et al. (2014).

lichen Kosten können durch eine Orientierung an internationalen Rechnungslegungsstandards wie IFRS nur teilweise vermieden werden; Anpassungen der IFRS für steuerliche Zwecke werden notwendig sein und werden in der oben zitierten gemeinsamen Erklärung auch bereits angekündigt.¹⁸ Schließlich gilt es zu bedenken, dass Steuerwettbewerb über die Ausgestaltung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften nicht ausgeschlossen ist.

Von erheblicher Bedeutung für die Wirkungen der gemeinsamen Bemessungsgrundlage ist, dass beschleunigte steuerliche Abschreibungen es voraussichtlich teilweise erlauben, die effektive Mindeststeuerbelastung zu umgehen. Das bedeutet einerseits, dass hier Spielräume für konjunkturpolitische Impulse erhalten bleiben, andererseits ist die beabsichtigte Begrenzung des Steuerwettbewerbs dadurch in Frage gestellt. Das hat folgenden Grund.

Für die Berechnung des effektiven Mindeststeuersatzes soll an den Gewinn und den effektiven Steueraufwand in der handelsrechtlichen Rechnungslegung angeknüpft werden, der modifiziert wird um temporäre Abweichungen zwischen dem tatsächlichen Steueraufwand und jenem laut handelsrechtlicher Rechnungslegung. Hierbei spielt das Konzept der latenten Steuern (deferred taxes) eine wichtige Rolle: Laut Artikel 4.4.4 des Regelwerks der

OECD¹⁹ und Artikel 21 Nr. 7 EU-RLV wird der Steueraufwand um latente Steuerverbindlichkeiten erhöht, die sich in den kommenden fünf Jahren umkehren.²⁰

Was bedeutet das? In begrenztem Umfang für Wirtschaftsgüter mit einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer bis einschließlich fünf Jahren sowie bei einigen Ausnahmefällen, sind steuerlich weiterhin Lenkungsmaßnahmen möglich, da sie sich aufgrund des Konzepts der latenten Steuern nicht oder nur teilweise auf den effektiven Mindeststeuersatz auswirken.²¹ Das impliziert aber auch, dass in diesem Umfang die Mindeststeuerbelastung effektiv unterschritten werden kann. Das wird in Kasten 2 beispielhaft erläutert.

18 Hohe Befolgungskosten sind insbesondere bei nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen, die bisher keinen Abschluss nach IFRS erstellen, zu erwarten. Die dürften unter den großen Unternehmen, für die die Regelungen der Säule 2 gelten, allerdings eher selten sein.

19 OECD (2021c), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm>.

20 Art. 21 Nr. 7 lautet: “A deferred tax liability that is not paid or reversed within the five subsequent fiscal years shall be recaptured to the extent it was taken into account in the total deferred tax adjustment amount of a constituent entity.” Ausnahmen von dieser Regel statuiert Art. 21 Nr. 8 EU-RLV.

21 Ähnliche Effekte lassen sich über andere Bemessungsgrundlagenelemente, wie beispielsweise über Rückstellungen, Vorratsbewertungen oder der steuerlichen Behandlung von Forderungen erreichen.

Kasten 2

Effektive Mindeststeuerlast

Betrachtet sei ein Unternehmen mit einem Gewinn vor Steuern laut Handelsbilanz von 1 Mrd. Euro. Der nominale Steuersatz betrage 15 Prozent. Nehmen wir außerdem an, dass das Unternehmen die 1 Mrd. Euro in Wirtschaftsgüter investiert, für die laut nationaler Steuergesetzgebung eine Sofortabschreibung gewährt wird. Auf die handelsbilanzielle Bewertung wirkt sich die rein steuerliche Subvention nicht aus. Vielmehr beträgt der Handelsbilanzgewinn 1 Mrd. Euro abzüglich der handelsrechtlichen Abschreibung, während der steuerliche Gewinn durch die Sofortabschreibung auf null gesunken ist. Ohne Modifikationen beträgt die Steuerquote also null, da im Jahr der Sofortabschreibung keine Steuerzahlungen angefallen sind. In der Handelsbilanz wird nun der Steueraufwand um latente Steuern modifiziert, da die rein steuerlich motivierte Sofortabschreibung nur einen Zeiteffekt beinhaltet. Wenn steuerlich im Jahr der Investition alles abgeschrieben wurde, handelsrechtlich aber weniger, hat man aus der Sicht der Handelsbilanz steuerlich die Differenz zwischen der Sofortabschreibung von 1 Mrd. Euro und der handelsrechtlichen Abschreibung zu früh abgeschrieben, was sich in den folgenden Jahren jedoch umkehrt, weil man dann steuerlich nichts mehr abschreiben kann.

Wie hoch ist aus der Sicht der Handelsbilanz der periodisierte effektive Steueraufwand? Wird angenommen, dass die Wirtschaftsgüter handelsrechtlich linear über 5 Jahre abgeschrieben werden, beträgt der Gewinn laut Handelsbilanz 800 Mio. Euro (= 1 Mrd. Euro abzüglich Abschreibung von 200 Mio. Euro) und die gezahlten Steuern im Investitionsjahr betragen aufgrund der Sofortabschreibung null. Die zu erwartende Steuerbelastung (latente Steuerschuld), die sich in den Folgejahren daraus ergibt, dass in der Steuerbilanz aufgrund der Sofortabschreibung keine Abschreibungen mehr vorgenommen werden können, diese in der Handelsbilanz aber weiterlaufen, beläuft sich auf den Steuereffekt, der sich aus der Abschreibungsdifferenz von 800 Mio. Euro ergibt. Dieser entspricht dem Produkt aus Steuersatz und Abschreibungsdifferenz, er beträgt im ersten Jahr 120 Mio. Euro (= 15 Prozent von 800 Mio. Euro). Es ergibt sich somit eine effektive Steuerquote von 15 Prozent (120 Mio. Euro/800 Mio. Euro). Ab dem zweiten Jahr ist steuerlich keine Abschreibung mehr möglich, die Steuerzahllast beträgt nun 150 Mio. Euro (= 15 Prozent von 1 Mrd. Euro). Allerdings hat gleichzeitig die latente Steuerverbindlichkeit abgenommen, da die Abschreibungsdifferenz zwischen Handels- und Steuerbilanz von 800 auf 600 Mio. Euro und somit die latente Steuerverbindlichkeit von 120 auf 90 Mio. Euro (= 15 Prozent von 600 Mio. Euro) gesunken ist. Die Verminderung einer Verbindlichkeit ist in der Handelsbilanz ertragswirksam zu erfassen, weshalb sich der effektive Steueraufwand auf 120 Mio. Euro beläuft (= Steuerzahllast (150 Mio. Euro) abzüglich latentem Steuerertrag (30 Mio. Euro)). Im Ergebnis beträgt der effektive Steuersatz wiederum 15 Prozent (=120 Mio. Euro/800 Mio. Euro), gleicht also dem tariflichen Steuersatz. Dieses Ergebnis stellt sich auch in den Jahren 3-5 ein. Durch das Konzept der latenten Steuern in

der Handelsbilanz wird also erreicht, dass der handelsrechtlich erfasste Steueraufwand dem entspricht, der ohne die steuerliche Sonderabschreibung entstanden wäre. Das entspricht dem Ziel der handelsrechtlichen Rechnungslegung, das Periodenergebnis möglichst periodengerecht zu ermitteln und Steuerstundungseffekte aufgrund von steuerlichen Subventionsnormen zu eliminieren.

Bei einem Steuersatz des Unternehmens unter dem Mindeststeuersatz von 15 Prozent fällt zwar zusätzlich Mindeststeuer in jedem Jahr an, jedoch bleibt es dabei, dass die Sofortabschreibung anfänglich Steuer spart, die Steuerzahlung in die Zukunft verlagert (Zeiteffekt) und Unternehmen zudem einen Liquiditätsvorteil erhalten. Beträgt etwa im obigen Beispiel der tarifliche Steuersatz 10 Prozent, so ergibt sich ohne Berücksichtigung der Mindeststeuer im ersten Jahr eine latente Steuer von 80 Mio. Euro (= 10 Prozent von 800 Mio. Euro). Die effektive Steuerquote beträgt entsprechend 10 Prozent (= 80 Mio. Euro/800 Mio. Euro). Ab dem zweiten Jahr beträgt die Steuerzahllast 100 Mio. Euro (= 10 Prozent von 1 Mrd. Euro); die latente Steuerverbindlichkeit sinkt über die Zeit, und es ergibt sich in jedem Jahr ein latenter Steuerertrag von 20 Mio. Euro. Im Ergebnis erhält man ab dem zweiten Jahr wiederum eine effektive Steuerquote von 10 Prozent (= 80 Mio. Euro/800 Mio. Euro). Da der effektive Steuersatz von 10 Prozent nun aber unter dem Mindeststeuersatz von 15 Prozent liegt, wird zusätzlich die Mindeststeuer erhoben. Diese beträgt in jedem Jahr 5 Prozent des Gewinns von 800 Mio. Euro, also 40 Mio. Euro. Das Unternehmen weist nach Mindeststeuer eine Steuerlast von 15 Prozent (= (80 Mio. Euro + 40 Mio. Euro)/800 Mio. Euro) in jedem betrachteten Jahr auf. Vergleicht man die Steuerzahlungen bei einem Steuersatz von 15 Prozent und von 10 Prozent, so erkennt man, dass die Mindeststeuer den Zeiteffekt im Grundsatz bestehen lässt: Ohne Mindeststeuer fallen im ersten Jahr keine Steuerzahlungen an, während in den vier folgenden Jahren jeweils 100 Mio. Euro zu zahlen sind. Mit Mindeststeuer fallen im ersten Jahr und in allen folgenden Jahren zusätzlich 40 Mio. Euro Steuerzahlungen an; diese zusätzlichen Steuerzahlungen verringern den Zeit- und den Liquiditätseffekt der Sofortabschreibung, aber sie beseitigen ihn nicht.

4. Auswirkungen auf das Steueraufkommen und die steuerliche Belastung der betroffenen Unternehmen

Die Vereinbarungen zur Säule 1 haben begrenzte Auswirkungen auf das Steueraufkommen, weil davon nur wenige Unternehmen betroffen sein werden, wie bereits erläutert wurde. Künftig könnte es allerdings zu einer Ausweitung kommen. So lange Deutschland hohe Exportüberschüsse erwirtschaftet, birgt eine Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer fiskalische Risiken. Die Kombination aus einer Begrenzung auf sehr große Unternehmen und auf Residualgewinne oberhalb einer Rentabilitätsschwelle von 10 Prozent des Umsatzes hat zur Folge, dass Säule 1 für Deutschland fiskalisch ungefähr neutral ist (Fuest et al. 2021). Bei einer Ausweitung, also einer Senkung der Umsatzschwelle oder der Rentabilitätsschwelle, könnte Deutschland dagegen fiskalische Verluste erleiden.

Die Auswirkungen der Mindestbesteuerung (Säule 2) auf das Steueraufkommen in Deutschland und international sind bedeutender, weil deutlich mehr Unternehmen betroffen sind. Die Effekte hängen von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören die bestehende Verteilung der Gewinne multinationaler nationaler Unternehmen sowie deren aktuelle Besteuerung, Verhaltensänderungen seitens der Unternehmen in Reaktion auf die Mindestbesteuerung sowie Änderungen der nationalen Steuerpolitiken in den betroffenen Ländern.

Es ist zu beachten, dass die Kehrseite der höheren Steuereinnahmen in einer höheren steuerlichen Belastung für die betroffenen Unternehmen liegt. Die höhere Belastung resultiert nicht nur aus der Eindämmung von Steuervermeidung oder internationaler Gewinnverlagerung. Wie im Folgenden noch erläutert wird, geht sie darüber hinaus.

4.1. Fiskalische Wirkungen der Mindeststeuer ohne Verhaltens- änderungen

Schätzungen der Aufkommenseffekte ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen gehen davon aus, dass bestehende Auslandsgewinne multinationaler Unternehmen im Land ihres Hauptsitzes, soweit sie mit weniger als 15 Prozent besteuert sind, durch inländische Besteuerung zusätzlich besteuert werden, so dass sich insgesamt ein effektiver Steuersatz in Höhe von 15 Prozent ergibt. Die Berechnungen konzentrieren sich also auf die Income Inclusion Rule; teils wird angenommen, dass Gewinne, die nicht von der Income Inclusion Rule erfasst werden, zusätzlich durch die Undertaxed Payments Rule auf das Mindestbesteuerungsniveau von 15 Prozent gebracht werden. Bei den im Folgenden zitierten Aufkommenschätzungen ist zu beachten, dass sie Einnahmen aus der Hinzurechnungsbesteue-

rung nicht berücksichtigen, also auf der Prämisse beruhen, dass diese Einnahmen heute vernachlässigbar sind. In der Regel wird zunächst der Fall ohne Carve-Outs betrachtet. Schätzungen der OECD (2020a, S. 88) beziffern den weltweiten Steueraufkommenszuwachs pro Jahr ohne US-Unternehmen mit 40-48 Mrd. US-Dollar. Spätere Schätzungen der OECD sprechen unter Einschluss der USA von weltweiten Mehreinnahmen in Höhe von 150 Mrd. US-Dollar (OECD 2021b, S.5). Berechnungen für individuelle Länder wurden nicht veröffentlicht.

Andere Schätzungen wurden vom EU Tax Observatory (Baraké et al. 2021a,b) vorgelegt. Die Berechnungen nutzen unter anderem aggregierte Country by Country Reporting Daten. In Berechnungen auf der Basis von Daten des Jahres 2017 ergeben sich für Deutschland im Fall ohne Carve-Outs jährliche Steuermehreinnahmen von 13,1 Mrd. Euro, für die EU insgesamt 83,3 Mrd. Euro (Baraké et al. 2021b).²²

Diese Zahlen gelten für den Fall ohne Carve-Outs. Mittlerweile ist vereinbart worden, dass es ‚Substance-Based Carve-Outs‘ geben soll in Höhe von anfänglich 8 Prozent der tangiblen Aktiva und 10 Prozent der Lohnsumme. Während einer zehnjäh-

rigen Übergangszeit sollen diese Carve-Outs auf jeweils 5 Prozent reduziert werden. Die Carve-Outs senken das durch die Mindeststeuer zu erzielende Aufkommen. Baraké et al. (2021b) schätzen, dass ein Carve-Out in Höhe von 5 Prozent den Steueraufkommenszuwachs erheblich reduzieren würde, auf 9,9 Mrd. Euro für Deutschland und 71,5 Mrd. Euro für die EU.

Zu niedrigeren Steuermehreinnahmen für Deutschland kommt eine aktuelle, noch unveröffentlichte Studie des ifo Instituts, die sich auf Country by Country-Reporting Mikrodaten stützt. In der Presse wurde im Oktober 2021 berichtet, dass Deutschland nach dieser Studie Mehreinnahmen in Höhe von rund 5 Mrd. Euro erwarten kann.²³

4.2. Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen für Schätzungen der fiskalischen Effekte

Das zu erwartende zusätzliche Steueraufkommen verändert sich, wenn Verhaltensänderungen berücksichtigt werden, die durch die Mindestbesteuerung ausgelöst werden. Dabei geht es zum einen um Verhaltensänderungen bei Unternehmen. Sinkende Steuersatzdifferenzen zwischen Hoch- und Niedrigsteuerländern könnten Steuervermeidung durch internationale Gewinnverlagerung reduzieren. In einer aktuellen Studie auf Basis von Country by Country Reporting-Mikrodaten schätzen Fuest et al. (2021), dass internationale Ge-

22 In Schätzungen, die auf Daten des Jahres 2016 beruhen, ergeben sich erheblich niedrigere Steuermehreinnahmen: Ohne Carve-Outs für Deutschland lediglich 5,4 Mrd. Euro, für die EU 49,8 Mrd. Euro. In Baraké et al. (2021a) werden ebenfalls niedrigere Mehreinnahmen geschätzt, auf der Basis einer noch restriktiveren Datenbasis. Das verdeutlicht, dass erhebliche Schätzunsicherheiten bestehen und die Ergebnisse stark von der verwendeten Datenbasis abhängen. Bei all diesen Schätzungen ist zu beachten, dass die bestehende Besteuerung von Auslandsgewinnen durch CFC-Regeln wie etwa die deutsche Außenbesteuerung in diesen Schätzungen nicht erfasst wird. Das führt tendenziell zu einer Überschätzung der Steuermehreinnahmen. Daten über die derzeitigen Einnahmen aus der Außenbesteuerung sind in Deutschland nicht verfügbar.

23 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerreform-ifo-studie-deutschland-nimmt-durch-globale-mindeststeuer-fuenf-bis-sechs-milliarden-euro-ein/27703982.html?ticket=ST-1820801-Vp3dDDH3XTZ7xoi7dP3h-ap3>

winnverlagerung großer multinationaler Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland, die unter die Mindestbesteuerung fallen, in Deutschland zu Steueraufkommensausfällen von 1,6 Mrd. Euro pro Jahr führt. Man kann davon ausgehen, dass die Mindestbesteuerung diesen Betrag reduzieren würde, so dass hier zusätzliche Aufkommenszuwächse entstehen.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die Mindestbesteuerung nicht allein und noch nicht einmal primär die Wirkung hat, Aufkommensverluste durch Gewinnverlagerung auszugleichen, denn die Mehreinnahmen sind höher als 1,6 Mrd. Euro. Es handelt sich um eine allgemeine Erhöhung der Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen. Wenn heute ein deutsches Unternehmen in einem Land mit einer effektiven Steuerlast unterhalb der Mindeststeuerschwelle eine Produktionsstätte unterhält und dort allein die damit erwirtschafteten Gewinne ausweist, liegt keine Gewinnverlagerung vor. Dennoch greift die Mindeststeuer, und die Steuerlast des Unternehmens steigt.

Es kann darüber hinaus zu einer Verlagerung von Realinvestitionen kommen, mit entsprechenden Folgen für das Steueraufkommen. Hier ist jedoch vor allem wegen der vorgesehenen Carve-Outs unklar, ob Hochsteuerländer profitieren, weil das Steuersatzgefälle zu anderen Ländern sinkt, oder ob das Gegenteil der Fall ist, weil der Wettbewerb um die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivität zunimmt, getrieben von den Carve-Outs. Hinzu kommt, dass bislang Gewinnverlagerungsmöglichkeiten die Relevanz von Besteuerungsunterschieden für die Ansiedlung

von Realinvestitionen relativieren. Die Eindämmung der Gewinnverlagerung durch Säule 1 und die Mindestbesteuerung wird die Sensitivität der Realinvestitionen bezüglich steuerlicher Belastungsunterschiede zwischen Staaten steigern, was den Steuerwettbewerb weiter intensiviert.

Geringere Steueraufkommenszuwächse in Hochsteuerländern wie Deutschland sind zu erwarten, wenn die Niedrigsteuerländer ihre Steuern in Reaktion auf die Mindestbesteuerung erhöhen. Man könnte hier einwenden, dass der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmen unterhalb der Umsatzschwelle von 750 Mio. Euro weitergeht und die Niedrigsteuerländer deshalb ein Interesse haben, die niedrigen Steuersätze aufrechtzuerhalten. Es ist aber durchaus denkbar, dass diese Länder für die kleineren Unternehmen niedrige Steuersätze beibehalten und sie nur für größere so anheben, dass die Effektivbelastung auf 15 Prozent steigt. Niedrigsteuerländern soll es darüber hinaus gestattet sein, von den bei ihnen ansässigen Gesellschaften multinationaler Konzerne selbst die Zusatzsteuer zu erheben, der das Besteuerungsniveau dieser Gesellschaften auf den Effektivsatz von 15 Prozent anhebt („Domestic Top Up tax“).²⁴ Das wird auf bei der Muttergesellschaft im Rahmen von Säule 2 erhobene Steuern angerechnet. Niedrigsteuerländer sind demnach gar nicht gezwungen, ihre allgemeine Besteuerung entsprechend anzuheben, um das Aufkommen der Mindeststeuer im Land zu halten. Wenn diese Regelung umgesetzt und genutzt wird, dann würden Steuermehreinnahmen für Hochsteuerländer wie Deutschland nur

24 Siehe dazu Art. 10 EU-RLV (Europäische Kommission (2021).

dadurch entstehen, dass die internationale Gewinnverlagerung nachlässt.

Es zeigt sich, dass die Aufkommenswirkungen sehr stark von den steuerpolitischen Reaktionen vor allem der Niedrigsteuerländer abhängen. Darüber hinaus könnten Hochsteuerländer ihre Steuersätze verändern. Wenn sie ihrerseits ihre Steuersätze erhöhen würden, wären die Mehreinnahmen wiederum größer, die Belastung für die Unternehmen allerdings auch.

Wie sind diese Steueraufkommenswirkungen zu bewerten? Derzeit beträgt das von den betroffenen deutschen multinationalen Unternehmen in Deutschland erhobene Ertragsteueraufkommen schätzungsweise 26 Mrd. Euro pro Jahr. (Fuest et al. 2021a). Wenn man die erwähnte Schätzung der Aufkommenssteigerung ohne Verhaltensanpassungen von rund 5 Mrd. Euro zu Grunde legt, würde das bedeuten, dass die von diesen Unternehmen erhobenen Steuern um rund 20 Prozent steigen. Das ist ein erhebliches Mehraufkommen, aber auch eine signifikante Zusatzbelastung für die Unternehmen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind Steuermehreinnahmen in einer Größenordnung von 5 Mrd.

Euro kein sehr großer Betrag, es handelt sich um etwa 0,6 Prozent der derzeit für 2022 in Deutschland erwarteten Gesamtsteuereinnahmen beziehungsweise gut 5 Prozent der Einnahmen aus Körperschaft- und Gewerbesteuer, die für 2022 auf rund 96 Mrd. Euro geschätzt werden.

Wie bereits erwähnt wurde, besteht die Kehrseite dieser Steuermehreinnahmen in einer höheren steuerlichen Belastung der Unternehmen, mit entsprechenden Folgen für Investitionen, Löhne und Beschäftigung. Von der Mehrbelastung betroffen sind nicht nur Unternehmen, die Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagern, sondern auch solche, die in Ländern mit effektiver Steuerbelastung unterhalb der Schwelle von 15 Prozent aktiv sind und dort nur die Gewinne ausweisen, die dort auch erwirtschaftet werden.

5. Die Rolle der Carve-Outs

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass ‚Substance-Based Carve-Outs‘ in Höhe von anfänglich²⁵ 8 Prozent der tangiblen Aktiva und 10 Prozent der Lohnsumme vorgesehen sind.²⁶ Während einer zehnjährigen Übergangszeit sollen diese Carve-Outs auf jeweils 5 Prozent reduziert werden. Diese Carve-Outs bedeuten, dass die Zusatzsteuer, welche die effektive Gesamtbelastung auf das vorgesehene Mindestniveau anheben soll, nur für den Teil der Unternehmensgewinne gelten wird, welche die Carve-Outs übersteigen. Zur Frage, wie genau diese Carve-Outs bei der Berechnung der Zusatzsteuer berücksichtigt werden, gibt es noch Klärungsbedarf (siehe Kasten 3).

Die wesentliche ökonomische Wirkung der Carve-Outs liegt darin, dass sie überall dort, wo Unternehmen tangible Aktiva und bezahlte Beschäftigte haben, die Wirkung der Mindeststeuer stark einschränken. Daraus folgt, dass Länder, die Unternehmenssteuern senken wollen, um realwirtschaftliche Aktivitäten zu attrahieren, also Fabriken oder Einrichtungen für Forschung und Entwicklung, dies auch künftig tun können, ohne dass ihre Steuersenkung durch höhere „Zusatzsteuern“ in anderen

Ländern neutralisiert wird. Steuersenkungen, die hingegen darauf ausgerichtet sind, Buchgewinne zu attrahieren, die immateriellen Wirtschaftsgütern zufließen, werden durch die Mindeststeuer neutralisiert. Daraus folgt, dass die Mindeststeuer sich in erster Linie gegen „Klassische Steueroasen“ und „Briefkastenfirmen“ richtet. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass diese Regelungen den Steuerwettbewerb um die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten intensivieren. Was die Ausgestaltung hinsichtlich der Berücksichtigung der Carve-Outs bei der Berechnung der Effektivbelastung angeht, würde die im Kasten beschriebene Modellvariante B im Vergleich zu Variante A implizieren, dass die effektive Steuerbelastung näher an das beabsichtigte Mindestniveau herangeführt wird und die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass die Hochsteuerländer im Rahmen der Zusatzbesteuerung (Top up Tax) Einnahmen erzielen. Modellvariante B würde auch dem Konzept im derzeit vorliegenden Entwurf für eine Richtlinie über die Umsetzung der Mindestbesteuerung in der EU entsprechen (siehe Kasten 3).

25 Übergangsregeln Art 45 EU RL-E, COM(2021) 823.

26 Art. 27 EU RL-E, COM(2021) 823.

*Kasten 3***Carve-Outs und die Berechnung des effektiven Steuersatzes**

Für die Wirkungen der im Rahmen von Säule 2 vereinbarten Mindeststeuer spielen die Carve-Outs eine wichtige Rolle. Hier ist noch zu klären, wie sie bei der Berechnung der effektiven Steuersätze genau berücksichtigt werden. Man betrachte als Beispiel einen in Deutschland ansässigen Konzern, der in einem Niedrigsteuerland N eine Tochtergesellschaft unterhält. Für die Bestimmung des effektiven Steuersatzes (ETR) der Tochtergesellschaft im Niedrigsteuerland gilt nach den Vorgaben der OECD (2020c, S. 102) die Formel:

$$ETR = \frac{\text{Adjusted covered taxes}}{\text{Adjusted GloBE Income}}$$

Falls ETR niedriger ist als 15 Prozent, sehen die Regelungen zur Mindestbesteuerung der Tochtergesellschaft vor, dass in Deutschland eine zusätzliche Steuerzahlung fällig wird, die von der OECD (2020c, S. 102) mit der folgenden Formel beschrieben wird:

$$\text{Adjusted GloBE Income of the Constituent Entity} \times \text{Top up Tax Percentage}$$

Während Konsens darüber besteht, dass für die Zusatzsteuer gilt:

$$\text{Top up tax Percentage} = \max[0, 15 - ETR, 0],$$

besteht Diskussionsbedarf, was die Begriffe „Adjusted GloBE Income“ und „Adjusted GloBE Income of the Constituent Entity“ angeht. Für beide Begriffe bietet die OECD (2020c) Definitionen an, die sich nur dadurch unterscheiden, dass bei „Adjusted GloBE Income of the Constituent Entity“ der Abzug der Carve-Outs explizit erwähnt wird, bei „Adjusted GloBE Income“ hingegen nicht. Dieses eher technisch anmutende Detail hat weitreichende Folgen, was die Auswirkungen der Mindeststeuer auf die effektive Steuerlast und den Steuerwettbewerb angeht.

Das wird deutlich, wenn man zwei Modellvarianten vergleicht, von denen die erste davon ausgeht, dass auch bei der Berechnung des effektiven Steuersatzes ETR die Carve-Outs im Nenner abgezogen werden, während die zweite, der OECD (2020c) wörtlich folgend, davon ausgeht, dass die Carve-Outs bei der ETR-Berechnung nicht abgezogen werden. Der mittlerweile vorliegende Entwurf für eine EU-Richtlinie zur Umsetzung von Pillar 2 geht ebenfalls davon aus, dass die Carve-Outs nicht berücksichtigt werden.²⁷

Diese Varianten werden im Folgenden als Modell A und Modell B bezeichnet.²⁸ Im Folgenden sei der steuerpflichtige Gewinn in Niedrigsteuerland N mit P bezeichnet, der Carve-Out mit C und

²⁷ Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union [SWD (2021) 580 final], Brussels, 22.12.2021, COM(2021) 823 final 2021/0433 (CNS), Article 25-27.

²⁸ Zum Folgenden siehe auch die Devereux et al. (2021) und die Replik von Becker und English (2021).

die Steuerzahlung im Niedrigsteuerland mit T . Es wird durchgehend angenommen, dass die effektive Steuerlast in N unter der Mindeststeuerschwelle liegt, oberhalb der die Zusatzsteuer entfällt. Im Modell A gilt:

$$ETR^A = \frac{T}{P - C}$$

und für die im Sitzland der Muttergesellschaft (im hier betrachteten Beispiel Deutschland) zu entrichtende Zusatzsteuer

$$Z^A = (0,15 - ETR^A)(P - C).$$

Der Gewinn der Tochtergesellschaft nach Steuern ergibt sich damit als

$$G^A = P - T - Z^A = P(1 - 0,15) + 0,15C$$

und die effektive Gesamtsteuerlast für die Tochtergesellschaft ist

$$ETR^{gesamtA} = \frac{T + Z^A}{P} = 0,15 \left(1 - \frac{C}{P}\right).$$

Zwei Aspekte sind hier hervorzuheben. Erstens beeinflusst die von Land N erhobene Steuer die effektive Gesamtsteuerbelastung nicht, sondern nur die Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem Niedrigsteuerland und Deutschland. Das Land N hat also keine Anreize, seine Steuer unter das Niveau zu senken, das $ETR^A = 0,15$ impliziert. Das Steueraufkommen der Zusatzsteuer ist damit gleich Null. Zweitens liegt die effektive Steuerbelastung unter 15 Prozent sofern $C > 0$ gilt. Wenn die Carve-Outs beispielsweise 50 Prozent des Gewinns betragen, beträgt die effektive Steuerbelastung 7,5 Prozent.

Im Modell B hingegen gilt

$$ETR^B = \frac{T}{P}.$$

Die im Sitzland der Muttergesellschaft zu entrichtende Zusatzsteuer beträgt

$$Z^B = (0,15 - ETR^B)(P - C).$$

Der Gewinn der Tochtergesellschaft nach Steuern ergibt sich damit als

$$G^B = P - T - Z^B = P(1 - 0,15) + C(0,15 - T)$$

und die effektive Gesamtsteuerlast für die Tochtergesellschaft ist

$$ETR^{gesamtB} = \frac{T + Z^B}{P} = 0,15 \left(1 - \frac{C}{P}\right) + \frac{C}{P} ETR^B$$

Der Vergleich zwischen $ETR^{gesamtA}$ und $ETR^{gesamtB}$ zeigt, dass im Modell B bei positiven Carve-Outs und positiven Steuern im Land N ($T > 0$) die effektive Gesamtsteuerbelastung immer höher ist als im Modell A. Gleichzeitig ist die effektive Gesamtsteuerbelastung im Modell B auch unterhalb der Mindeststeuergrenze von der Steuerpolitik in Land B abhängig. Ein gewisser Steuerwettbewerb bleibt insofern erhalten als für Land N die Möglichkeit besteht, durch Senkung eigener Steuern die Gesamtsteuerbelastung der betrachteten Tochtergesellschaft zu reduzieren. Es ist aber zu beachten, dass die effektive Gesamtsteuerbelastung stets über dem Niveau des Modells A

liegt. Nimmt man beispielsweise an, dass die Effektivsteuerbelastung in Land N 10 Prozent beträgt und die Carve-Outs die Hälfte des Gewinns ausmachen, dann ergibt sich eine effektive Gesamtsteuerbelastung in Höhe von 12,5 Prozent. Davon gehen 2,5 Prozent als Zusatzsteuer an das Land der Muttergesellschaft. Im Fall des Modells A beträgt die effektive Gesamtsteuerbelastung nur 7,5 Prozent.

6. Umsetzung auf EU-Ebene und Implikationen für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland

Mit dem Richtlinienvorschlag vom 22.12.2021 hat die Europäische Kommission die Grundlage für eine schnelle und flächendeckende Einführung der Mindestbesteuerung in der EU gelegt.²⁷ Dabei enthält der EU-Richtlinienentwurf in großen Teilen eine 1:1-Umsetzung der OECD Modell-Gesetzgebung.

In der Folge stellt sich zum einen die Frage, wie die Richtlinie zur Mindestbesteuerung in die bereits bestehenden EU-Richtlinien eingepasst wird (insb. ATAD, Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie), zum anderen die Konsequenzen der Umsetzung der Mindestbesteuerungs-Richtlinie in das nationale Steuerrecht.

6.1. EU-Ebene

Während die OECD/G20-Initiative keine Pflicht der teilnehmenden Staaten zur Einführung der Mindestbesteuerung vorsieht, soll die Mindestbesteuerung für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich sein. Die Europäische Kommission stellt fest, dass

eine Fragmentierung des Binnenmarktes drohe, sofern einzelne Mitgliedstaaten gesondert über die Einführung der Mindestbesteuerung entschieden. Angesichts der Reichweite der globalen Mindeststeuer und um die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu gewährleisten, müsse auf Ebene der Union gehandelt werden. Die Richtlinie dehnt zudem den Anwendungsbereich der Mindestbesteuerung auf rein nationale Unternehmensgruppen aus. Auf diese Weise soll eine Schlechterstellung grenzüberschreitender Sachverhalte und damit ein Verstoß gegen die Grundfreiheiten vermieden werden. Durch diese Ausdehnung des Anwendungsbereichs kommt es zu einer teilweisen Angleichung der Gewinnsteuersätze in der EU.

Die Europäische Kommission geht von einstimmiger Annahme der Richtlinie auf der Grundlage von Art. 115 AEUV aus. In Teilbereichen wird der Europäischen Kommission in der Richtlinie die Befugnis für delegierte Rechtsakte eingeräumt. Änderungen setzen wiederum Einstimmigkeit voraus. Da es sich um ein innovatives

27 Europäische Kommission, COM (2021) 823 final.

Regelwerk und nicht um die Angleichung bestehender nationaler Vorschriften handelt, ist davon auszugehen, dass ein hoher Anpassungsbedarf bestehen wird, zumal auch die Arbeiten auf OECD/IF-Ebene noch nicht abgeschlossen sind und für 2022 ein Administrative Framework und ein Musterkommentar angekündigt sind. Eine opt-out Regelung zugunsten der Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen.

Die Frage der Abstimmung der Income Inclusion Rule der Mindestbesteuerung mit der Hinzurechnungsbesteuerung der Anti Tax Avoidance Directive²⁸ beantwortet der Richtlinienentwurf im Sinne eines Nebeneinanders beider Regeln, wobei die Hinzurechnungsbesteuerung nach Art. 3 ATAD vorrangig eingreifen soll. Erst in einem zweiten Schritt wird die Income Inclusion Rule zur Anwendung gebracht, in deren Rahmen die Besteuerung nach der ATAD Hinzurechnung volle Berücksichtigung findet.

Für die Umsetzung der Subject to tax-Klausel bedarf es einer Anpassung der Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie durch Konditionierung des Verzichts auf Quellenbesteuerung, die im Richtlinienentwurf in Aussicht gestellt wird. Auch wenn man der Auffassung ist, dass nur eine Richtlinie die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes gewährleistet, so müssen doch die damit verbundenen Wirkungen gesehen werden. Jede Anpassung der europäischen Mindestbesteuerung an zukünftige Entwicklungen außerhalb der EU wird dadurch erschwert, dass Änderungen der Richtlinie nur einstimmig erfolgen können. Dies kann den

Handlungsspielraum einzelner Mitgliedstaaten im internationalen Steuerwettbewerb erheblich einschränken. Sofern nämlich Drittstaaten die Mindestbesteuerung nicht einführen oder diese abmildern (etwa durch abweichende Regelungen zur Ermittlung des Mindeststeuersatzes), gibt es einen Anreiz zur Sitzverlegung, um der europäischen Mindestbesteuerung zu entgehen.

6.2. Umsetzung in nationales Recht

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die Richtlinie bis zum 31.12.2022 in nationales Recht umzusetzen und ab dem 1.1.2023 zur Anwendung zu bringen. Dies stellt erhebliche Anforderungen an die Unternehmen, die ihr Rechnungswesen entsprechend anpassen müssen. Auch der deutsche Gesetzgeber steht vor großen technischen, aber auch rechtlichen Herausforderungen. Vieles spricht für die Regelung in einem eigenen Gesetz oder als eigener Abschnitt im Außensteuergesetz. Anders als die bisherige Hinzurechnungsbesteuerung setzt die Income Inclusion Rule nicht auf der Gewinnermittlung nach EStG und KStG auf, sondern enthält umfangreiche eigenständige Regeln, die eine Integration in bestehende Gesetze erschweren.

Gravierender als die technische Umsetzung der Richtlinie ist die Frage, welche weiteren Folgen sich für das deutsche Unternehmenssteuerrecht ergeben. Gleichheitsrechtlich bedarf ein zu Mehrbelastungen führendes Sonderrecht für Unternehmen mit Umsätzen oberhalb 750 Mio. Euro der Rechtfertigung. Ob die Rechtfertigung allein in der politischen Einigung

28 Anti Tax Avoidance Directive, RL 2016/1164, Abl. EU v. 19.7.2016, L 193/1.

auf OECD/IF-Ebene liegt, ist zweifelhaft. Europarechtlich ist der nationale Gesetzgeber zwar zur Umsetzung der Richtlinie für Unternehmen mit Umsätzen von mindestens 750 Mio. Euro verpflichtet, es steht ihm aber grundsätzlich frei, eine Mindestbesteuerung auch unterhalb dieses

Schwellenwertes einzuführen und auch hier für rein innerstaatliche Sachverhalte eine Mindestbesteuerung vorzusehen.

7. Alternativen

Die Ziele der G20-Initiative für die Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen, insbesondere das Zurückdrängen unerwünschter Steuervermeidung und die Anpassung der Besteuerung an eine wachsende Bedeutung digitaler Geschäftsmodelle, sind auf unterschiedlichen Wegen erreichbar. Der im Rahmen der Vereinbarungen zu Säule 1 und Säule 2 skizzierte Weg erhöht die Komplexität der Besteuerung multinationaler Unternehmen erheblich, weil die neuen Regeln parallel zu den bestehenden Regeln anzuwenden sind, und dieser Weg muss wie erläutert erhebliche Hindernisse überwinden, vor allem die Einigung auf eine gemeinsame steuerliche Bemessungsgrundlage. Hinzu kommt, dass die Mindestbesteuerung zwar von fast allen maßgeblichen Staaten weltweit unterstützt wird, diese Länder sich aber nur verpflichtet haben, die Anwendung der neuen Besteuerungsregeln durch andere Länder hinzunehmen, nicht aber, sie auch selbst anzuwenden.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass es andere Ansätze und Instrumente gibt, um verstärkt gegen Steuervermeidung multinationaler Unternehmen vorzugehen und Marktländer stärker am Gewinnsteueraufkommen zu beteiligen. So wäre es denkbar, die Nutzung von

Quellensteuern auszudehnen, insbesondere Quellensteuern auf Lizenzgebühren, automated digital services (ADS) im Sinne von Art. 12 B des Musterabkommens der Vereinten Nationen (UN MA) und gegebenenfalls auch Zinsen. Gerade bei Zinsen sind allerdings Doppelbesteuerungsprobleme zu beachten, die etwa aufgrund von Zinsschranken auftreten können. Dazu müssten sowohl das EU-Recht als auch Doppelbesteuerungsabkommen angepasst werden. Das gilt jedoch auch für die jetzt vorgesehene Reform. Allerdings kann die verstärkte Nutzung von Quellensteuern nur Teil einer umfassenden Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung sein. Beispielsweise hilft das Instrument nicht, wenn mit niedrig angesetzten Fremdvergleichspreisen für konzerninterne Leistungen Gewinne aus einem Hochsteuerland in ein Niedrigsteuerland verlagert werden. Es wäre deswegen zusätzlich erforderlich, die derzeit herrschende transaktionsbezogene Gewinnaufteilung nach dem Fremdvergleichsgrundsatz weiterzuentwickeln, indem ein Nexus in den Marktländern geschaffen wird und diesem Gewinne mit entsprechenden

Margen zugewiesen werden.²⁹ Der Vorteil würde darin bestehen, dass die Einigung auf eine gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage entbehrlich wäre.³⁰ Die stärkere Besteuerung im Quellenland würde dem Anliegen entgegenkommen, Marktländer in größerem Umfang an den Ertragsteuern multinationaler Unternehmen zu beteiligen, auch wenn damit nicht die Wirkungen erreicht werden, die eine Verteilung der Besteuerungsrechte leistet, die an den konsolidierten Jahresabschluss und an Umsätzen mit Endkunden anknüpft, wie es bei Säule 1 vorgesehen ist.

Alternativ ist vorgeschlagen worden, speziell die Besteuerung der Gewinne aus der Nutzung immaterieller Wirtschaftsgüter

29 Im Kontext der Digitalsteuerdebatte wurde diskutiert, den Betriebsstättenbegriff zu erweitern, um Steuervermeidung einzudämmen und um einer stärkeren Beteiligung der Marktländer an der Gewinnbesteuerung zu erreichen, siehe dazu etwa Becker und Englisch (2017).

30 Siehe dazu ausführlich Schreiber und Spengel (2021) sowie Fuest et al. (2013).

grundlegend neu zu ordnen und sie im Rahmen einer Gewinnaufteilung zu besteuern.³¹ Dazu wären zwei Schritte erforderlich. Erstens wären Zahlungen für die Nutzung und Übereignung immaterieller Wirtschaftsgüter, insbesondere Lizenzgebühren, im Fall verbundener Unternehmen steuerrechtlich nicht länger als Ausgaben bzw. Einnahmen anzuerkennen. Zweitens wären die Gewinne aus der überlassenen Nutzung immaterieller Wirtschaftsgüter im Sinne eines Profit Split aufzuteilen zwischen den Staaten, in denen immaterielle Wirtschaftsgüter genutzt oder auch an Dritte veräußert werden, was sich in Zahlungen für Nutzungsrechte niederschlägt, und jenen Staaten, in denen die verbundenen Unternehmen ansässig sind, die die überlassenen immateriellen Wirtschaftsgüter erstellt haben.

31 Siehe dazu Richter (2021).

8. Schlussfolgerungen

Das OECD-Projekt zur Reform der Besteuerung multinationaler Unternehmen sieht grundlegende Änderungen des internationalen Steuersystems vor. Es wird erwartet, dass dadurch die internationale Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen eingedämmt wird und Konflikte zwischen Staaten abnehmen, die in den letzten Jahren durch unilaterale steuerliche Maßnahmen wie etwa die Einführung von Digitalsteuern ausgelöst wurden. Die Umsetzung der OECD-Reformen erfordert allerdings eine Einigung auf

eine gemeinsame Bemessungsgrundlage, die jetzt zwar mit dem Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission vom 22.12.2021 zur Mindestbesteuerung für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union angestrebt wird, außerhalb der Union aber noch aussteht. Sie stellt insgesamt hohe Anforderungen an die Steuerverwaltungen und die Steuerpflichtigen und bringt einen neuerlichen Komplexitätsschub im internationalen Steuersystem. Mehr Komplexität erhöht die administrativen Kosten der Besteuerung und kann neue Steuer-

vermeidungsmöglichkeiten schaffen.

Die Verlagerung von Besteuerungsrechten in Marktländer im Rahmen von Säule 1 wird zunächst begrenzte Wirkungen entfalten, weil durch die Umsatzschwelle von 20 Mrd. Euro nur eine kleine Zahl von Unternehmen betroffen ist. Grundsätzlich hat eine stärkere Besteuerung in den Marktländern das Potential, Steuervermeidung und insbesondere Gewinnverlagerung in Steueroasen mit geringer realwirtschaftlicher Aktivität einzudämmen. Fiskalisch hat Deutschland, so lange es hohe Exportüberschüsse erwirtschaftet, durch eine Verlagerung der Besteuerung in die Marktländer allerdings wenig zu gewinnen, auch wenn die im ersten Schritt geplanten Regelungen, da sie sich auf Residualgewinne sehr großer Unternehmen beschränken, in Deutschland voraussichtlich keinen signifikanten Rückgang des Steueraufkommens verursachen werden.

Die vorgesehene Marktlandbesteuerung ist insofern nicht leicht umsetzbar, als sie ein administrativ sehr aufwändiges Besteuerungsverfahren auf der Basis einer gemeinsamen steuerlichen Bemessungsgrundlage und einer komplexen und konfliktträchtigen Aufteilung auf die einzelnen Marktländer vorsieht. Eine positive Wirkung von Säule 1 könnte darin bestehen, dass sie die unilaterale Einführung von Digitalsteuern und dadurch ausgelöste Handelskonflikte insbesondere mit den USA eindämmt. Vor weiteren Schritten in Richtung der Verlagerung von Besteuerungsrechten in die Marktländer ist zu bedenken, dass die meisten Staaten mit der Umsatzsteuer bereits über ein Instrument zur bestimmungslandorientierten

Besteuerung verfügen. Eine Kombination aus Umsatzsteuererhöhung und Senkung der Besteuerung von Arbeitseinkommen ist zur Einführung einer bestimmungslandorientierten Unternehmensgewinnsteuer weitgehend äquivalent (Auerbach 2010).

Mit der globalen Mindestbesteuerung (Säule 2) wird die Steuerbelastung vor allem für Unternehmen erhöht, die derzeit in größerem Umfang steuerpflichtige Gewinne in Niedrigsteuerrändern ausweisen, in denen wenig realwirtschaftliche Aktivität in Form von Beschäftigten und tangiblen Aktiva, also Produktionsanlagen oder Einrichtungen für Forschung und Entwicklung vorliegt. Es ist davon auszugehen, dass damit besonders krasse Fälle von Steuervermeidung zurückgedrängt werden, sofern sie nicht bereits durch bestehende Maßnahmen gegen Gewinnverlagerung und insbesondere die Hinzurechnungsbesteuerung erfasst werden. Allerdings entstehen auch steuerliche Mehrbelastungen für Unternehmen, die keinerlei Gewinnverlagerung betreiben.

Die Steueraufkommenszuwächse, die Deutschland dadurch erzielen kann, hängen davon ab, wie die betroffenen Unternehmen auf die Mindestbesteuerung reagieren und welche Folgen sich für den Steuerwettbewerb ergeben, wie die beteiligten Staaten also ihre Steuerpolitik anpassen. Ohne diese Veränderungen könnte das Steueraufkommen in Deutschland nach vorliegenden Schätzungen um rund 5 Mrd. Euro steigen. Wenn die Niedrigsteuerränder ihre Steuern erhöhen, sind die Aufkommenszuwächse in Deutschland entsprechend geringer. Zurückgehende Gewinnverlagerung durch die erfas-

sten multinationalen Unternehmen und nachlassender Steuersenkungsdruck in Deutschland würden die heimischen Steuereinnahmen hingegen erhöhen.

Selbst wenn die Steuer Mehreinnahmen für Deutschland begrenzt bleiben, kann ein Ertrag der Mindeststeuer darin liegen, dass Effizienzverluste durch Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen mit unterschiedlichem Zugang zu Steuervermeidungsmöglichkeiten abgebaut werden. Hinzu kommt, dass die allgemeine Steuermoral gestützt wird, wenn Steuervermeidung durch die Reform zurückgedrängt wird. Wenn eine wachsende Zahl von Steuerzahlern den Eindruck gewinnt, das Steuersystem sei unfair, weil multinationale Unternehmen und damit indirekt ihre Eigentümer sich einer angemessenen Besteuerung entziehen, schadet das der Bereitschaft in der gesamten Bevölkerung, sich an Steuergesetze zu halten.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Mindeststeuer nicht nur die Besteuerung der Unternehmen erhöht, die bislang Steuervermeidungsmöglichkeiten nutzen. Es werden alle Unternehmen höher besteuert, die in Ländern tätig sind, in denen ihr effektiver Steuersatz unter 15 Prozent liegt, auch Unternehmen, die keinerlei Steuervermeidung betreiben. Die Mehrbelastung beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit aller betroffenen Unternehmen und belastet Investitionen, Beschäftigung und von diesen Unternehmen gezahlte Löhne.

Für Länder, die mit steuerlichen Anreizen Investitionen und Arbeitsplätze im Inland oder in bestimmten Regionen fördern wollen, werden durch die Mindestbesteuerung Handlungsspielräume eingeschränkt.

Das ist problematisch insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer, die Standortnachteile kompensieren müssen. Hier helfen die vorgesehenen Carve-Outs, da sie es auch künftig ermöglichen, für Aktivitäten mit realwirtschaftlicher Substanz, also die Ansiedlung von Produktionsstätten und Beschäftigung günstigere steuerliche Bedingungen anzubieten als eine effektive Mindestbesteuerung von 15 Prozent. Das bedeutet allerdings auch, dass der Steuerwettbewerb um die Ansiedlung dieser realwirtschaftlichen Aktivitäten sich eher intensivieren wird. Dort, wo die Mindestbesteuerung trotz der Carve-Outs bindend wird, ist damit zu rechnen, dass sich der Steuer- und Standortwettbewerb auf andere Instrumente verlagert, beispielsweise Einkommensteuern, Lohnsummensteuern oder Subventionen.

Was die Carve-Outs nicht verhindern können, ist eine Einschränkung der Wirksamkeit anderer steuerpolitischer Instrumente, beispielsweise im Bereich der Konjunkturpolitik. In Wirtschaftskrisen setzen viele Länder beispielsweise Abschreibungsvergünstigungen oder Steuerzuschüsse (tax credits) ein, um Investitionen zu stimulieren. Das Regime der Mindestbesteuerung kann dazu führen, dass derartige steuerliche Anreize neutralisiert werden. Zwar verbleibt voraussichtlich ein gewisser Spielraum für die Nutzung beschleunigter steuerlicher Abschreibungen, soweit bei der Messung der effektiven Steuerbelastung beschleunigte Abschreibungen herausgerechnet werden, wie im Abschnitt 3 erläutert wurde. Dennoch werden die Möglichkeiten, steuerliche Instrumente zur Konjunkturstimulierung einzusetzen, durch die Mindeststeuer restringiert.

Eine erhebliche Hürde bei der Umsetzung der geplanten Reformen liegt darin, dass eine internationale Einigung über die steuerliche Bemessungsgrundlage erreicht werden muss. Die Erfolgsaussichten sind hier größer als bei früheren Versuchen einer Einigung auf gemeinsame Bemessungsgrundlagen, weil es im Fall der Säulen 1 und 2 lediglich um die Besteuerung der von den jeweiligen Regelungen erfassten Gewinne großer multinationaler Unternehmen geht, nicht um die Ertragsbesteuerung insgesamt.

Dennoch ist offen, ob es zu einer Einigung kommt und wie viele Länder bereit sind, die vereinbarten Regeln dann auch umzusetzen, insbesondere außerhalb der EU. Wie im Abschnitt 7 erläutert wurde, gibt es durchaus steuerpolitische Instrumente, die es erlauben, die Ziele der OECD-Reform zu erreichen, ohne dass man eine gemeinsame steuerliche Bemessungsgrundlage vereinbaren muss.

Deutschland hat durch eine Vielzahl an bestehenden Regeln, darunter die Lizenzschranke, die Zinsschranke und die Hinzu rechnungsbesteuerung, bereits ein komplexes Regelwerk, das eine Gewinnverlagerung deutscher Unternehmen aus Deutschland in Niedrigsteuerländer bekämpft. Hier ist zu klären, wie diese Regeln in Folge der OECD-Reformen anzupassen sind, um Inkonsistenzen und Doppelbesteuerung oder Besteuerungslücken zu vermeiden.

Die Umsetzung der OECD-Reformen setzt auch Veränderungen im europäischen Recht voraus. Dazu liegt mit dem Richtlinienentwurf zur Umsetzung von Säule 2 (Mindeststeuer-Richtlinie) ein Vorschlag vor. Es ist wichtig zu bedenken, dass wegen der Einstimmigkeitsregel einmal erfolgte

Festlegungen hier nicht ohne weiteres reversibel sind. Das bedeutet eine Einbuße an Flexibilität in der Steuerpolitik, die im internationalen Steuerwettbewerb, der nicht verschwinden wird, nachteilig sein kann. Darüber hinaus werden Möglichkeiten begrenzt, die Unternehmensbesteuerung für andere Ziele einzusetzen, beispielsweise die Konjunktur stabilisierung.

Zu bedenken ist ferner, dass es für Länder außerhalb der EU attraktiver werden kann, die Regeln zur Mindestbesteuerung selbst nicht umzusetzen, wenn die EU sie einmal umgesetzt hat und das kaum reversibel ist. Deshalb ist zu empfehlen, dass die EU die Richtlinie zur Umsetzung der Säule 2 zumindest nicht verabschiedet, bevor andere wichtige Staaten und Handelspartner das ebenfalls getan haben.

Wenn international eine Einigung auf eine gemeinsame steuerliche Bemessungsgrundlage gelingt, könnte hier ein Ansatzpunkt für das Projekt einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage in der EU liegen. In der Vergangenheit hat der Beirat darauf hingewiesen, dass die Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU einen verschärften Steuersatzwettbewerb auslösen würde.³² Die nun vorgesehene Mindeststeuer würde diesen Einwand relativieren. Da diese Bemessungsgrundlage allerdings für die gesamte Besteuerung von Unternehmensgewinnen gelten würde, besteht hier umso mehr das bereits erwähnte Problem, dass die Einstimmigkeitsregel in der EU die steuerpolitische Flexibilität stark einschränkt.

³² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007).

Literatur

Auerbach, Alan (2010), A Modern corporate tax. The Hamilton Project, http://www.taxreformlaw.com/wp-content/uploads/2017/04/FINAL_AuerbachPaper.pdf

Baraké, Mona, Theresa Neef, Paul-Emmanuel Chouc und Gabriel Zucman (2021a), Collecting the tax deficit of multinational companies: Simulations for the European Union. EU Tax Observatory Report, No. 1.

Baraké, Mona, Theresa Neef, Paul-Emmanuel Chouc und Gabriel Zucman (2021b), Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country by Country Effects, Note no 2.

Becker, Johannes und Joachim Englisch (2017), Ein größeres Stück vom Kuchen: Besteuerung der Gewinne von Google und Co., Wirtschaftsdienst 2017, 801-808.

Becker, Johannes und Joachim Englisch (2021), GloBE Minimum Taxation: Calculating the Local ETR with Carve-Outs, Kluwer International Tax Blog, December 17, 2021, <http://kluwertaxblog.com/2021/12/17/globe-minimum-taxation-calculating-the-local-etr-with-carve-outs/>

Bond, Stephen R. und Michael P. Devereux (2002), "Cash flow taxes in an open economy", CEPR Discussion Paper 3401.

Büttner, Thiess und Axel von Schwerin (2016), Constrained Tax Competition – Empirical Effects of the Minimum Tax Rate on the Tax Rate Distribution, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016.

Devereux, Michael und Martin Simmler (2021), Who will pay Amount A? EconPol Europe Policy Brief 36, https://www.econpol.eu/sites/default/files/2021-07/EconPol_Policy_Brief_36_Who_Will_Pay_Amount_A_0.pdf

Devereux, Michael, Martin Simmler, John Vella und Heydon Wardell-Burrus (2021), What Is the Substance-Based Carve-Out under Pillar 2? And How Will It Affect Tax

Competition? EconPol Europe Policy Brief 39, 2021.

Europäische Kommission (2021), Proposal for a Council Directive on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union, COM (2021) 823 final vom 22.12.2021.

Fischer, Leonie, Jost, H. Heckemeyer, Christoph Spengel und Daniela Steinbrenner (2021), Tax policies in a transition to a knowledge-based economy – The effective tax burden of companies and highly skilled labour. ZEW Discussion Paper No. 21-096.

Fuest, Clemens (1995), Interjurisdictional Competition and Public Expenditure: Is Tax Co-ordination Counterproductive? FinanzArchiv 52 (4), 478-496.

Fuest, Clemens, Christoph Spengel, Katharina Nicolay, Jost H. Heckemeyer und Hannah Nusser (2013), Profit Shifting and 'Aggressive' Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, *World Tax Journal* 5, 307-324.

Fuest, Clemens, Felix Hugger, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker (2021a), Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung, Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen.

Fuest, Clemens, Felix Hugger und Florian Neumeier (2021b), Corporate Profit Shifting and the Role of Tax Havens: Evidence from German Country-By-Country Reporting Data, CE-Sifo Working Paper 8838, erscheint in: *Journal of Economic Behavior and Organization*.

Kehoe, Patrick J. (1989), Policy Cooperation Among Benevolent Governments May Be Undesirable, *Review of Economic Studies* 56, 289-296.

Hebous, Shafik und Michael Keen (2021), Pareto-Improving Minimum Corporate Taxation, IMF Working Paper 21/250.

Kiss, Aron (2012), Minimum taxes and repeated tax competition. *International Tax and Public Finance*, 19(5), 641-649.

Konrad, Kai (2009), Non-Binding Minimum Taxes May Foster Tax Competition, *Economics Letters* 102, 109-111.

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

OECD (2020b), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD (2020c), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint, Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD (2021a), Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy 8, October 2021.

OECD (2021b), Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, October 2021, Paris: OECD Publishing, 2021.

OECD (2021c), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, December 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-theeconomy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-wo.htm>.

Petkova, Kunka und Alfons J. Weichenrieder (2020), The relevance of depreciation allowances as a fiscal policy instrument: A hybrid approach to CCCTB?, *Empirica* 47, 579-610.

Richter, Wolfram F. (2021), Reforming International Taxation: A Critique of the OECD Plans and a Counterproposal, *Tax Notes International* 102, Viewpoint, 1823-1828.

Schreiber, Ulrich und Christoph Spengel (2021), Die Steuerpläne der OECD: Ausweg oder Irrweg? *Der Betrieb* Nr. 43, 2512-2520.

Spengel, Christoph und Ludwig, Christopher (2021), EU: Mehrwertsteuer statt Digitalabgabe. *ZEWNews* 2021, Nr. 6.

Watrin, Christoph, Nadine Ebert und Martin Thomsen (2014), Book-Tax Conformity and Earnings Management: Insights from European One and Two-Book Systems, *Journal of the American Taxation Association* 36, 55–89.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, Berlin.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Vallendar
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Klaus Stern	Köln
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M.
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn

Stand: 31.03.2022

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

Stand

Juni 2022

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

