

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/17367 –**

OECD Steuerreform – Umverteilung von Besteuerungsrechten in Marktstaaten (Pillar 1)

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zuge der Digitalisierung haben die OECD-Staaten (OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sich auf eine Reform des internationalen Besteuerungssystems geeinigt (OECD 2019, Public Consultation Document, Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy, S. 5 ff.). Hintergrund waren die Unzulänglichkeiten bei der internationalen Besteuerung von digitalen Geschäftsmodellen (OECD 2015, Erläuterungen zum Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, S. 4). Während die internationale Besteuerung auf dem Standort der physischen Niederlassung basiert (Schaumburg, Internationales Steuerrecht, Rn. 17.10 f.), erlauben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Niederlassung im Marktstaat. Die Unternehmensgewinne werden jedoch weiterhin regelmäßig am Standort der Entwicklung von Produkten besteuert und nicht im Marktstaat (OECD 2015, a. a. O.).

Ursprünglich war das Reformprojekt auf die Digital Economy beschränkt (OECD 2015, a. a. O.). Inzwischen enthält der OECD-Reformvorschlag zwei zentrale Komponenten: die Besteuerungsrechte umzuverteilen (Pillar 1) und eine globale Mindestbesteuerung einzuführen (Pillar 2), um die Verlagerung von Unternehmensgewinnen in Niedrigbesteuerungsländer zu verhindern.

Pillar 1 setzt sich konkret mit der Frage auseinander, wie die Wertschöpfung in Zukunft ermittelt werden soll. Der OECD-Ansatz soll eine Besteuerung auch dann ermöglichen, wenn ein verbraucherorientiertes (consumer-facing) Unternehmen keine physische Präsenz in einem Marktstaat hat. Hierzu werden den Marktstaaten durch eine formelhafte Aufteilung die Gewinne eines multinationalen Unternehmens zugewiesen. Zudem sollen verpflichtende Verfahren zur Streitbeilegung für Unternehmen eingeführt werden (OECD 2019, a. a. O.). Das Merkmal „consumer-facing“ erfasst auch traditionelle deutsche Unternehmen und nicht nur bekannte Konzerne der Digitalwirtschaft (OECD-Consultation, November 2019, BDI, S. 1).

Pillar 1 basiert insbesondere auf drei Gewinnelementen: Amount A, Amount B und Amount C. Amount A realloziert Restgewinne in die Marktstaaten,

Amount B und C umfassen Marketing- und Vertriebsaktivitäten in Marktstaaten sowie Rechtsstreitigkeiten.

Pillar 2 würde die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland hinsichtlich der Hinzurechnungsbesteuerung und der Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs verschärfen (OECD-Consultation on Pillar One, November 2019, BDI, S. 1 und 2).

Beide Säulen des OECD-Reformvorschlags bergen derzeit Risiken der Doppelbesteuerung, des hohen Bürokratiewachses und der Rechtsunsicherheit (ebd.).

1. Welchen Sachstand gibt es zu Pillar 1 (Umverteilung der Besteuerungsrechte)?
 - a) Welche Fortschritte gibt es in Bezug auf eine gemeinsame Strategie zur Besteuerung der Digitalwirtschaft?
 - b) Welche Ziele vertritt die Bundesregierung bei der Zuweisung der Gewinnanteile an die Marktstaaten, in denen die Nutzer der digitalen Angebote sitzen?

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck für eine faire Besteuerung international tätiger Unternehmen ein. Die Besteuerung soll dort erfolgen, wo die Unternehmen ihre unternehmerischen Aktivitäten entfalten und ihre wirtschaftliche Wertschöpfung erzielen. Dies soll insbesondere auch Unternehmen mit digitalisierten Geschäftsmodellen umfassen. Die Herausforderungen, die die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft mit sich bringt, lassen sich nach Auffassung der Bundesregierung am effizientesten durch ein international abgestimmtes und einheitliches Vorgehen aller Staaten bewältigen. Derzeit arbeitet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Auftrag der G20 intensiv an Lösungen für die angemessene Besteuerung von Unternehmen der digitalisierten Wirtschaft. Die internationalen Verhandlungen, an denen mittlerweile 137 Staaten und Jurisdiktionen beteiligt sind, schreiten voran. Die Bundesregierung bringt sich hierbei engagiert und aktiv in die Diskussionen ein und unterstützt das übergeordnete Ziel, die Stabilität der internationalen Steuerrechtsordnung und die damit verbundene steuerliche Rechtssicherheit zu erhöhen. Damit kann zugleich einer Zunahme steuerlicher Friktionen durch unabgestimmte, unilaterale Maßnahmen entgegengewirkt werden.

Die Debatte um die Anpassung der internationalen Steuerprinzipien ist dabei zweigeteilt. Bei „Säule 1“ geht es um die zwischenstaatliche Aufteilung von Besteuerungsrechten. Nachdem sich das Inclusive Framework on BEPS (kurz IF) bei seinem letzten Treffen im Januar 2020 auf den sog. Unified Approach als Grundlage für weitere Arbeiten geeinigt hat, müssen nun in den kommenden Wochen die einzelnen Merkmale dieses Ansatzes weiter diskutiert und konkret ausgearbeitet werden. Insofern wird auf die auf der Website der OECD öffentlich abrufbaren Dokumente verwiesen. Die Bundesregierung hat dabei den Befolungs- und Administrationsaufwand für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltungen im Blick. Zudem spielen die potenziellen ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen für Deutschland eine wichtige Rolle. Eine endgültige Festlegung der deutschen Verhandlungspositionen zu konkreten Einzelaspekten wird erfolgen, wenn die technische Ausarbeitung sowie die ökonomische Wirkungsanalyse der derzeitigen Lösungsansätze weiter vorangeschritten sind.

2. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko einer zunehmenden Doppelbesteuerung aufgrund der Verlagerung der Besteuerung in die Marktstaaten und der Hinzurechnungsbesteuerung?

Die Vermeidung von Doppelbesteuerung ist ein wichtiges Anliegen deutscher Steuerpolitik. Die Bundesregierung vertritt dabei die Auffassung, dass sich die Herausforderungen der Digitalisierung nur durch ein international abgestimmtes und einvernehmliches Handeln der Staaten wirksam und dauerhaft lösen lassen. Ziel neuer, international abgestimmter Besteuerungsregelungen ist es, einer zunehmenden Einführung unilateraler, unabgestimmter Maßnahmen entgegenzuwirken, die das Risiko von Doppelbesteuerungen beinhalten.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag eines „Single Point of Contact“ (SPOC-Ansatz) als eine zuständige nationale Steuerbehörde für multinationale Unternehmen, insbesondere im Lichte des Föderalismus?

Die Administrierbarkeit der neu zu schaffenden Besteuerungsregelungen ist bei den Verhandlungen ein wichtiger Faktor. Ort und Höhe der Besteuerung müssen für die Unternehmen und die Finanzverwaltungen eindeutig bestimmbar sein. Der Vorschlag eines „Single Point of Contact“ ist eine Konsequenz der diskutierten Reformvorschläge, um deren Administration effizient sicherzustellen und langwierige Doppelbesteuerungsstreitigkeiten zu vermeiden. Die Prüfung des Vorschlags dauert an und kann auch erst beendet werden, wenn alle technischen Details konkret ausgearbeitet wurden.

4. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass sich ökonomisch gewichtige Staaten an den Regelungen von Pillar 1 und 2 nicht beteiligen werden und sich hierdurch Standortnachteile für teilnehmende Staaten ergeben?

Die Bundesregierung strebt eine globale Lösung an, die den Interessen der Staaten gerecht wird. Dieses Ziel wurde zuletzt im Januar 2020 durch die 137 Staaten und Jurisdiktionen des IF sowie durch die G20-Finanzminister und -Notenbankgouverneure im Februar 2020 erneut bekräftigt.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Idee der Segmentierung nach Unternehmensbranchen („business segmentation“) bei den „gemischten“ multinationalen Unternehmen?
 - a) Plant die Bundesregierung, sich für eine business segmentation bei der Einordnung von Unternehmen als multinational einzusetzen?
 - b) Wie beurteilt die Bundesregierung die vom OECD-Sekretariat vorgeschlagene Grenze in Höhe von 750 Mio. Euro (OECD Consultation on Pillar One, 2019, BDI, S. 7 f.), um die Anwendung auf große multinationale Unternehmen zu begrenzen?

Der Anwendungsbereich der neu zu schaffenden Besteuerungsregelungen, einschließlich der Frage einer möglichen Segmentierung, wird vom OECD-Sekretariat derzeit näher erarbeitet. Aus Sicht der Bundesregierung kommt es darauf an, das richtige Maß an Genauigkeit und Administrierbarkeit zu finden. Dabei legt die Bundesregierung auch Wert darauf, dass keine neuen Steuergestaltungspotenziale geschaffen werden und die Administrationskosten für Verwaltung und Steuerpflichtige in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Die internationalen Diskussionen zur Frage einer umsatzbezogenen Begrenzung des Anwendungsbereichs und deren möglicher Höhe sind aber noch nicht abgeschlossen.

6. Plant die Bundesregierung, sich für einen Erhalt des Fremdvergleichsgrundsatzes (arm's length principle) einzusetzen?

Nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussionen ist vorgesehen, dass der Fremdvergleichsgrundsatz neben den neu zu schaffenden Besteuerungsregelungen bestehen bleibt.

7. Ist der Bundesregierung das Problem des sehr weiten Anwendungsbereichs der derzeitigen Definition des verbraucherorientierten Unternehmens („consumer-facing business“) bekannt (OECD Consultation on Pillar One, November 2019, BDI, S. 5 f.)?
 - a) Plant die Bundesregierung, diese Definition des verbraucherorientierten Unternehmens in den künftigen Verhandlungsrunden zu unterstützen?
Wenn ja, warum?
 - b) Plant die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen für eine Reduktion des sehr weiten Anwendungsbereichs (OECD Consultation on Pillar One, a. a. O.) einzusetzen?
Wenn nein, warum nicht?
 - c) Plant die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs nur für B2C (Business to Consumer) einzusetzen?
Wenn nein, warum nicht?
8. Plant die Bundesregierung, sich für bestimmte Ausnahmetatbestände beim Anwendungsbereich einzusetzen („Carve-out“, OECD Consultation on Pillar One, November 2019, BDI, S. 8) bei
 - a) bestimmten Industriezweigen multinationaler Unternehmen (z. B. Rohstoffabbau, Rohstoffhandel),
 - b) multinationalen Unternehmen mit mehr als 80 Prozent nationaler Geschäftsaktivität?
9. Wie beurteilt die Bundesregierung den steuerlichen Anknüpfungspunkt („nexus“) in Form einer bedeutenden wirtschaftlichen Präsenz im Marktstaat („significant economic presence“)?
 - a) Setzt sich die Bundesregierung für eine Betragsgrenze von Verkaufszahlen ein, bei deren Überschreiten eine bedeutende wirtschaftliche Präsenz im Marktstaat vermutet werden oder sogar fingiert werden kann?
 - b) Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag, länderspezifische Betragsgrenzen einzuführen, die sich beispielsweise am Bruttoinlandsprodukt (BIP) orientieren (OECD Consultation on Pillar One, November 2019, BDI, S. 10)?

Die Fragen 7 bis 9 werden zusammen beantwortet.

Einzelne Merkmale der technischen Ausgestaltung werden derzeit vom OECD-Sekretariat und den entsprechenden Arbeitsgruppen erarbeitet und deren Zusammenspiel analysiert. Es handelt sich hierbei um einen laufenden Prozess. Dieser umfasst sowohl den Anwendungsbereich der neuen Besteuerungsregelungen einschließlich der Frage nach möglichen Ausnahmetatbeständen als auch die genaue Festlegung des steuerlichen Anknüpfungspunktes im Marktstaat. Insoweit gibt es noch keine endgültige Festlegung der Bundesregierung zu diesen einzelnen Aspekten. Für den aktuellen Stand der Verhandlungen wird insofern auf die vom IF im Januar 2020 verabschiedete Grundarchitektur zum

Unified Approach verwiesen, die auf der Homepage der OECD aufgerufen werden kann.

10. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Reallokation von Unternehmensgewinnen zu Marktstaaten nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze möglich ist?

Die Bundesregierung setzt sich für eine Lösung ein, die den fiskalischen Interessen der Staaten gerecht wird.

11. Plant die Bundesregierung, sich für die Beibehaltung nationaler Rechnungslegungsvorschriften zur Gewinnermittlung unter Pillar 1 einzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung setzt sich für eine sachgerechte Ermittlung einer Bemessungsgrundlage für Zwecke der Zuweisung von Besteuerungsrechten nach Säule 1 ein. Eine endgültige Entscheidung zur Technik einer solchen Bemessungsgrundlage wurde bislang nicht getroffen.

12. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass eine Gewinnreallokation nur in solchen Marktstaaten verbindlich ist, die sich dem Pillar-1-Konzept verbindlich unterworfen haben und somit die zentralisierten Mechanismen für die Lösung von Rechtsstreitigkeiten nutzen?

Die Wahrung der Stabilität des internationalen Steuerrechts und die Erhöhung der steuerlichen Rechtssicherheit sind für die Bundesregierung zentrale Anliegen in den Verhandlungen. Die Bundesregierung setzt sich daher mit Nachdruck für effektive Mechanismen zur Streitvermeidung und Streitbeilegung ein.

13. Plant die Bundesregierung, sich bei der Gewinnermittlung unter Pillar 1 des OECD-Konzepts für ein sog. Global Blending einzusetzen, also die nationale und internationale Verrechnung von Gewinnen und Verlusten?
14. Plant die Bundesregierung, sich bei der Gewinnermittlung unter Pillar 1 des OECD-Konzepts für eine periodenübergreifende Verrechnung von Verlusten einzusetzen?

Die Fragen 13 und 14 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich für eine angemessene und einheitliche Berücksichtigung von Verlusten ein, wie sie beispielsweise bereits beim sog. Country-by-Country Reporting erprobt worden ist.

15. Für welche Art der Ausgestaltung des Amount B unter Pillar 1 des OECD-Konzepts (Secretariat Proposal for a „Unified Approach“ unter Pillar One, 2019, S. 18) setzt sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen ein (z. B. fester Betrag, Prozentsatz des Gewinns, Prozentsatz abhängig von der Unternehmensbranche)?

Amount B soll die Vergütung von Marketing und Vertriebsaktivitäten bei sog. funktions- und risikoschwachen Vertriebsgesellschaften regeln. Das OECD-Sekretariat und die zuständigen Arbeitsgruppen erarbeiten derzeit die weitere

Ausgestaltung von Amount B, so dass hierzu noch keine finale Position bezogen werden kann.

16. Für welche Art der Austaltung des Amount C unter Pillar 1 des OECD-Konzepts (Secretariat Proposal for a „Unified Approach“ under Pillar One, 2019, S. 18) setzt sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen ein (z. B. verpflichtendes Schiedsgerichtsverfahren, ICAP – OECD International Compliance Assurance Programme –, einseitiges oder mehrseitiges APA – Advance Pricing Arrangement –)?

Amount C soll der Stärkung der Rechtssicherheit sowie der Vermeidung und Beilegung von Besteuerungskonflikten dienen. Wie in der Antwort zu Frage 12 dargelegt, handelt es sich hierbei für die Bundesregierung um zentrale Anliegen in den internationalen Verhandlungen. Die Bundesregierung setzt sich für eine Lösung ein, die geeignet ist, Konflikte zuverlässig zu vermeiden bzw. zu lösen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.