



An den Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Stefan Weber MdL
Landeshaus
24105 Kiel

13. Februar 2020

Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP „Faire Besteuerung für digitale Geschäftsmodelle sicherstellen“ (Drucksache 19/1697)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Antrag eine Stellungnahme abgeben zu können. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

Derzeit besteht im internationalen Steuerrecht der Grundsatz, dass der Staat die Gewinne eines Unternehmens besteuern darf, in dem das Unternehmen physisch präsent ist. Die Umsätze werden dort besteuert, wo die Kunden ihren Sitz haben (durch Umsatz- und Verbrauchssteuern). Einige digitale Geschäftsmodelle ermöglichen es, dass weltweite Dienstleistungen angeboten werden können, ohne in den Absatzländern physisch präsent zu sein. Diese Besonderheiten der digitalen Wirtschaft werden in der öffentlichen Diskussion mit Geschäftsmodellen von Internet-Suchmaschinen, sozialen Netzwerken oder Online-Einkaufsplattformen gleichgesetzt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass auch „klassische“ Unternehmen zunehmend digitale Geschäftszweige aufbauen, mit denen sie weltweite Dienstleistungen von einem Unternehmenssitz aus anbieten.

Der Antrag unterstellt, dass „Digitalunternehmen“ in der EU im Durchschnitt deutlich weniger Steuern abführen als Unternehmen analoger Wirtschaftszweige. Diese Aussage des EU-Kommissars für Wirtschaft- und Finanzangelegenheiten ist in der Fachwelt aber sehr umstritten. Insbesondere kann sie bislang nicht empirisch belegt werden.

Unbestritten ist dagegen, dass multinational tätige Unternehmen sich bemühen, durch Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer die Gesamtsteuerbelastung zu reduzieren. Dieses gilt international als legitime Form der Steuergestaltung und wird systematisch von Beratungsunternehmen unterstützt. Besonders leicht lassen sich Gewinnverlagerungen gestalten, wenn die Unternehmen über hohe immaterielle Wirtschaftsgüter verfügen (zum Beispiel Lizenzen, Algorithmen, Kundendaten oder Patente). Für die

Finanzbehörden ist es kaum nachvollziehbar, ob die Verrechnungspreise für die Nutzung dieser Rechte zwischen den Unternehmensstandorten tatsächlich gerechtfertigt sind. Insofern muss man davon ausgehen, dass die legale Form der Steuergestaltung bei Unternehmen mit einem hohen Digitalisierungsanteil größer ausfällt als bei Unternehmen, die vor allem materielle Wirtschaftsgüter nutzen. Aber Patente, Kundenbeziehungen und Rechte können auch von traditionellen Unternehmen gegen Verrechnungspreise an andere Standorte verlagert werden.

Die Entwicklungen in der globalen Wirtschaft führen zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Staaten. Durch günstige Steuersätze und großzügige Absetzungsmöglichkeiten versuchen Staaten, multinationale Unternehmen zu einem Standort in den eigenen Grenzen zu bewegen. Dabei gilt im Grundsatz, dass Standortentscheidungen nicht nur nach Steuersätzen getroffen werden, sondern dass die Konzernführungen durchaus auch die vorhandene Infrastruktur, den Zugang zu qualifiziertem Personal und das Wirtschafts- und Rechtssystem mit entsprechender Planungssicherheit in ihre Entscheidung mit einbeziehen. Es gibt also die Notwendigkeit, die Besteuerung und die sonstigen Standortbedingungen aufeinander abzustimmen, um ein interessanter Konzernstandort zu sein.

Bei der Gewinnbesteuerung verbieten sich nationale Alleingänge für ein international wirtschaftlich so eng verflochtenes Land wie Deutschland von selbst. Die Erwartung, auf europäischer oder internationaler Ebene eine Einigung im Interesse Deutschlands zu erzielen, ist aber wenig realistisch. So konnte selbst für den Vorschlag der europäischen Kommission, eine „virtuelle Betriebsstätte“ zu implementieren, nicht die notwendige Einigkeit der Mitgliedstaaten herbeigeführt werden. Neben Irland sind es vor allem die skandinavischen EU-Länder die mit guten wirtschaftspolitischen Gründen gegen eine solche Lösung votieren. Die Bundesregierung setzt deshalb derzeit auf eine internationale Lösung, die von der OECD entwickelt werden soll. Schwerpunkt soll dabei weniger eine Besteuerung von neuen digitalen Geschäftsmodellen als vielmehr die Verhinderung von internationalen Steuervermeidungsstrategien sein. Bei den bislang vorgelegten Vorschlägen raten wir aber zu größter Vorsicht! Denn es zeichnet sich eine Mehrheit ab, nicht nur die Gewinne der digitalen Wirtschaft, sondern ebenso die Gewinne der traditionellen unternehmerischen Tätigkeit zumindest teilweise auch in den Absatzländern zu besteuern. Für ein Land mit einem hohen Exportüberschuss, wie zum Beispiel Deutschland, würde eine solche Lösung dazu führen, dass die Einnahmen aus der unternehmerischen Gewinnbesteuerung zurückgingen! Es kann aber nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse sein, dass für eine „gerechtere“ oder „faire“ Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle in Kauf genommen wird, auf Steuereinnahmen für unternehmerische Gewinne zu verzichten. Denn im Umkehrschluss würde dieses bedeuten, dass die Besteuerung von Arbeitnehmern und Selbstständigen angehoben werden müsste, um das Steueraufkommen konstant zu halten.

Eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten der EU haben bereits nationale Digitalsteuern eingeführt oder planen dies in nächster Zeit. Bei diesem Lösungsweg wird aber nicht der Gewinn der Unternehmen besteuert, sondern der Umsatz beim Endkunden durch eine besondere Form der Verbrauchssteuern (vergleichbar etwa mit der Tabak- oder Kaffeesteuer). Im Ergebnis werden diese Verbrauchssteuern vollständig von den Endkunden getragen und erhöhen die Verbraucherpreise. Eine Belastung der anbietenden Unternehmen ist damit nicht verbunden. Für ein solches Steuermodell fehlt nach unserer Auffassung die wirtschaftliche und politische Rechtfertigung. Im Gegenteil, eine

solche Form von Verbrauchssteuern widerspricht den politischen Zielen einer zunehmenden Digitalisierung.

Zusammenfassend können auch wir dem Ziel des Antrages, eine „faire Besteuerung für digitale Geschäftsmodelle sicherzustellen“ zustimmen. Bei genauer Betrachtung zeigt sich aber, dass die Handlungsmöglichkeiten für die Bundesregierung hier sehr beschränkt sind und alle bislang vorgelegten Vorschläge entweder zu gravierenden Nachteilen für das Gesamtsteueraufkommen führen oder international nicht mehrheitsfähig sind.

Das wissenschaftliche Forschungsinstitut des Bundes der Steuerzahler, das Deutsche Steuerzahlerinstitut in Berlin, hat sich im Rundschreiben 4/2019 vom 19. November 2019 intensiv mit allen bislang vorliegenden Vorschlägen und Modellen für eine „faire Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft“ beschäftigt. Als Fazit ist festzustellen, dass es bislang kein einigungsfähiges Modell gibt, das vom Bund der Steuerzahler empfohlen werden kann. Für Interessierte, die detaillierter in die Vor- und Nachteile der einzelnen Vorschläge einsteigen möchten, haben wir das Rundschreiben als Anlage beigefügt.

Gern sind wir bereit, unsere Position im mündlichen Vortrag weiter zu vertiefen und bei Bedarf den Kontakt zu den Autoren des Rundschreibens beim Deutschen Steuerzahlerinstitut herzustellen.

Mit freundlichen Grüßen



Ihr
Dr. Aloys Altmann
Präsident

Anlage

Rundschreiben Nr. 4/2019

Faire Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Die Besteuerung von Digitalkonzernen steht seit Jahren im Fokus der Steuerpolitik. Anfang 2019 hat die OECD weitreichende Vorschläge für eine Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung vorgelegt. Bereits im nächsten Jahr soll eine Verständigung über das Reformpaket erzielt werden.

DSi-Diagnose:

- Multinationale Unternehmen verfügen über diverse Möglichkeiten, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Hierbei spielen z. B. immaterielle Wirtschaftsgüter eine gewichtige Rolle. Das Ausmaß der internationalen Steuervermeidung ist allerdings schwer abschätzbar.
- Für multinationale Unternehmen mit Sitz in Deutschland lässt sich indes feststellen, dass die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften nah am tariflichen Steuersatz von rund 30 Prozent liegt. Zudem unterscheidet sich die Belastung von multinationalen Unternehmen nicht wesentlich von rein national ausgerichteten Unternehmen.
- Die OECD-Reformvorschläge basieren auf 2 Säulen: Zum einen sollen Absatzländer stärker an den Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen beteiligt werden (Säule 1, Vorschlag u. a. der USA). Zum anderen ist vorgesehen, weltweit eine effektive Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen sicherzustellen (Säule 2, Vorschlag von Deutschland und Frankreich).
- Besonders die Vorschläge der Säule 1 erscheinen problematisch. So ist nicht ersichtlich, warum die derzeitige Verteilung der Besteuerungsrechte (Sitzländer: Gewinnsteuern; Absatzländer: Umsatzsteuer auf Importe) zugunsten der Absatzländer verändert werden soll. Zudem dürfte es verstärkt zu Mehrfachbelastungen, Rechtsunsicherheit und steigendem Bürokratieaufwand kommen.
- Fiskalisch muss Deutschland mit deutlichen Einbußen rechnen. Es ist absehbar, dass in erheblicher Größenordnung Steuereinnahmen an die Absatzländer verloren gehen werden. Hingegen dürften die Mehreinnahmen durch die Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung kaum ins Gewicht fallen, da nur ein relativ niedriger Mindeststeuersatz international konsensfähig erscheint.

DSi-Empfehlungen:

- Falls eine Einigung politisch gewünscht ist, muss die Bundesregierung etwaige Mindereinnahmen für Deutschland auf ein Minimum begrenzen. Zudem muss sie sicherstellen, dass es in der Folge nicht zu einer Verschärfung der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland kommt.
- Noch wichtiger ist, dass die Politik dem hohen Reformbedarf im Inland endlich Rechnung trägt. Deutschland droht 2020 in der Riege der G7-Staaten zum Höchststeuerland zu werden. Damit Deutschland international nicht den Anschluss verliert, sind spürbare Entlastungen für Bürger und Unternehmen geboten. Als Einstieg in eine Reform der Unternehmensbesteuerung sollte der Solidaritätszuschlag im Jahr 2020 vollständig abgeschafft werden.

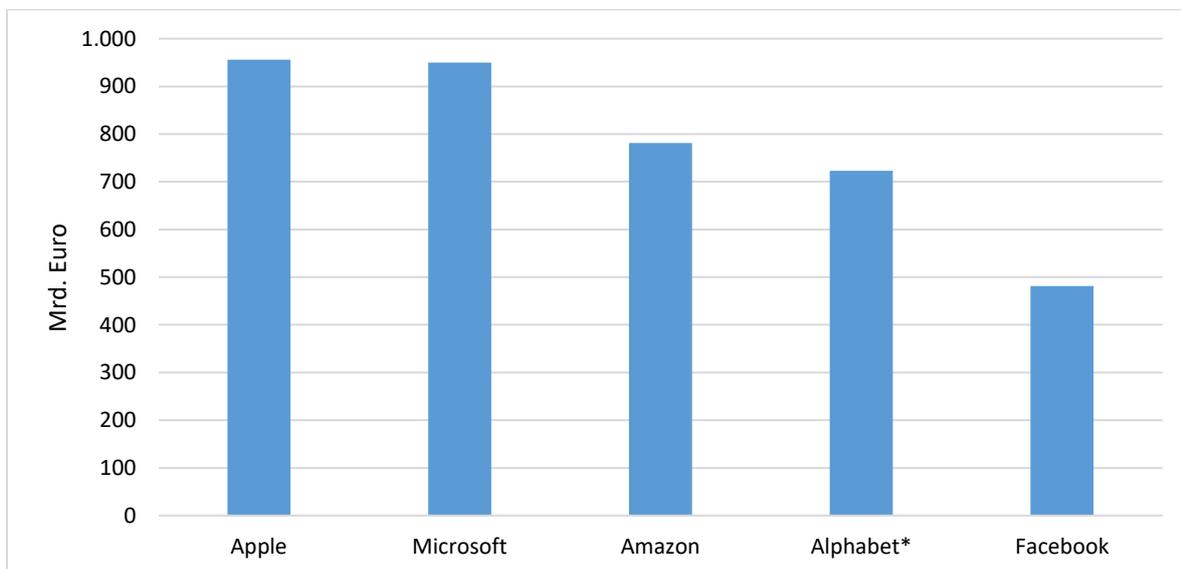
Faire Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft.

Ansatzpunkte für eine Reform des internationalen Steuerrechts.

1. Einleitung: Werden Digitalkonzerne angemessen besteuert?

Die Digitalisierung hat viele Bereiche der Wirtschaft gravierend verändert. Durch Innovationen in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben sich neue Geschäftsmodelle (wie z. B. Internet-Suchmaschinen, soziale Netzwerke oder Online-Einkaufsplattformen) etabliert, die in kurzer Zeit enorme wirtschaftliche Erfolge erzielen konnten. Inzwischen sind die fünf wertvollsten Unternehmen weltweit Digitalunternehmen (siehe *Abbildung 1*). Alle fünf Unternehmen kommen aus den USA, keines aus Europa.

Abb. 1: Unternehmen mit dem weltweit höchsten Marktwert



Quelle: Eigene Recherche (Stand: 21.10.2019). * Holdinggesellschaft von Google.

Neben wettbewerbsrechtlichen Fragen¹ wirft der rasante Aufstieg der Internetunternehmen auch wichtige steuerrechtliche Fragen auf. Derzeit gilt im internationalen Steuerrecht der Grundsatz, dass ein Staat die Gewinne multinationaler Unternehmen besteuern darf, wenn eine physische Präsenz – meist in der Form einer Betriebsstätte – vorhanden ist. Die moderne Datenökonomie ist jedoch häufig nicht auf eine relevante physische Präsenz in den Absatzmärkten angewiesen. Daher werden zwar in Europa hohe Gewinne durch digitale Geschäftsaktivitäten erwirtschaftet, ohne dabei einen nennenswerten Besteuerungsanspruch für die europäischen Fisci auszulösen. Hinzukommt, dass immaterielle Wirtschaftsgüter, wie z. B. Patente, Algorithmen oder Markenrechte, in der Digitalwirtschaft einen besonders hohen Stellenwert haben. Das eröffnet steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, da geistiges Eigentum bzw. Patentrechte weltweit flexibel sind und somit auch in den Niedrigsteuerrändern platziert werden kann. Beispielsweise verlangt Apple für die Nutzung der iPhone-Patente von europäischen Tochterunternehmen hohe Gebühren, sodass es zu erheblichen Gewinnverlagerungen kommt. Für die Steuerbehörden ist es in der Praxis aber schwer zu prüfen, ob die Höhe dieser Zahlungen angemessen ist, da es faktisch keine Vergleichswerte für iPhone-Patente gibt.

Exkurs: Amazon als aktuelles Beispiel „aggressiver“ Steuergestaltung

Die Besteuerung der Digitalwirtschaft tritt auch durch spektakuläre Fälle von (legaler) Steuervermeidung in den Fokus von Politik und Medien. Für besondere Aufmerksamkeit hat jüngst die Meldung über die effektive Steuerbelastung von Amazon in den USA gesorgt. Der Konzern soll im Jahr 2018 trotz eines Gewinns von rund 11 Mrd. Dollar in den USA auf Bundesebene keine Körperschaftsteuer gezahlt, sondern eine Steuergutschrift von rund 130 Mio. Dollar erhalten haben. Das entspricht einem effektiven Steuersatz von -1 Prozent, während der tarifliche Körperschaftsteuersatz auf Bundesebene bei 21 Prozent liegt. Diese negative Steuerbelastung ist unter anderem auf bestimmte Steuervergünstigungen zurückzuführen, die beispielsweise bei der Zuteilung von Aktien an Mitarbeiter gewährt werden.² Darüber hinaus gelten seit 2018 verbesserte Abschreibungsregeln, die für bestimmte Wirtschaftsgüter eine Sofortabschreibung vorsehen.³ Es ist daher davon auszugehen, dass Amazon lediglich die bestehenden Steuervergünstigungen im US-amerikanischen Steuerrecht umfassend genutzt hat und daher trotz hoher Gewinne keine Körperschaftsteuer auf Bundesebene zahlen musste.

¹ „So wird in der Politik vielfach vor der Marktmacht der großen US-Digitalunternehmen gewarnt, die zu Lasten von Wettbewerbern und Konsumenten geht. Beispielsweise können Unternehmen durch das Sammeln von Daten eine marktbeherrschende Stellung erlangen und diese dazu nutzen, von verschiedenen Konsumenten unterschiedliche Preise zu verlangen.“ (Fuest et al 2018b, S. 36).

„Allerdings kann man nicht behaupten, dass die Digitalisierung generell die Marktmacht der Unternehmen auf Kosten der Konsumenten steigert. Vielfach ist das Gegenteil der Fall, beispielsweise deshalb, weil Preisvergleichsplattformen es den Konsumenten erleichtern, das preiswerteste Angebot zu finden.“ (Fuest 2018a, S. 24) Derzeit überprüft das US-Justizministerium, ob die großen US-Digitalkonzerne den Wettbewerb zu Lasten von Verbrauchern und konkurrierenden Unternehmen behindern. Vgl. <https://www.golem.de/news/wettbewerb-us-regierung-ermittelt-gegen-amazon-facebook-und-google-1907-142738.html>. Auch auf europäischer Ebene wurden in den letzten Jahren einige wettbewerbsrechtliche Verfahren gegen Digitalkonzerne geführt. Beispielsweise sind wegen Verstößen gegen das europäische Kartellrecht Geldbußen in Milliardenhöhe gegen Google verhängt worden. Vgl. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1770_de.htm.

² Vgl. *Ingraham* (2019) und *ITEP* (2019).

³ Da Amazon zuletzt umfangreiche Investitionen getätigt hat, dürften die Abschreibungsmodalitäten die Steuerbelastung erheblich reduziert haben.

Aus diesem Grund steht die Besteuerung internationaler Digitalkonzerne seit Jahren auch im Fokus der nationalen und internationalen Steuerpolitik. Große Aufmerksamkeit erregen vor allem spektakuläre Fälle von legaler, aber als „aggressiv“ wahrgenommener Steuergestaltung durch US-amerikanische Unternehmen (siehe Exkurs). Daher will die Politik verstärkt gegen Steuervermeidung vorgehen, um eine „gerechte Besteuerung großer Konzerne, insbesondere auch der Internetkonzerne“⁴ sicherzustellen. Die vorerst gescheiterte Initiative der EU-Kommission zur Digitalsteuer zeigt jedoch, dass sich diese politischen Absichtsbekundungen u. a. wegen unerwünschter wirtschaftlicher und steuerlicher Nebenwirkungen nicht ohne Weiteres umsetzen lassen.⁵ Zudem trifft die Digitalisierung nicht nur Internetunternehmen, sondern wälzt auch vermeintlich traditionelle Branchen – wie die Automobilindustrie oder den Maschinenbau – in rasanter Geschwindigkeit um. Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass internationale Steuervermeidung keineswegs ein Phänomen ist, das nur in der Digitalwirtschaft auftritt.⁶ Es ist daher nicht sinnvoll, eine Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung auf die Digitalkonzerne zu beschränken. Der Ansatz der OECD, der alle Wirtschaftssektoren in den Blick nimmt, erscheint daher tragfähiger als die Vorschläge der EU-Kommission zur stärkeren Besteuerung der Digitalwirtschaft.

Bei den weiteren Diskussionen ist zu berücksichtigen, dass die Politik in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen gegen internationale Gewinnverlagerung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene beschlossen und z. T. bereits umgesetzt hat. Zu nennen sind hier vor allem die BEPS-Beschlüsse⁷ von OECD und G20 sowie die damit korrespondierende Anti-Missbrauchsrichtlinie ATAD⁸ der EU. Hinzu kommen noch diverse Maßnahmen, die die steuerliche Transparenz erhöhen sollen (z. B. Country-by-Country Reporting, automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten, Anzeigepflicht für Steuergestaltungen). Zudem ist Deutschland auch unilateral aktiv geworden und hat beispielsweise eine Lizenzschränke oder die Einschränkung der strafbefreienden Selbstanzeige beschlossen. Dabei geht die deutsche Steuerpolitik z. T. über die internationalen bzw. europäischen Standards hinaus, wie z. B. bei der Lizenzschränke. Die Effekte der verschärften Abwehrgesetzgebung können bisher noch nicht fundiert beurteilt werden. Das liegt u. a. daran, dass die BEPS-Beschlüsse noch bis Ende 2019 ins nationale Recht umgesetzt werden sollen.

Vor diesem Hintergrund sollen im *DSi-Rundschreiben* die aktuellen Verhandlungen auf OECD- und G20-Ebene zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung dargestellt und vorläufig bewertet

⁴ CDU/CSU/SPD (2018), S. 7.

⁵ Siehe dazu Kapitel 2.2.

⁶ Vgl. *Fuest* (2018), S. 25: „Zutreffend ist, dass multinationale Unternehmen generell über Möglichkeiten verfügen und diese auch nutzen, durch steuerliche Gestaltungen Gewinne in Niedrigsteuerränder zu verlagern. Dieses Problem geht aber weit über den Bereich digitaler Geschäftsmodelle hinaus.“

⁷ BEPS steht für Base Erosion and Profit Shifting.

⁸ ATAD: Anti-Tax Avoidance Directive.

werden. Wichtige Aspekte sind dabei Effektivität, Zielgenauigkeit und Bürokratieaufwand weiterer Maßnahmen gegen Steuervermeidung, aber auch die daraus resultierenden fiskalischen Auswirkungen für Deutschland. Zudem soll schlaglichtartig beleuchtet werden, wie internationale Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen in aktuellen finanzwissenschaftlichen Studien bewertet wird.

2. Europäische Diskussionen zur Besteuerung der Digitalwirtschaft

2.1 Besteht ein Steuersatzgefälle zwischen Digitalwirtschaft und den übrigen Unternehmen?

Die öffentliche Debatte um die Besteuerung der Digitalwirtschaft wurde nicht nur durch die Medienberichte, sondern auch durch die EU-Kommission befeuert. So hat der Kommissar für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, *Pierre Moscovici*, wiederholt auf ein vermeintliches Steuersatzgefälle zugunsten der Digitalwirtschaft hingewiesen. Demnach beträgt die Steuerbelastung digitaler Unternehmen im Durchschnitt rund 9 Prozent. Das sei weniger als die Hälfte der Steuerbelastung nicht-digitaler Unternehmen, die im Durchschnitt bei 21 Prozent liege (siehe *Abbildung 2*)⁹

Abb. 2: Vermeintliches Steuersatzgefälle zwischen Digitalwirtschaft und traditionellen Branchen



Quelle: EU-Kommission (2017).

Die EU-Kommission beruft sich auf eine Studie, die der Finanzwissenschaftler *Christoph Spengel* von der Universität Mannheim mitverfasst hat. Inzwischen hat *Spengel* jedoch klargestellt, dass seine Forschungsergebnisse nicht korrekt interpretiert worden seien. So wird in der Studie ein „Digital Tax Index“ erstellt, in dem für ein hypothetisches Investitionsvorhaben im digitalen Bereich eine effektive

⁹ ‚First, there is a question of fairness. Our Single Market relies on a level playing field, where all companies – large or small, digital or not – pay tax where they make their profits. Yet on average, domestic digitalised business models are subject to an effective tax rate of only 9%. This is less than half compared to traditional business models facing an effective tax rate of 21%.‘ Vgl. *Europäische Kommission* (2018d).

Steuerbelastung ermittelt wird. Dabei werden insbesondere auch Rechtsvorschriften in den EU-Staaten berücksichtigt, die beispielsweise eine begünstigte Besteuerung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben vorsehen. Die Behauptungen der EU-Kommission, dass die Digitalwirtschaft unterbesteuert sei, hält *Spengel* insofern für nicht zutreffend, da die teilweise begünstigte Besteuerung politisch erwünscht sei.¹⁰ Diese Einschätzung wird von *Clemens Fuest*, Präsident des ifo-Instituts, geteilt: „Die These, es gebe ein unerwünschtes Steuergefälle zwischen Digitalwirtschaft und herkömmlicher Wirtschaft, das durch die Digitalsteuer auszugleichen wäre“, bezeichnet Fuest als „irreführend“. Letztlich würden die Zahlen der EU-Kommission nur verdeutlichen, dass „die existierenden nationalen Steuersysteme digitale Unternehmen unter anderem wegen ihrer Forschungsintensität begünstigen“.¹¹

Auch eine Studie des European Centre for International Political Economy (ECIPE) hinterfragt die Argumentation der EU-Kommission kritisch.¹² Dabei wird die durchschnittliche Steuerbelastung ermittelt, indem die geprüften Jahresberichte börsennotierter Unternehmen und die darin ausgewiesenen Steuerzahlungen herangezogen werden.¹³ Für den Zeitraum 2012 bis 2016 zeigt sich, dass der durchschnittliche effektive Steuersatz bei traditionellen Unternehmen¹⁴ 27,7 Prozent beträgt. Die effektive Steuerbelastung von großen, international bekannten Digital-Unternehmen¹⁵ weicht hiervon nur geringfügig ab und liegt im Durchschnitt bei 26,8 Prozent. Die Behauptung der EU-Kommission, dass ein gravierendes, politisch unerwünschtes Besteuerungsgefälle zwischen Digitalwirtschaft und herkömmlicher Wirtschaft besteht, lässt sich somit empirisch nicht belegen.

2.2 Initiativen der EU-Kommission zur Besteuerung von Digitalunternehmen¹⁶

Die EU-Kommission hat im März 2018 zwei Richtlinienvorschläge zur Besteuerung der Digitalwirtschaft vorgelegt. Danach sollen bestimmte digitale Dienstleistungen ab dem Jahr 2020 mit einer Digitalsteuer belastet werden. Mittelfristig soll die Digitalsteuer jedoch auslaufen und durch das Kon-

¹⁰ Vgl. *Universität Mannheim* (2018). Siehe auch *Olbert/Spengel* (2019), S. 5: „The primary drivers of these results are the following. (i) Investment costs of digital business models can typically be immediately expensed (e.g., personnel expense in the course of data mining or software development); (ii) fixed asset investments of digital businesses such as acquired software typically face more generous depreciation rates than traditional assets such as plant or machinery; and (iii) special provisions such as bonus/hyper deductions for high-tech investments (e.g., in Italy), R&D tax credits (e.g., in Austria), and IP box regimes favor digital business models to a substantially greater extent than traditional businesses.“

¹¹ Vgl. *ifo-Institut* (2018).

¹² Vgl. *Bauer* (2018a).

¹³ Es handelt sich somit um Daten der Handelsbilanz, die von den Daten der Steuerbilanz erheblich abweichen können. Daher kann die Auswertung dieser Daten nur eine erste Orientierung über die Steuerbelastung der untersuchten Unternehmen vermitteln.

¹⁴ Es handelt sich dabei um die Unternehmen, die im Aktienindex EURO STOXX 50 gelistet sind.

¹⁵ Dabei handelt es sich um folgende Unternehmen: Amazon, Expedia, Google, Facebook, Netflix, Microsoft, RELX Group PLC, Salesforce.com, Spotify, Twitter, SAP, Oracle und Ebay.

¹⁶ Vgl. *DSi* (2018).

zept einer virtuellen Betriebsstätte („signifikante digitale Präsenz“) ersetzt werden, die als zusätzlicher Anknüpfungspunkt für die Ertragsteuern dienen soll. Damit die beiden Richtlinienvorschläge in Kraft treten, ist die Zustimmung aller EU-Staaten erforderlich.

Die temporäre Digitalsteuer ist als indirekte Steuer konzipiert. Sie soll mit einem Steuersatz von 3 Prozent auf die Bruttoerträge erhoben werden, die aus bestimmten digitalen Dienstleistungen abzüglich Mehrwertsteuer erzielt werden. Erfasst werden u. a. Erträge aus dem Verkauf von Online-Werbeflächen, Erträge aus digitalen Vermittlungsgeschäften sowie Erträge aus dem Verkauf von Daten, die aus Nutzerinformationen generiert werden. Steuerpflichtig sind Unternehmen, deren weltweiter Gesamtumsatz 750 Millionen Euro pro Jahr übersteigt, wovon 50 Millionen auf die EU entfallen müssen. Zur Abmilderung einer Doppelbesteuerung soll die Digitalsteuer als Betriebsausgabe abziehbar sein.

Zweiter Bestandteil des Kommissionsvorschlags ist die virtuelle Betriebsstätte, die mittelfristig an die Stelle der Digitalsteuer treten soll. Das Konzept einer virtuellen Betriebsstätte soll die derzeitigen Besteuerungsregeln, wonach Gewinne in der Regel am Ort der Wertschöpfung besteuert werden, ergänzen. Eine virtuelle Betriebsstätte soll dann entstehen, wenn mit digitalen Dienstleistungen mindestens 7 Millionen Euro Umsatz erzielt werden, der Dienstleister über mehr als 100.000 aktive Nutzer verfügt oder mehr als 3.000 Verträge mit gewerblichen Nutzern über digitale Dienstleistungen abschließt.

Die verschärfte Besteuerung der Digitalwirtschaft begründet die EU-Kommission nicht zuletzt mit fiskalischen Zielen. So sollen die nationalen Steuerbemessungsgrundlagen vor einer Aushöhlung geschützt und dadurch die „Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte“³ gesichert werden. Mit anderen Worten soll das Gesetzespaket den Mitgliedstaaten zusätzliche Einnahmen verschaffen. Die EU-Kommission rechnet damit, dass die Einnahmen aus der Digitalsteuer EU-weit 4,7 Milliarden Euro betragen werden, wobei rund 0,6 Milliarden Euro auf Deutschland entfallen.⁴ Berücksichtigt man allerdings die vorgesehene Abzugsfähigkeit der Digitalsteuer bei den Ertragsteuern, dürften die geschätzten Mehreinnahmen um etwa 30 Prozent niedriger ausfallen und sich für Deutschland bei rund 400 Millionen Euro/Jahr bewegen.

Nach längerer Diskussionen konnten sich die EU-Finanzminister nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen. Auch ein Kompromiss-Vorschlag, wonach die Digitalsteuer nur noch Werbeumsätze erfassen sollte, kam nicht zum Zuge. Da Steuerrechtsänderungen in der EU Einstimmigkeit erfordern, ist das Projekt einer europäischen Digitalsteuer vorerst gescheitert.¹⁷ Einige Länder – darunter Frank-

¹⁷ Irland, Dänemark, Schweden und Finnland hatten sich gegen das Vorhaben ausgesprochen.

reich, Spanien, Italien, Großbritannien und Österreich – wollen nunmehr nationale Digitalsteuern einführen.¹⁸ Bundesfinanzminister Scholz hat hingegen angekündigt, die laufenden Beratungen auf internationaler Ebene abzuwarten. Sollten bis 2020 die OECD-Staaten keine Einigung zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung erzielen, will Deutschland eine europäische Lösung anstreben.

Die Vorschläge der EU-Kommission zur verschärften Besteuerung der Digitalwirtschaft sollten jedoch nicht noch einmal aufgegriffen werden. Vor allem die geplante Digitalsteuer weist gravierende steuer- und wirtschaftspolitische Mängel auf:

- **Ungerechte Bruttobesteuerung:** Die Digitalsteuer ist als 3-prozentige Abgabe auf die Bruttoumsätze konzipiert. Betriebsausgaben werden also nicht von der Bemessungsgrundlage der Steuer abgezogen. Eine solche Bruttobesteuerung verstößt eklatant gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, weil Umsatz nicht notwendigerweise Gewinn und damit mit Leistungsfähigkeit einhergeht. Die Digitalsteuer ist daher bereits aus Gerechtigkeitsgründen abzulehnen.
- **Äquivalenzprinzip greift nicht:** Auch das Äquivalenzprinzip kann nicht zwingend zur Begründung einer Digitalsteuer herangezogen werden. So kann nicht belegt werden, dass virtuelle Betriebsstätten in ähnlicher Weise auf öffentliche Infrastruktur angewiesen sind und diese deshalb genauso mitfinanzieren sollen wie physische Betriebsstätten. Soweit Digitalunternehmen physische Betriebsstätten aufweisen, wie z. B. Amazon-Logistikzentren, unterliegen diese den hiesigen Unternehmenssteuern.
- **Willkürliche Mehrfachbelastungen:** Die effektive Belastung durch die Digitalsteuer ist von der Umsatzrendite abhängig und trifft daher renditeschwache Unternehmen besonders stark. Zusammen mit den Ertragsteuern liegt dann die Gesamtbelastung häufig bei mehr als 50 Prozent.
- **Hohe Bürokratiekosten:** Die Abgrenzung zwischen steuerpflichtigen digitalen Umsätzen und den übrigen Umsätzen erscheint willkürlich und wird daher hohe Bürokratiekosten und große Rechts- und Planungsunsicherheit für die Unternehmen verursachen.
- **Verschärfung der Handelskonflikte:** Die Digitalsteuer dürfte andere Staaten zu Gegenmaßnahmen veranlassen und den Handelsstreit mit den USA weiter verschärfen.
- **Unerwünschte Nebenwirkungen:** Die Digitalisierung erfasst alle Branchen. Anders als von der EU-Kommission beabsichtigt, kann daher die Digitalsteuer auch traditionelle Unternehmen treffen. Zudem wird die zusätzliche Steuerbelastung nicht nur von den Aktionären, sondern

¹⁸ Vgl. *Schneemelcher* (2019). In Frankreich wurde eine Digitalsteuer auf Werbeumsätze im Juli 2019 beschlossen und soll rückwirkend vom 1.1.2019 an erhoben werden. Siehe auch *Abbildung A1* im Anhang.

auch von Arbeitnehmern und Konsumenten in Form geringerer Lohnzuwächse bzw. höherer Preise getragen.

Aus diesen Gründen sollte die Bundesregierung die Einführung einer europäischen Digitalsteuer auch dann ablehnen, wenn eine Überarbeitung der internationalen Besteuerungsregelungen auf OECD-Ebene bis 2020 nicht gelingt.

3. Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen im Spiegel der Forschung

Der Steuerwettbewerb im Unternehmensbereich hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend verschärft. So ist in der EU der durchschnittliche tarifliche Steuersatz auf die Gewinne von Kapitalgesellschaften von 47,1 Prozent (1981) auf 21,3 Prozent (2018) gefallen.¹⁹ Jüngst hat sich die Intensität des Standortwettbewerbs durch die 2018 in Kraft getretene US-Steuerreform und zahlreiche Steuersatzsenkungen in den EU-Ländern weiter erhöht.²⁰

Bei der Konkurrenz um Unternehmens-Ansiedlungen und Steuersubstrat stehen vor allem multinationale Unternehmen im Fokus. Diese zeichnen sich traditionell durch eine relativ große Mobilität aus, die durch die Globalisierung sowie gesunkene Transport- und Kommunikationskosten noch einmal zugenommen hat. In der Wissenschaft ist daher von einer „Entkoppelung der tatsächlichen durchgeführten ökonomischen Aktivität von einem bestimmten Standort“ die Rede.²¹ Dabei sind u. a. folgende Verhaltensmuster zu beobachten:

„Ein in der Praxis häufig vorkommendes Beispiel hierfür sind formal in Niedrigsteuerrändern registrierte Managementfunktionen, die den für die steuerliche Behandlung von ökonomischen Aktivitäten relevanten Unternehmenssitz determinieren. Auch internationale Holdingkonstruktionen werden verstärkt eingesetzt und befördern die Entkoppelung von tatsächlich durchgeführter ökonomischer Aktivität und dem Unternehmenssitz. ... Im Extremfall können somit Standortverlagerungen vollständig virtuell durchgeführt werden ...“²².

Verschärft wird dieser Trend durch die Digitalisierung der Wirtschaft. In diesem Zuge kommt immateriellen Wirtschaftsgütern – wie Patentrechten oder geistigem Eigentum – ein immer größerer Stellenwert zu. Da immaterielle Wirtschaftsgüter, anders als Fabriken oder Personal, kaum einer räumlichen Bindung unterliegen, sind letztlich „Standortverlagerungen zu verschwindend geringen Kosten möglich“.²³

¹⁹ Vgl. Spengel et al (2018), S. 24.

²⁰ Vgl. DSI (2018b), S. 2f.

²¹ Vgl. Spengel et al (2018), S. 9

²² Ebd.

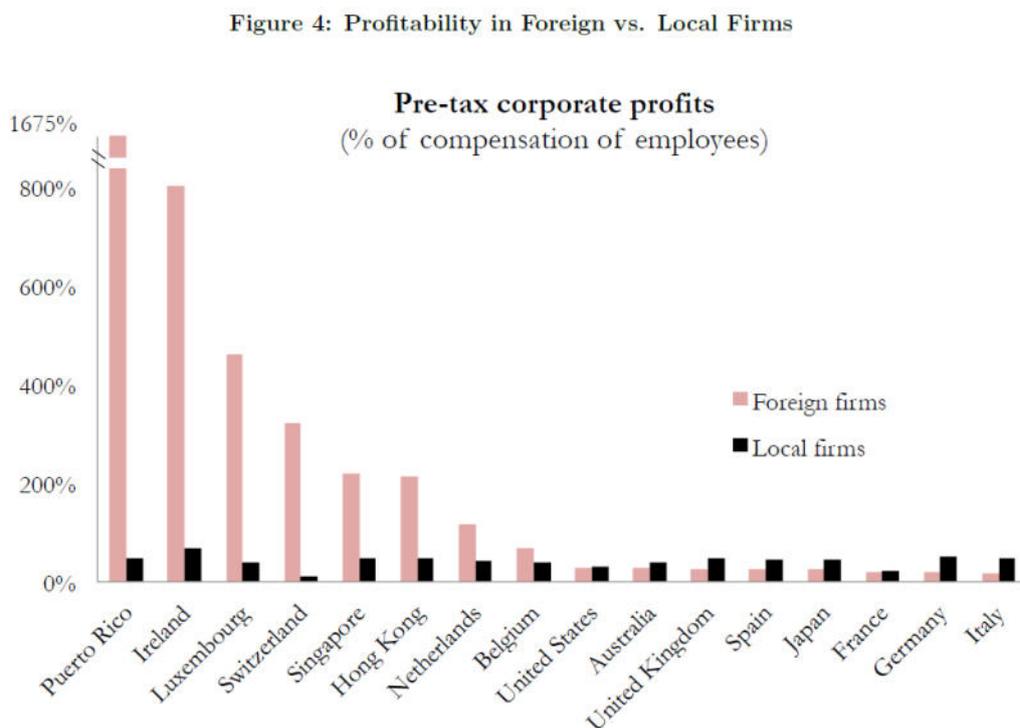
²³ Ebd.

Die Steuerpolitik der Staaten hat auf diese Entwicklung mit einer speziellen Form des Steuerwettbewerbs – der sog. *Smart Tax Competition* – reagiert. Ziel ist dabei, durch spezifische Steueranreize bestimmte Unternehmensaktivitäten anzulocken. Ein besonders bekanntes Instrument ist die Patentbox, die mit stark ermäßigten Steuersätzen die Ansiedlung von immateriellen Wirtschaftsgütern bewirken soll. Die Patentboxen werden in Europa von einer steigenden Zahl von Staaten angeboten: „Während im Jahr 2000 lediglich in zwei EU-Mitgliedstaaten ein solches steuerliches Sonderregime in Kraft war, erhöhte sich diese Zahl bis zum Jahr 2018 auf 14.“²⁴ Neben dieser Smart Tax Competition setzt sich – wie eingangs dargestellt – auch der klassische Steuersatzwettbewerb fort.

Indizien für Gewinnverlagerungen, aber Effekte der BEPS-Reformen noch unklar

Vor diesem Hintergrund untersucht eine aktuelle Studie das Ausmaß von Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen. Der wesentliche Befund ist in der *Abbildung 3* dargestellt.

Abbildung 3: Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen



Quelle: Torslov/Wier/Zucman (2018); Hinweis: Die Daten stammen aus dem Jahr 2015.

Dargestellt ist die Relation zwischen den aggregierten Vorsteuergewinnen und der Gesamtlohnsumme von Unternehmen in verschiedenen Staaten. Dabei wird zwischen Unternehmen unterschieden, die im Ausland ansässig sind, und solchen, die ihren Hauptsitz vor Ort haben. Bei den Ländern auf der linken Seite der x-Achse sind die Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen um ein Vielfaches

²⁴ Ebd., S. IX.

profitabler als die einheimischen Unternehmen. Beispielsweise beträgt in Puerto Rico das Verhältnis von Vorsteuergewinnen zur Lohnsumme bei ausländischen Unternehmen im Durchschnitt knapp 1.700 Prozent, während das Verhältnis bei einheimischen Unternehmen bei rund 40 Prozent liegt. Das deutet darauf hin, dass ausländische Unternehmen²⁵ über Tochtergesellschaften Gewinne in diese Standorte verlagert haben. Es ist daher davon auszugehen, dass in erheblichem Umfang der Ort, wo Unternehmensgewinne verbucht werden, und der Ort, wo die wirtschaftliche Wertschöpfung stattfindet, auseinanderfallen. Die Daten der Studie stammen allerdings aus dem Jahr 2015. In diesem Jahr wurde das BEPS-Maßnahmenpaket auf OECD-Ebene beschlossen. Die Umsetzung in nationales Recht wird voraussichtlich erst Ende 2019 abgeschlossen sein. Des Weiteren macht die 2018 in Kraft getretene US-Steuerreform die Gewinnverlagerung ins niedrig besteuerte Ausland unattraktiver.²⁶ Da fundierte empirische Daten zur Steuervermeidung in der Post-BEPS-Welt bislang nicht vorliegen, bleibt abzuwarten, ob diese Maßnahmen internationale Steuervermeidung wirksam eindämmen kann.

Vorsicht vor Pauschalurteilen: Externe Studie der Grünen zur Unternehmensbesteuerung

Pauschale Aussagen über die steuerliche Gestaltungspraxis von multinationalen Unternehmen, die in den Medien regelmäßig für Aufregung sorgen, sind jedoch in der Wissenschaft häufig umstritten. Das hat sich z. B. bei der Diskussion über eine aktuelle Studie zur Unternehmensbesteuerung gezeigt, die die Fraktion der Grünen im Europaparlament in Auftrag gegeben hat.²⁷ Das Ergebnis der Studie ist im Kern, dass der effektive Steuersatz für multinationale Unternehmen in Europa deutlich unter dem tariflichen Steuersatz liegt. In Deutschland liege der tarifliche Steuersatz für Gewinne von Kapitalgesellschaften bei rund 30 Prozent, während die ermittelte tatsächliche Belastung nur 20 Prozent betrage. Die Grünen sehen den Grund für die Abweichungen darin, dass „besonders multinationale Konzerne [...] überdurchschnittlich von Steuerprivilegien und Steuerschlupflöchern in der Europäischen Union“ profitieren.²⁸ Daraus wird abgeleitet, dass multinationale Unternehmen generell niedriger besteuert werden als rein national tätige Unternehmen.

Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Studie zum Teil gravierende methodische Mängel aufweist. Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass der effektive Steuersatz anhand von Handelsbilanz-

²⁵ Im Fall von Puerto Rico handelt es sich ganz überwiegend um US-amerikanische Unternehmen. Puerto Rico gehört zwar formal zum Staatsgebiet der USA, gilt für Besteuerungszwecke jedoch als Ausland. Vgl. *Torslov/Wier/Zucman (2018), S. 19.*

²⁶ Vgl. *Becker/Englisch (2018), S. 77:* „Eine ... Mindeststeuer wird auch ... auf Einkommen von ausländischen Tochtergesellschaften erhoben, sofern dieses Einkommen (genannt Global Intangible Low-Taxed Income – GILTI) immateriellen Wirtschaftsgütern zugerechnet werden kann und seine Besteuerung im Ausland unter ein gewisses Niveau fällt (13,125 % über alle ausländischen Standorte gemittelt bzw. 16,4 % ab 2026).“ Diese und andere steuerliche Sonderregime „werden das Verschieben von Gewinnen in Steueroasen deutlich erschweren – und damit auch den Kampf der Europäer gegen das Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) unterstützen.“

²⁷ Vgl. *Janský (2019).*

²⁸ Vgl. <https://sven-giegold.de/studie-unterschiede-unternehmenssteuersaetze/>.

Daten ermittelt wurde. Zwischen dem Gewinn nach Handelsbilanz und dem steuerpflichtigen Gewinn gibt es jedoch gewichtige Unterschiede. Beispielsweise werden bestimmte Einnahmen steuerfrei gestellt oder ermäßigt besteuert: „So ist es etwa innerhalb der EU verpflichtend, dass Dividenden, die eine Muttergesellschaft von einer Tochtergesellschaft erhält, freizustellen sind (sogenannte Mutter-Tochter-Richtlinie).“²⁹ Andererseits sind bestimmte Aufwendungen, wie z. B. Miet- oder Zinsausgaben, steuerlich nicht (vollständig) abzugsfähig. Das führt dazu, dass die Bemessungsgrundlage, die zur Ermittlung der Effektivsteuersätze verwendet wird, nicht den steuerpflichtigen Gewinn widerspiegelt, sondern systematisch nach unten verzerrt ist. Die tatsächlichen Gewinnsteuersätze dürften daher höher sein, als in der von den Grünen beauftragten Studie unterstellt.

Darüber hinaus ist die verwendete Datenbasis unvollständig und teilweise fehlerhaft. Eine bereinigte Stichprobe aus derselben Datenbank, die strengere Kriterien an die Datenqualität stellt, kommt zu erheblich abweichenden Ergebnissen. Demnach liegt für Kapitalgesellschaften in Deutschland die effektive Steuerbelastung im Durchschnitt bei 28 Prozent (2009-2017) und 2017 sogar bei knapp 30 Prozent. Somit „erreichte die effektive Steuerbelastung annähernd den tariflich vorgesehenen Wert in Höhe von durchschnittlich gut 30 Prozent.“³⁰ Zudem sind bei rein nationalen Unternehmen ähnlich hohe Effektivsteuersätze zu beobachten wie bei Konzerngesellschaften. Eine ältere Studie kam sogar zu dem Ergebnis, dass bei multinationalen Konzernen in Deutschland die effektive Steuerbelastung im Durchschnitt höher ausfällt als bei den übrigen Unternehmen.³¹ Zumindest für Deutschland liegt somit kaum empirische Evidenz für die Behauptung vor, dass multinationale Unternehmen generell steuerlich privilegiert werden.

Sinkende Steuersätze, stabiles Steueraufkommen

Bei der Diskussion über Steuerwettbewerb und internationale Gewinnverlagerung wird häufig übersehen, dass die Einnahmen des Staates aus der Unternehmensbesteuerung eine relativ stabile Entwicklung aufweisen. So haben sich beispielsweise die Gesamtsteuereinnahmen der EU-Staaten im Zeitraum 1995-2016 um 119 Prozent erhöht und die auf Unternehmensgewinne erhobenen Steuern sind im selben Zeitraum sogar um 147 Prozent gestiegen.³² Speziell bei den Einnahmen aus der Besteuerung von Körperschaftsteuer, zu denen auch große multinationale Konzerne zählen, ist zuletzt in den meisten führenden Industriestaaten eine steigende oder zumindest stabile Tendenz zu verzeichnen (siehe *Abbildung 4*). Auch im Langfrist-Vergleich ist trotz deutlich gesunkener Steuersätze auf Unternehmensgewinne keine Erosion des Steueraufkommens erkennbar (siehe *Abbildung 5*):

²⁹ Bräutigam/Ludwig/Spengel (2019), S. 2.

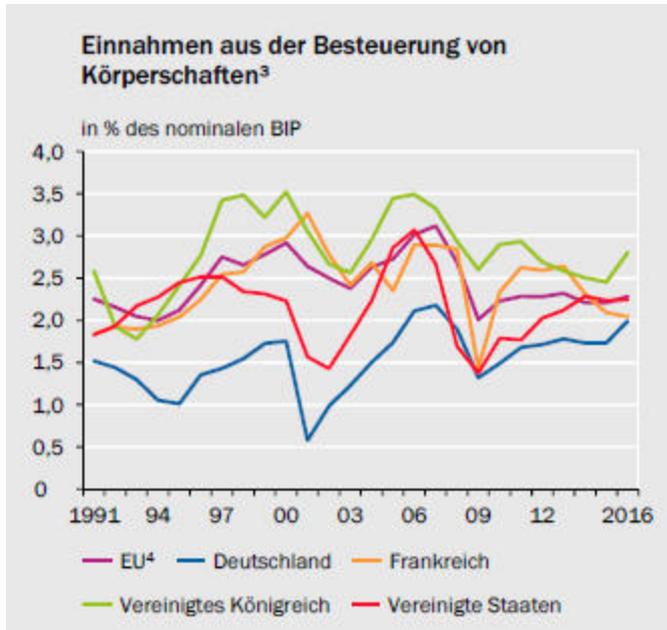
³⁰ Hentze (2019), S. 3.

³¹ Vgl. Watrin/Thomsen (2016), S. 14.

³² Vgl. Bauer (2018a), S. 6.

„Der Anteil der Gewinnsteuern am gesamten Steueraufkommen lag in den sechziger Jahren OECD-weit bei gut 8 Prozent, heute hat er ein ähnliches Niveau.“³³

Abb. 4: Einnahmen aus der Besteuerung von Körperschaften

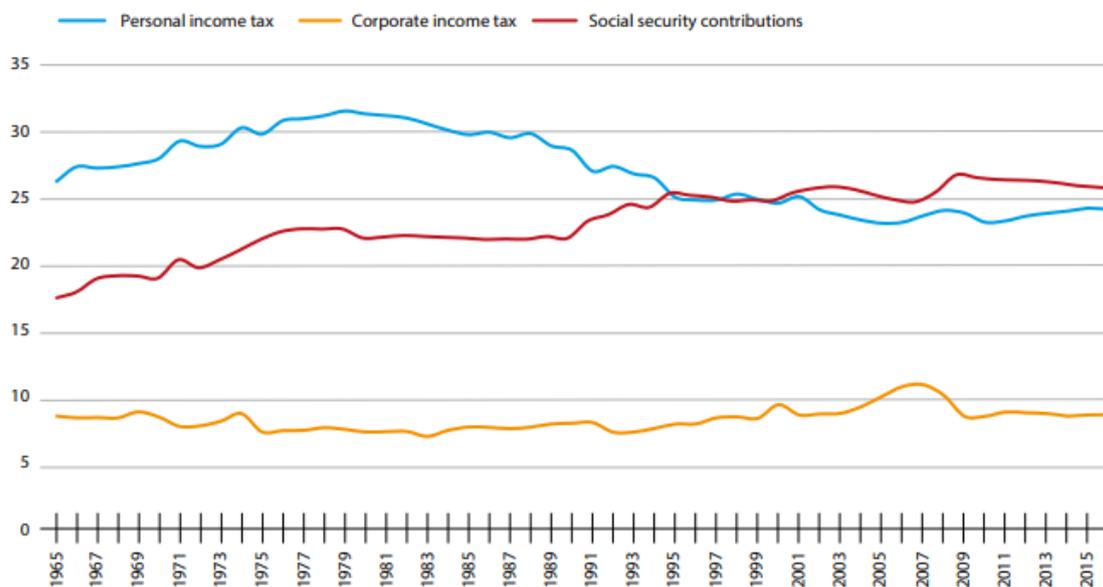


Quelle: SVR (2018), S. 302. Aufgrund von Abgrenzungsproblemen dient diese Abbildung eher einem zeitlichen Vergleich als einem Vergleich zwischen den Ländern.

³³ Vgl. Fuest (2016).

Abbildung 5: Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung auch langfristig stabil

Figure 6. Trends in tax structures, 1965-2016 (% of total tax revenue)



Quelle: OECD, Revenue Statistics 2018.

Kampf gegen Steuervermeidung hat politische Priorität

Auch wenn keine Erosion der staatlichen Einnahmehasis im Bereich der Unternehmensbesteuerung festzustellen ist, steht dennoch die Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen seit Jahren im Fokus der Steuerpolitik. Das gilt in besonderem Maße für Deutschland, wie ein Blick auf einschlägige Aussagen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zeigt:

„Wir wollen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung, unfairen Steuerwettbewerb und Geldwäsche effizient und unbürokratisch im nationalen, europäischen und internationalen Rahmen bekämpfen. Wir unterstützen ausdrücklich alle Bemühungen für eine gerechte Besteuerung großer Konzerne, insbesondere auch der Internetkonzerne. Dabei setzen wir weiterhin auf internationalen Konsens.“³⁴

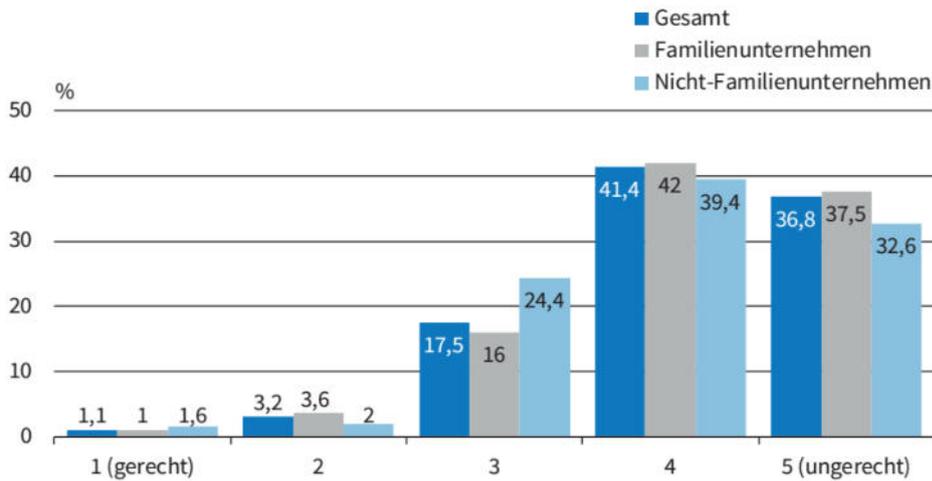
Diese Bewertung spiegelt sich grundsätzlich auch in der Wahrnehmung der deutschen Wirtschaft wider. In einer Befragung, an der sich mehr als 1.250 Familien- und Nicht-Familienunternehmen aus Deutschland beteiligt haben, wird die Besteuerung von multinationalen Unternehmen überwiegend als ungerecht bezeichnet (siehe *Abbildung 6*). Mit Blick auf den Reformbedarf in Deutschland nennen die befragten Unternehmen eine stärkere internationale Koordination gegen Steuervermeidung –

³⁴ CDU/CSU/SPD (2018), S. 69.

nach dem Abbau von Bürokratie und noch vor Steuersatzsenkungen – als zweitwichtigste Maßnahme (siehe Abbildung 7).³⁵

Abbildung 6: Gerechtigkeit des internationalen Steuersystems (Unternehmensbefragung)

Wie beurteilen Sie das internationale Steuersystem im Hinblick auf die Besteuerung von international agierenden Unternehmen?

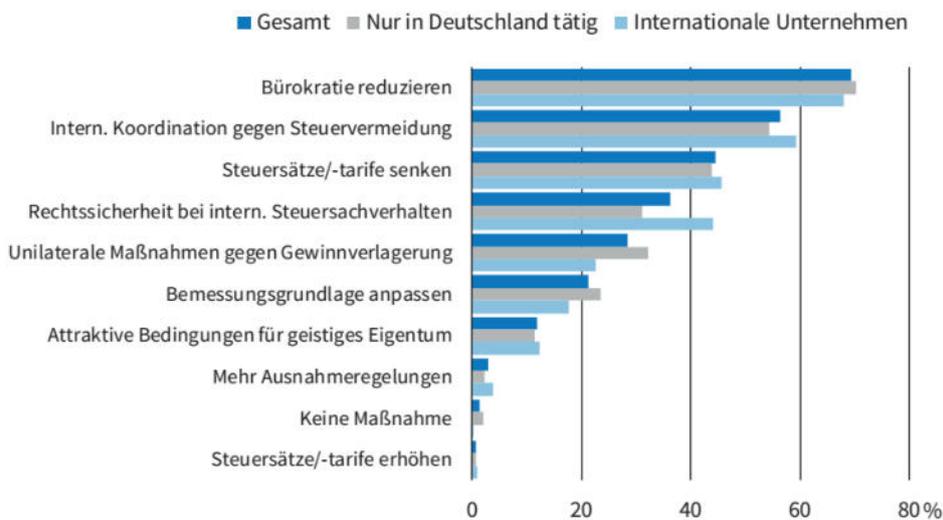


Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 093).

© ifo Institut

Abbildung 7: Reformbedarf in Deutschland (Unternehmensbefragung)

Wie sollte die deutsche Politik auf den internationalen Steuerwettbewerb reagieren?



Quelle: Unternehmensbefragung, Berechnungen des ifo Instituts (N = 1 082).

© ifo Institut

Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit fortschreitender Digitalisierung und den dadurch möglicherweise weiter zunehmenden Möglichkeiten, immaterielle Wirtschaftsgüter steuermindernd

³⁵ Vgl. Rathje/Wohlrabe (2018).

zu verlagern, die Steuereinnahmen aus Unternehmensgewinnen – im Vergleich zu anderen Steuerquellen – an Bedeutung verlieren. Langfristig dürfte die Politik dann in die Versuchung kommen, diese Einnahmeausfälle durch eine verschärfte Besteuerung von weniger mobilen Bemessungsgrundlagen auszugleichen. In diesem Zuge könnte daher die Abgabenlast von Arbeitnehmern und Konsumenten oder auch von Wohneigentümern und Mietern weiter ansteigen. Da die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland – auch im internationale Vergleich – bereits sehr hoch ist³⁶, sollte eine solche Entwicklung vermieden werden. Es spricht daher einiges dafür, die internationalen Besteuerungsregeln sachgerecht und zielgenau an die neuen Anforderungen einer digitalisierten Wirtschaft anzupassen. Dabei gilt es, sowohl steuerliche und bürokratische Mehrfachbelastungen für Unternehmen als auch Steuermindereinnahmen für den deutschen Staat zu vermeiden.³⁷

4. Aktuelle Reformvorschläge auf OECD- und G20-Ebene

Über die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft wird bereits seit mehreren Jahren auf internationaler Ebene diskutiert. Im Jahr 2015 haben OECD und G20 im Rahmen des BEPS-Projekts³⁸ ein Maßnahmenpakt mit 15 Aktionspunkten gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen verabschiedet. Die Besteuerung digitaler Geschäftsaktivitäten wurde zwar im Aktionspunkt 1 angesprochen, jedoch konnten sich die Staaten noch nicht auf konkrete Handlungsempfehlungen verständigen. Konsens bestand dahingehend, dass die Digitalisierung nicht auf einzelne, klar abgrenzbare Branchen beschränkt ist, sondern vielmehr die gesamte Wirtschaft erfasst. Problematisch sei, dass für digitale Geschäftsmodelle Daten und immaterielle Wirtschaftsgüter von zentraler Bedeutung sind, aber das internationale Steuerrecht bei der Gewinnbesteuerung weitgehend auf die physische Präsenz eines Unternehmens abstellt. Daher stelle sich die Frage, wie im digitalen Zeitalter die Besteuerungsrechte bei grenzüberschreitenden Aktivitäten auf die Staaten verteilt werden soll.³⁹ Um die Diskussion weiterzuführen und zu vertiefen, wurde eine Arbeitsgruppe („Task Force on the Digital Economy“) eingesetzt, die im Jahr 2020 einen Abschlussbericht vorlegen soll.⁴⁰

³⁶ Vgl. *DSi* (2019).

³⁷ Weder realistisch noch sinnvoll ist es hingegen, die globale Standortkonkurrenz gänzlich zu unterbinden. Denn Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann dazu beitragen, die steuerliche Belastung für die Bürger und Unternehmen zu begrenzen. Da sich Steuerzahler einer übermäßigen Besteuerung letztlich durch Abwanderung entziehen können, wirkt der Steuerwettbewerb tendenziell disziplinierend auf den einnahmemaximierenden Staat. Dadurch können auch Anreize gesetzt werden, die staatlichen Aktivitäten von einem ineffizient hohen Niveau zurückzuführen (vgl. *DSi* 2015, S. 59). Funktionierender Steuerwettbewerb benötigt aber ein Regelwerk, das rein künstlichen Gewinnverlagerungen (in Niedrigsteuerländer) entgegenwirken kann und damit in der Lage ist, das Auseinanderfallen von Besteuerung und wirtschaftlicher Wertschöpfung zu vermeiden.

³⁸ BEPS steht für „Base Erosion and Profit Shifting“.

³⁹ Vgl. *OECD* (2019), S. 5.

⁴⁰ In *Abbildung A2* im Anhang ist der Ablauf der bisherigen OECD-Beratungen im Überblick dargestellt.

Anfang 2019 hat die OECD einen Reformvorschlag veröffentlicht, der aus zwei Säulen besteht (siehe *Abbildung 8*):

- *Säule 1*: Neuordnung der Besteuerungsrechte und Zuordnungsregeln für Unternehmensgewinne
- *Säule 2*: Einführung einer globalen effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen

Zur Säule 1 haben die USA, Großbritannien und eine Gruppe von 24 Staaten, zu denen u. a. Indien, Kolumbien und Ghana zählen, verschiedene Ansätze zur Diskussion gestellt. Das Konzept einer internationalen Mindestbesteuerung (Säule 2) haben Deutschland und Frankreich gemeinsam eingebracht. Die G20-Finanzminister haben diese Überlegungen auf ihrem Treffen im Juni 2019 begrüßt und zugleich unterstrichen, dass ein internationaler Konsens bis 2020 erreicht werden soll.⁴¹ Das Bundesfinanzministerium wertet die G20-Beschlüsse bereits als Durchbruch für die deutsch-französische Initiative und will die Verhandlungen in der OECD weiter vorantreiben.⁴²

Abbildung 8: Die OECD-Vorschläge auf einen Blick



Quelle: BDI (2019).

⁴¹ „We welcome the recent progress on addressing the tax challenges arising from digitalization and endorse the ambitious work program that consists of a twopillar approach, developed by the Inclusive Framework on BEPS. We will redouble our efforts for a consensus-based solution with a final report by 2020.“ Vgl. *G20* (2019), Rz. 11.

⁴² „Und mit dem eindeutigen Mandat der 20 größten Wirtschaftsnationen lassen sich auch kleinere Einzelstaaten, die derzeit noch von unfairer Steuerwettbewerb profitieren, von der Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens überzeugen.“ *BMF* (2019).

4.1 Neuordnung der Besteuerungsrechte für Unternehmensgewinne (Säule 1)⁴³

Im Rahmen der ersten Säule schlägt die OECD eine Neuordnung der internationalen Besteuerungsrechte vor. Bisher ist für die steuerliche Gewinnzuteilung die physische Präsenz der Unternehmen maßgeblich. Somit darf ein Staat die Unternehmensgewinne besteuern, wenn dort eine Betriebsstätte bzw. eine Niederlassung vorhanden ist. Das führt im Ergebnis dazu, dass das Land, in dem ein Unternehmen seinen Stammsitz hat und einen Großteil der Wertschöpfung erzielt, vorwiegend das Recht zur Gewinnbesteuerung eingeräumt bekommt. Staaten mit einem Außenhandelsüberschuss wie Deutschland profitieren von dieser Regelung, da sie von exportorientierten Unternehmen im Inland einen Großteil der Gewinnsteuern vereinnahmen können. Ländern, in denen die Konsumenten leben, steht hingegen die Umsatzsteuer auf die importierten Waren und Dienstleistungen zu.

Die Digitalisierung ermöglicht es allerdings multinationalen Unternehmen zunehmend, ihre Leistungen weltweit anzubieten, ohne im Absatzmarkt nennenswert physisch präsent zu sein. Daher befürworten verschiedene Staaten eine Neuordnung der internationalen Gewinnzuordnungsregeln. Im Kern geht es darum, dass ein Staat, der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen Markt- und Kundenzugang gewährt, die daraus resultierenden Gewinne zumindest anteilig besteuern darf.⁴⁴ In diesem Zusammenhang werden auf OECD-Ebene derzeit drei Reformmodelle diskutiert.

UK-Vorschlag: „user participation“-Ansatz

Der britische Vorschlag („user participation“-Ansatz) ist begrenzt auf Unternehmen, die rein digitale Geschäftsmodelle betreiben. Das sind beispielsweise die Anbieter von Social Media-Plattformen, Internet-Suchmaschinen und Online-Marktplätzen. Es wird argumentiert, dass diese Unternehmen maßgeblich vom aktiven Verhalten der Nutzer und den von ihnen bereitgestellten Daten profitieren. Die Unternehmensbesteuerung soll daher künftig nicht mehr allein an das Vorhandensein einer Betriebsstätte anknüpfen, sondern auch die Wertschöpfungsbeiträge der Nutzer digitaler Leistungen berücksichtigen. Hierfür sollen die Verrechnungspreisregeln insoweit modifiziert werden, dass die sog. nicht-routinemäßigen Gewinne anhand der aktiven Nutzer zwischen den (Markt-)Staaten aufgeteilt werden. Für die Routinetätigkeiten eines Unternehmens sollen hingegen die bisherigen Verrechnungspreisregeln, die auf den Fremdvergleichsgrundsatz abstellen, weiterhin zur Anwendung kommen.

US-Vorschlag: „marketing intangibles“-Ansatz

Die USA plädieren hingegen für einen „marketing intangibles“-Ansatz. Unter „marketing intangibles“ sind immaterielle Werte zu verstehen, die für die kommerzielle Verwertung eines Produkts bzw. einer

⁴³ Vgl. DIHK (2019) und BDI (2019).

⁴⁴ Unklar ist jedoch, welche öffentlichen Leistungen die Absatzländer den Unternehmen konkret zur Verfügung stellen, um den Besteuerungsanspruch rechtfertigen zu können.

Dienstleistung genutzt werden. Das können beispielsweise Marken, Firmennamen oder Kundendaten sein. Nach dem US-Vorschlag können Absatzländer die Gewinne eines Unternehmens bereits besteuern, wenn diese unter der Verwendung von immateriellen Marketingwerten erzielt worden sind. Die nicht-routinemäßigen Gewinne aus immateriellen Marketingwerten sollen dann formelhaft auf die Marktstaaten verteilt werden.⁴⁵ Anders als beim britischen Ansatz soll diese Reform nicht nur für Digitalkonzerne, sondern für sämtliche Unternehmen gelten.

24-Staaten-Vorschlag zur „signifikanten ökonomischen Präsenz“

Schließlich schlägt eine Gruppe von 24 Staaten (u. a. Indien, Kolumbien, Ghana) vor, dass Absatzländer ein Besteuerungsrecht erhalten sollen, wenn eine „signifikante ökonomische Präsenz“ vorliegt. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn eine Nutzergruppe im betreffenden Staat Daten zur Verfügung stellt, eine Website in Landessprache vorhanden und Bezahlsysteme in lokaler Währung angeboten oder landesbezogene Werbemaßnahmen ergriffen werden. Dem Vernehmen nach wird dieser Ansatz aber nicht weiter verfolgt.⁴⁶

4.2 Einführung einer globalen effektiven Mindestbesteuerung (Säule 2)

Deutschland und Frankreich haben im Jahr 2018 einen gemeinsamen Reformvorschlag („global anti-base erosion proposal“, GloBE) bei der OECD eingebracht. Ziel des Vorschlags ist es, weltweit eine effektive Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen einzuführen. Diese soll sicherstellen, dass „Unternehmensgewinne unabhängig davon, wo sie erwirtschaftet wurden, nicht unterhalb eines vereinbarten Mindestsatzes besteuert werden.“⁴⁷ Die nationale Steuerautonomie soll jedoch erhalten bleiben. Jeder Staat kann somit weiterhin selbst entscheiden, wie hoch er Unternehmen besteuern will. Durch einen internationalen Mindeststeuersatz soll jedoch der Steuerwettbewerb nach unten hin begrenzt werden.

Um das zu gewährleisten, ist zunächst eine „Income Inclusion Rule“ vorgesehen. Dieses Instrument räumt Staaten das Recht ein, „die Steuerlast von ausländischen Töchtern und Betriebsstätten inländischer Unternehmen ‚aufzustocken‘, bis der effektive Mindeststeuersatz erreicht ist.“⁴⁸ Wird beispielsweise die ausländische Tochtergesellschaft eines deutschen Konzerns mit einem effektiven Steuersatz von 5 Prozent belastet, während der internationale Mindeststeuersatz 10 Prozent beträgt, könnte der

⁴⁵ Vgl. BDI (2019).

⁴⁶ BDI (2019), S. 7.

⁴⁷ Becker/Englisch (2019).

⁴⁸ Ebd.

deutsche Fiskus die Differenz von 5 Prozentpunkten nachversteuern. Eine derartige Hinzurechnungsbesteuerung ist im nationalen Steuerrecht vieler Staaten bereits verankert. Beispielsweise schreibt das deutsche Außensteuerrecht vor, dass bestimmte Einnahmen – wie z. B. Einnahmen aus Lizenzen oder Darlehen – deutscher Unternehmen im Ausland nachbelastet werden können.⁴⁹ Anders als bei der deutschen Hinzurechnungsbesteuerung sollen bei der internationalen Mindestbesteuerung allerdings sämtliche Einkünfte berücksichtigt werden und nur eine Aufstockung auf den Mindeststeuersatz erfolgen.

Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass alle Staaten die „Income Inclusion Rule“ auch tatsächlich einführen. Ergänzend soll daher der Betriebsausgabenabzug bei Zahlungen ins Ausland durch eine „Tax on Base Eroding Payments“ beschränkt werden. So sollen Zahlungen an verbundene Unternehmen im Ausland nicht steuerlich abzugsfähig sein, wenn dort die Gewinne keiner Mindestbesteuerung unterliegen. Diese Regelung soll ebenfalls Gewinnverschiebungen ins niedrigbesteuerte Ausland entgegenwirken.

5. Vorläufige Bewertung der OECD-Reformansätze

5.1 Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen umstritten

Es gibt gewichtige Stimmen in der Wissenschaft, die die Erforderlichkeit von grundlegenden Reformen, aber auch die Vorteilhaftigkeit solcher Schritte für Deutschland bezweifeln. Hierfür sprechen folgende Argumente:

- ⇒ Die 2015 gefassten BEPS-Beschlüsse⁵⁰, aber auch die 2018 in Kraft getretene US-Steuerreform haben die Spielräume für Gewinnverlagerungen erheblich eingeschränkt. Zudem ist vorgesehen, dass die Umsetzung der BEPS-Beschlüsse ins nationale Recht erst Ende 2019 abgeschlossen sein wird. Die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen und sollte zunächst evaluiert werden, bevor weitere Reformen angegangen werden.

⁴⁹ In den USA existiert seit dem Jahr 2018 eine vergleichbare Regelung, die als GILTI-Besteuerung bezeichnet wird.

⁵⁰ Die von OECD und G20 vereinbarten Beschlüsse gegen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen („Base Erosion and Profit Shifting - BEPS“) stellen aus Sicht des Bundesfinanzministeriums einen „Meilenstein in der internationalen Steuerpolitik“ dar. Beschlossen wurde u.a., den Missbrauch von Doppelbesteuerungsabkommen zu verhindern, „aggressive“ Steuerplanungen gegenüber der Finanzverwaltung offenzulegen, standardisierte Dokumentationsanforderungen im Bereich der Verrechnungspreise für multinational tätige Unternehmen umzusetzen und den Betriebsstättenbegriff sowie die Verrechnungspreisleitlinien zu aktualisieren. Vgl. *BMF* (2017).

- ⇒ Die BEPS-Vereinbarungen würden bereits eine verschärfte Besteuerung speziell von Digitalunternehmen in den Quellenstaaten zulassen, doch die Finanzverwaltung scheint diese Möglichkeiten noch nicht erkannt zu haben oder ist nicht gewillt, diese zu nutzen.⁵¹ Zudem ist die deutsche Finanzverwaltung bei dem bereits im Jahr 2017 installierten automatisierten Informationsaustausch über Finanzkonten immer noch nicht in der Lage, sämtliche Daten an die zuständigen Finanzbehörden weiterzuleiten und diese systematisch auswerten zu lassen.⁵²
- ⇒ Bei den BEPS-Beschlüssen handelt es sich um „soft law“. Bei der Umsetzung ins nationale Recht bestehen insofern erhebliche Spielräume. Die EU hat bei der BEPS-Umsetzung eine Vorreiterrolle eingenommen und eine verbindliche Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken erlassen (ATAD-Richtlinien). Andere Staaten agieren hingegen flexibler und haben stärker die eigenen Standortinteressen im Blick. So dürften Teile der US-Steuerreform, die eine Art Patentbox etablieren (FDII), nicht BEPS-konform sein. Als Hochsteuerland sollte daher Deutschland kein Interesse haben, sich erneut ein rechtliches Korsett anzulegen und dadurch die Standortbedingungen noch weiter zu verschlechtern.⁵³
- ⇒ Die Einnahmen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen sind in den letzten Jahren – trotz zunehmender Digitalisierung – stabil geblieben, auch in Relation zum BIP.⁵⁴
- ⇒ Da jede grundlegende Reform den Marktstaaten mehr Besteuerungsrechte zuweisen dürfte, muss Deutschland aufgrund seines Außenhandelsüberschusses mit Steuermindereinnahmen rechnen.

5.2 Neuverteilung von Besteuerungsrechten (Säule 1)

Im Rahmen der Säule 1 sollen den Markt- bzw. Kundenstaaten zukünftig verstärkt Besteuerungsrechte zugeteilt werden.⁵⁵ Derzeit werden dem US-Ansatz („marketing intangibles“) die meisten Chancen zugeschrieben. Dieser ist allerdings mit zahlreichen Problemen behaftet:

⁵¹ „... die Änderungen der OECD-Verrechnungspreisrichtlinien durch die Berichte zu den Aktionspunkten 8–10 haben bis heute nicht zu einer höheren Besteuerung der ‚flüchtigen‘ Digitalunternehmen geführt, obwohl durch die Verknüpfung der Gewinne mit Personalfunktionen genügend Anhaltspunkte für eine Besteuerung gegeben wären. Aber entweder sind die Wirkungen dieser geänderten Richtlinien durch die einzelnen Steuerverwaltungen noch nicht verstanden worden oder sie sollen (bewusst) nicht angewendet werden.“ *Benz* (2019), S. M4.

⁵² Siehe dazu beispielsweise <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/datenflut-von-steuerhinterziehern-rechnungshof-warnt-vor-desaster-bei-finanzaemtern/24184036.html>.

⁵³ *Spengel et al* (2018), S. XI: „Im Gegensatz dazu unterliegen Drittstaaten nur dem ‚Soft Law‘ der OECD, dem zwar eine politische, jedoch keine rechtliche Umsetzungsverpflichtung zukommt. Diese Unverbindlichkeit wurde jüngst etwa im Zusammenhang mit der US-Steuerreform 2018 deutlich, da mit einem Präferenzregime für immaterielle Wirtschaftsgüter eine Vorschrift eingeführt wurde, die möglicherweise einem im Rahmen des BEPS-Projektes geschlossenen Konsens aller OECD-Mitgliedstaaten widerspricht.“

⁵⁴ Siehe Abbildung 5.

⁵⁵ Siehe Kapitel 4.1.

- ⇒ Es ist zweifelhaft, ob sich ein (zusätzlicher) Besteuerungsanspruch der Absatzländer überhaupt rechtfertigen lässt. Derzeit erscheinen die Besteuerungskompetenzen zwischen exportierenden und importierenden Staaten durchaus angemessen verteilt zu sein: „Die gegenwärtige Ordnung des internationalen Steuerrechts sichert den Staaten, in denen die produzierenden Unternehmen ansässig sind, den primären steuerlichen Zugriff auf deren Gewinne. Dem Land, in dem der Kunde sitzt, bleibt die Umsatzsteuer auf Lieferungen und Leistungen.“⁵⁶ Bisher sind keine überzeugenden Argumente ersichtlich, warum diese „Balance der Steuerkompetenzen zugunsten der importierenden Staaten“⁵⁷ aufgehoben werden sollte.
- ⇒ Hinzukommt, dass ansässige Unternehmen staatlich finanzierte Leistungen, wie z. B. Infrastruktur, in Anspruch nehmen. Der Sitzstaat eines Unternehmens ist daher berechtigt, die Gewinne ggf. anteilig zu besteuern. Wenn ein (Digital-)Unternehmen keine physische Betriebsstätte im Absatzland unterhält, werden öffentliche Leistungen nicht bzw. nur sehr eingeschränkt in Anspruch genommen. Daher ist das Absatzland derzeit nicht berechtigt, die Unternehmensgewinne zu besteuern. Zwar könnte argumentiert werden, dass auch multinationale Unternehmen in ihren Absatzmärkten z. B. die Rechts- und Wirtschaftsordnung nutzen. Doch wie eingangs ausgeführt, steht den Absatzländern hierfür als finanzieller Ausgleich die auf importierte Waren und Dienstleistungen erhobene Umsatzsteuer zu.
- ⇒ Die Vorschläge brechen z. T. mit den bisherigen Prinzipien des internationalen Steuerrechts. Daher ist bei der Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten und Streitigkeiten zu rechnen, zumal viele Aspekte der Reform bisher sehr unbestimmt bleiben. Uneinigkeit dürfte vor allem über die konkrete Zuteilung der Besteuerungsrechte bestehen. Dieses Problem ist auch bei den Beratungen in der OECD erkannt worden. Es wird daher die Notwendigkeit gesehen, die Kapazitäten der internationalen Streitbeilegung auszuweiten. In diesem Zusammenhang besteht das Risiko, dass es für international tätige Unternehmen verstärkt zu Mehrfachbelastungen, Rechtsunsicherheit und hohem Bürokratieaufwand kommt.
- ⇒ Zudem wird bezweifelt, ob das Konzept grundsätzlich tragfähig ist. So stellt sich die Frage, ob es tatsächlich eine belastbare Verbindung zwischen Marktstaat und Marketingaktivität gibt. Vermehrt ist bei multinationalen Unternehmen festzustellen, dass die „Marketingaktivitäten [...] nicht spezifisch an die lokalen Kundengewohnheiten und -präferenzen angepasst werden“⁵⁸, sondern eine weitgehende Standardisierung erfolgt. Daher stellt sich die Frage, ob eine Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung auf dieser Grundlage sinnvoll ist.

⁵⁶ Schön (2018).

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Holsten (2019), S. 1702.

- ⇒ Auch wichtige Detailfragen, wie die Behandlung von Verlusten, ist noch ungeklärt. So bleibt offen, ob die Marktstaaten „spiegelbildlich zum umfangreicheren Besteuerungsrecht im Gewinnfall auch eine umfangreichere Verlustnutzung akzeptieren“ müssen.⁵⁹
- ⇒ Wirtschafts- und steuerpolitisch erscheint es problematisch, das unternehmerische Risiko, das im Sitzland des Unternehmens getragen wird, zunehmend abzukoppeln von den Steuereinnahmen, die verstärkt im Marktstaat anfallen sollen.⁶⁰
- ⇒ Fraglich ist auch, ob es bei einer internationalen Einigung auch zu einer gleichzeitigen und gleichmäßigen Umsetzung der Reform in allen Staaten kommt. Durch die Erfahrung mit der Umsetzung der BEPS-Beschlüsse ist hier mit einem Regulierungsgefälle zwischen EU und den übrigen Staaten zu rechnen. Um solche Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, wird eine klare Verpflichtung der Staaten durch den Abschluss eines internationalen Vertrags angeregt.⁶¹
- ⇒ Der „marketing intangibles“-Ansatz sieht tiefgreifende Änderungen im internationalen Steuerrecht vor. Neben den existierenden Besteuerungsregeln für Unternehmen sollen grundlegend neue Prinzipien etabliert werden. So ist vorgesehen, den sog. Routine-Gewinn weiterhin nach den geltenden Verrechnungspreisregeln zu ermitteln, während der sog. Nicht-Routine-Gewinn nach neuen Regeln bestimmt werden soll. Wichtigen Parametern fehlt allerdings in diesem Zusammenhang eine empirische Grundlage. Der Ansatz dürfte daher erhebliche Abgrenzungsprobleme, hohe administrative Kosten für Unternehmen und Steuerverwaltung sowie ein großes Maß an Rechtsunsicherheit auslösen. Insgesamt handelt es sich um ein streitanfälliges Konzept, dessen Umsetzung zu einer Zunahme von internationalen Verteilungskonflikten führen würde.⁶²

5.3 Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung (Säule 2)

Der Vorschlag einer globalen Mindestbesteuerung (Säule 2)⁶³ wird insgesamt positiver bewertet. Zugleich ist aber auch bei diesem Konzept auf verschiedene Probleme bzw. offene Fragen hinzuweisen:

- Befürworter argumentieren, dass bei erfolgreicher Umsetzung die Mindestbesteuerung den internationalen Steuerwettbewerb nach unten hin begrenzen könnte. Diese würde Anreize vermindern, „Gewinne und Investitionsvorhaben rein aus Steuergründen in Niedrigsteuer-

⁵⁹ *Ebd.*, S. 1703.

⁶⁰ Vgl. *Næss-Schmidt et al* (2019), S. 15: “So, in essence, the residual profits scheme is very much an asymmetric system: the fiscal spoils from successful high-risk entrepreneurial projects are shared globally while the costs of failures are borne by the host countries.”

⁶¹ Vgl. *BDI* (2019), S. 5.

⁶² Vgl. *Holsten* 2019, S. 1702: „... im Hinblick auf den Konzeptvorschlag des ‚marketing intangible‘ sieht die OECD selbst Probleme in Gestalt von Uneinigkeiten über Besteuerungskompetenzen und daher die Notwendigkeit von starken Schiedsverfahrensmechanismen.“

⁶³ Siehe Kapitel 4.2.

Standorte zu verlagern“⁶⁴. Ein weiterer Vorteil wäre, dass steuerliche Wettbewerbsverzerrungen reduziert werden. So hätten derzeit multinationale Unternehmen Steuergestaltungsmöglichkeiten, über die kleinere und mittelständische Unternehmen mit rein nationaler Ausrichtung in der Regel nicht verfügen. Die Effektivität einer Mindestbesteuerung hängt allerdings entscheidend von der konkreten Ausgestaltung ab. Wichtige Aspekte sind vor allem

- die Höhe des internationalen Mindeststeuersatzes
- die Ermittlung der effektiven Steuerlast im Ausland, die als Basis für den Abgleich mit dem internationalen Mindeststeuersatz dient
- der Umgang mit Verlusten im Konzernverbund
- Reichweite der Mindestbesteuerung (z. B. Quellensteuer auf alle Mutter-Tochter-Zahlungen oder nur auf bestimmte Einnahmen?)

Es wird daher die Gefahr gesehen, dass durch zahlreiche Ausnahmeregelungen die Wirkung einer internationalen Mindeststeuer verpuffen könnte.⁶⁵

- Es gibt allerdings auch Autoren, die dem deutsch-französischen Vorschlag eher skeptisch gegenüberstehen. Der Sachverständigenrat sieht die Mindestbesteuerung „allenfalls als vorübergehende Lösung“ und kritisiert, dass die grundlegenden Probleme im internationalen Steuerrecht nicht angeht.⁶⁶ Da eine nationale Besteuerung eine physische Präsenz in Form einer Betriebsstätte voraussetzt, können sich digitale Unternehmen häufig einer Besteuerung vor Ort entziehen. Das Konzept der Mindestbesteuerung ändert daran im Grundsatz nichts. So wird bezweifelt, ob eine Mindestbesteuerung den internationalen Steuerwettbewerb tatsächlich eindämmen könnte. Das liege daran, dass nicht alle Staaten – z. B. aus fiskalischem und wirtschaftlichem Eigeninteresse – eine solche Abwehrgesetzgebung einführen würden. Es wäre daher zu befürchten, dass „Deutschland aufgrund des hohen Steuerniveaus als Verlierer eines solchen steuerlichen Verteilungskampfs auf der Strecke bleibt.“⁶⁷ Als weiterer Nachteil werden die voraussichtlich hohen Bürokratiekosten kritisiert. So gibt es bereits in Deutschland und in einigen anderen Staaten Mindeststeuern bzw. eine Hinzurechnungsbesteuerung auf be-

⁶⁴ *Becker/Englisch* (2019). Eine verhalten optimistische Einschätzung einer internationale Mindestbesteuerung findet sich auch bei *CE 2019*: „... a well-designed global minimum tax regime is the proposal that has the most to offer and merits further study. ... While in no way being a walk in the park, such an approach is closely linked to the aim of the BEPS process and likely to pre-sent less of a challenge from a compliance perspective.“

⁶⁵ Vgl. *Becker/Englisch* (2019): „Je nachdem, wie die Mindeststeuer gestaltet wird, kann sie das Ende des Geschäftsmodells vieler Steueroasen bedeuten – oder lediglich zu einer weiteren Nebenbedingung im Milliardenpiel der internationalen Steuervermeidung schrumpfen.“

⁶⁶ *SVR Wirtschaft* (2018), S. 310 und 314.

⁶⁷ *Spengel* (2019), S. M4.

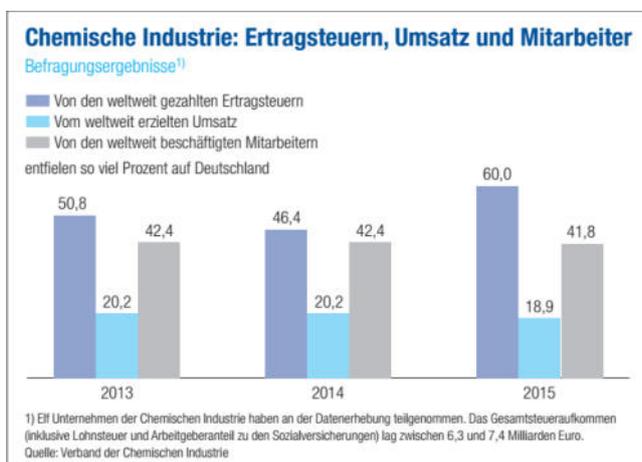
stimmte Auslandsgewinne. Wenn dieses System auf sämtliche Zahlungen ins Ausland ausgeweitet wird, würde der Verwaltungsaufwand stark zunehmen.⁶⁸ Es gibt daher Forderungen, bei der Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung zugleich die nationale Abwehr-gesetzgebung in Deutschland abzubauen, da ansonsten die Bürokratiekosten die Unternehmen überfordern würden.⁶⁹

5.4 Fiskalische Effekte der Reform: Internationaler Verteilungskampf um Steuerkuchen

Bei der Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung geht es nicht nur um die „faire“ Besteuerung von Digitalkonzernen, sondern auch um fiskalische Interessen der Staaten. So wird das Ringen um eine Reform selbst vom Bundesfinanzminister als „globaler Verteilungskampf“ bezeichnet. Die derzeitigen Besteuerungsregeln führen dazu, dass international aktive Konzerne mit Sitz in Deutschland einen Großteil der Unternehmenssteuern an den deutschen Fiskus abführen. Das verdeutlicht eine Befragung des Verbandes der Chemischen Industrie (siehe auch *Abbildung 9*):

„Anhand der Daten von elf Unternehmen der Chemischen Industrie lässt sich für die Jahre 2013 bis 2015 belegen, dass Unternehmen in Deutschland einen wesentlichen Teil ihrer globalen Ertragsteuern in Deutschland leisten. Der in Deutschland erzielte Umsatz liegt im Durchschnitt lediglich bei rund 18 bis 20 Prozent des weltweiten Konzernumsatzes; der in Deutschland gezahlte Anteil an Ertragsteuern ist im Verhältnis zu den weltweiten Ertragsteuern hingegen mit rund 46 bis 60 Prozent rund dreimal so hoch.“⁷⁰

Abbildung 9: Welcher Anteil der Gewinnbesteuerung bleibt in Deutschland?



Quelle: BDI/VCI (2017), S. 12.

⁶⁸ Vgl. *Fuest* (2019). Dieser verweist auch auf praktische Probleme bei der Umsetzung: „Bei jeder Zahlung ins Ausland müsste geprüft werden, ob sie beim Empfänger hoch genug besteuert wird. Was passiert zum Beispiel, wenn die Zahlung in ein Land geht, das die Steuern durch Subventionen ausgleicht? Letztlich müssten alle ausländischen Steuersysteme laufend daraufhin kontrolliert werden, ob sie die Mindestbesteuerung einhalten. Ein neues internationales Zertifizierungssystem müsste das leisten. Von jeder nationalen Steuerbehörde zu verlangen, das zu überwachen, ist illusorisch.“

⁶⁹ Vgl. *Schön* (2019).

⁷⁰ BDI/VCI (2017), S. 12.

In anderen exportstarken Branchen ist die Situation ähnlich. Beispielsweise zahlen die deutschen Automobilhersteller „aktuell von ihrer weltweiten Steuerpflicht rund 60 Prozent an den deutschen Fiskus, obwohl nur ein Drittel der weltweiten Umsätze in Deutschland erzielt wird.“⁷¹

Die Politik in Deutschland kritisiert, dass die US-Internetkonzerne hohe Umsätze auf dem europäischen Markt erzielen, aber kaum Gewinnsteuern an die europäischen Staaten zahlen. In den internationalen Verhandlungen hat sich jedoch gezeigt, dass sich die Neuverteilung von Steueraufkommen nicht auf eine bestimmte Branche begrenzen lässt. Es ist daher absehbar, dass die „Besteuerungsrechte für die Marktländer ... nicht nur bei Internetfirmen erweitert werden, sondern bei allen Unternehmen“.⁷² In der Konsequenz drohen vor allem Staaten mit Exportüberschüssen, wie z. B. Deutschland, an Steueraufkommen zugunsten der Marktstaaten zu verlieren. Verschiedene Steuerexperten sehen daher das Risiko, dass die Reformen für Deutschland zu einem Verlustgeschäft werden könnten. Das wäre dann der Fall, „wenn am Ende die Mehreinnahmen aus der inländischen Besteuerung von Digitalunternehmen hinter den Mindereinnahmen aus der Besteuerung der traditionellen deutschen Exportindustrie zurückbleiben.“⁷³

Inzwischen liegen zu den fiskalischen Auswirkungen einer Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung erste Schätzungen vor. So rechnet eine aktuelle Studie damit, dass bei Umsetzung des US-amerikanischen Reformmodells („marketing intangibles“-Ansatz) bis zu 17 Prozent der Unternehmenssteuern in Deutschland verloren gehen könnten.⁷⁴ Das Aufkommen aus der Unternehmensbesteuerung speist sich aus verschiedenen Quellen: Bei Kapitalgesellschaften, also z. B. einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH, werden Körperschaftsteuer inkl. Soli und Gewerbesteuer fällig. Die Gesellschafter von Personenunternehmen zahlen hingegen Einkommensteuer plus Soli. Die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung in Deutschland werden insgesamt auf 150 - 160 Milliarden Euro geschätzt. Deutschland könnte daher rein rechnerisch bis zu 27 Milliarden Euro an Steueraufkommen verlieren, wenn die Marktstaaten in stärkerem Maße Besteuerungsrechte erhalten.

Diese Schätzungen sind derzeit noch mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet.⁷⁵ Ein hochrangiger OECD-Vertreter hält etwa Steuerausfälle von bis zu 17 Prozent für überzogen, rechnet aber damit, dass es eine „maßvolle, aber gleichermaßen signifikante Umverteilung“⁷⁶ zugunsten der Marktstaaten geben wird. Auch das Bundesfinanzministerium hat sich bereits zu diesen Berechnungen geäußert. Es

⁷¹ VDA (2018), S. 54. Gleicher Ansicht ist Fuest (2019): „Heute bezahlt beispielsweise Volkswagen seine Gewinnsteuern hauptsächlich in Deutschland, obwohl das Unternehmen seine Autos größtenteils im Ausland verkauft, vor allem in China.“

⁷² Fuest (2019).

⁷³ Schön (2019).

⁷⁴ Vgl. Næss-Schmidt (2019).

⁷⁵ Die Studienautoren weisen darauf hin, dass die fiskalischen Auswirkungen stark von der Ausgestaltung der Reform abhängen, die bisher noch nicht klar erkennbar sei.

⁷⁶ Schäfers (2019).

spricht zwar von einer „Schätzung, die auf groben Annahmen basiert“. ⁷⁷ Allerdings wird signalisiert, dass man das Problem ernst nimmt und bei den weiteren Verhandlungen darauf Rücksicht nehmen will. Steuerexperten sind jedoch skeptisch, dass die Bundesregierung in der Lage sein wird, die fiskalischen Begehrlichkeiten der Marktstaaten effektiv abwehren zu können. ⁷⁸

Exkurs: Kann das Risiko von Steuerausfällen für Deutschland begrenzt werden?

Das Bundesfinanzministerium hat das Konzept der effektiven internationalen Mindestbesteuerung auch aus fiskalischen Gründen in die OECD-Verhandlung eingebracht. Wenn die Vorschläge der Säule 1 umgesetzt werden und dadurch die Marktstaaten mehr Besteuerungsrechte erhalten, wird Deutschland Steuereinnahmen verlieren. Um dieses finanzielle Risiko zu begrenzen, setzt Deutschland auf eine internationale Mindestbesteuerung. Bundesfinanzminister Scholz wirbt um die Unterstützung weiterer Staaten und hat daher die Vorteile des eigenen Reformansatzes betont: So sei die internationale Mindestbesteuerung schnell umsetzbar, da anders als bei der Neuverteilung der Besteuerungsrechte kein Systemumbau geplant ist. Außerdem werde ein höheres Besteuerungsniveau angestrebt, von dem alle beteiligten Staaten profitieren könnten. ⁷⁹ Ob diese Argumente auch derzeitige Niedrigsteuerstaaten überzeugen werden, bleibt abzuwarten. Hinzukommt, dass sich die drohenden Steuerausfälle nur wirksam begrenzen lassen, wenn es nicht zu einer Neuverteilung der Besteuerungsrechte kommt. Dies ist jedoch eher unwahrscheinlich, da in OECD-Kreisen mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass die Vorschläge der Säule 1 und 2 nicht separat, sondern als Gesamtpaket verhandelt werden. Da Länder mit einem Exportüberschuss bei den Vorschlägen der Säule 1 gegenüber dem status quo benachteiligt werden, muss Deutschland mit erheblichen Mindereinnahmen rechnen. Hingegen dürften die potentiellen Mehreinnahmen für Deutschland über die Säule 2 eher gering ausfallen, weil nur ein relativ niedriger Mindeststeuersatz international durchsetzbar erscheint. ⁸⁰ Es ist daher davon auszugehen, dass der fiskalische Nettoeffekt der Reformmaßnahmen für Deutschland negativ ausfallen würde.

⁷⁷ Scholz (2019).

⁷⁸ Vgl. Schön (2019): „Die Bundesregierung ist sich seit vielen Jahren der Problematik bewusst und hat vielfältige Versuche unternommen, in den Verhandlungen die Interessen der deutschen Wirtschaft und des deutschen Fiskus zu berücksichtigen. ... Es ist jedoch nicht leicht, sich dem seit vielen Jahren existierenden globalen Trend für eine Teilhabe der ‚Kundenstaaten‘ am internationalen Aufkommen der Gewinnsteuern zu widersetzen.“

⁷⁹ Vgl. Scholz (2019).

⁸⁰ Zudem bleibt abzuwarten, in wie vielen Fällen die Mindestbesteuerung überhaupt zur Anwendung kommt. Derzeit wird beispielsweise diskutiert, ob bestimmte Einkünfte bzw. Zahlungen von der Mindestbesteuerung ausgenommen werden. Zudem ist absehbar, dass Deutschland nicht den vollen Mindeststeuersatz, sondern jeweils nur die Differenz zwischen ausländischem Steuersatz und Mindeststeuersatz erheben kann. Einigt sich beispielsweise die internationale Staatengemeinschaft auf einen Mindeststeuersatz von 13 Prozent und werden die Gewinne einer deutschen Tochtergesellschaft im Ausland mit 10 Prozent besteuert, kann der deutsche Fiskus lediglich die Differenz von 3 Prozent als Mindeststeuer geltend machen.

5.5 Alternative Ansätze zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung

Einführung von Quellensteuern auf Zins- und Lizenzzahlungen

Ein Team von ZEW-Forschern hat bereits vor mehreren Jahren ein Konzept vorgestellt, um Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen wirksam einzudämmen. Der Politik wird empfohlen, den Steuerwettbewerb nicht abzuschaffen, sondern in faire Bahnen zu lenken. Dabei sollte sowohl eine Nichtbesteuerung als auch eine Doppelbesteuerung von Gewinnen vermieden werden. Als wesentliches Instrument wird für den verstärkten Einsatz von Quellensteuern plädiert: „Die koordinierte Ausweitung der Erhebung von Quellensteuern auf Zins- und Lizenzzahlungen stellt eine zielgenaue Handlungsoption zur Einschränkung von Gewinnverlagerung ... dar.“⁸¹ Zugleich sollen die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend überarbeitet werden.

Eine solche ausgeweitete Quellenbesteuerung soll jedoch mit flankierenden Maßnahmen einhergehen. So sei es erforderlich, „sämtliche derzeit im nationalen Steuerrecht der Staaten verankerten Anrechnungsbegrenzungen aufzuheben, um eine Doppelerfassung der grenzüberschreitenden Einkünfte sowie negative Investitionswirkungen zu vermeiden.“⁸² Im Ausland erhobene Quellensteuern müssen daher im Sitzstaat des Unternehmen vollständig angerechnet bzw. erstattet werden. Die Autoren geben allerdings zu bedenken, dass aufgrund der großen Interessengegensätze zwischen den Staaten nicht mit einer internationalen Verständigung auf eine generelle Quellenbesteuerung zu rechnen ist. Alternativ könnte daher eine koordinierte Quellenbesteuerung dann erfolgen, wenn Zins- und Lizenzzahlungen im Empfängerland niedrig oder nicht besteuert werden.

Das ZEW-Konzept weist Ähnlichkeiten mit dem Vorschlag einer internationalen Mindestbesteuerung auf. Allerdings ist das ZEW-Konzept auf die Zins- und Lizenzzahlungen beschränkt, während von der Mindestbesteuerung sämtliche Zahlungsströme erfasst werden sollen, was den administrativen Aufwand für die Unternehmen deutlich erhöhen dürfte. Das ZEW-Konzept legt auch mehr Wert darauf, dass es bei den Unternehmen nicht zu Doppelbesteuerungen kommt.

Systemwechsel durch eine konsumorientierte Unternehmensbesteuerung

Im Vorfeld der US-Steuerreform ist intensiv über die Einführung einer *Destination-Based Corporate Cash flow Tax* (DBCFT) diskutiert worden.⁸³ Dieser Vorschlag kam letztlich zwar nicht zum Zuge, wird aber in der Finanzwissenschaft als effektives Instrument zur Vermeidung von Gewinnverlagerungen angesehen. Eine DBCFT wäre ein Systemwechsel hin zu einer konsumorientierten Unternehmensbesteuerung und würde daher mit den geltenden Prinzipien des internationalen Steuerrechts brechen.

⁸¹ Fuest et al (2015), S. 91.

⁸² Ebd., S. 90/91.

⁸³ Dieser Reformansatz wurde aber letztlich nicht umgesetzt.

Derzeit werden die Unternehmensgewinne dort versteuert, wo die Produktion bzw. die Wertschöpfung erfolgt. Bei multinationalen Unternehmen wird die Wertschöpfung über Verrechnungspreise entsprechend auf die einzelnen Standorte aufgeteilt. Im DBCFT-System ist es hingegen nicht relevant, wo die Wertschöpfung stattfindet. Stattdessen werden die Unternehmen dort besteuert, wo die Produkte bzw. Dienstleistungen verkauft werden.⁸⁴ Die Besteuerung würde somit am Ort des Konsums ansetzen.⁸⁵ In der Finanzwissenschaft besteht weitgehender Konsens, dass dadurch „Anreize zur steuerlich bedingten Gewinnverlagerung drastisch reduziert würden, da Konsumenten immobiler sein dürften und somit steuerlich bedingte Standortentscheidungen unwahrscheinlicher wären.“⁸⁶ Dies setzt allerdings voraus, dass die DBCFT international abgestimmt eingeführt wird.⁸⁷ Bei einer unilateralen Umsetzung ist zumindest kurz- und mittelfristig mit (Wettbewerbs-)Verzerrungen und Mehrfachbelastungen zu rechnen.⁸⁸ Außerdem ist durch die konsumorientierte Besteuerung von Unternehmen mit einer erheblichen Verschiebung von Steueraufkommen zwischen den Staaten zu rechnen. Die multilaterale Umsetzung des Konzepts dürfte daher nur schwer durchsetzbar sein und wäre für Deutschland voraussichtlich mit Mindereinnahmen verbunden.

6. Reformbedarf bei der Unternehmensbesteuerung in Deutschland

Bei der Diskussion um eine Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung darf nicht übersehen werden, dass auch auf nationaler Ebene großer Reformbedarf besteht. Die letzte grundlegende Unternehmenssteuerreform in Deutschland ist 2008 in Kraft getreten. Seitdem hat die Entlastung von Unternehmen in der Politik keine Rolle gespielt. Stattdessen hat sich die Politik fast ausschließlich auf die Bekämpfung von Steuergestaltung und Steuervermeidung konzentriert.⁸⁹ Dazu hat die Erwartung beigetragen, dass sich durch eine verstärkte Kooperation der OECD-Staaten – vor allem im Rahmen

⁸⁴ Es kommt somit zu einem Paradigmenwechsel in der Unternehmensbesteuerung. Während zurzeit das Quellenstaatsprinzip maßgeblich ist („Wo findet Wertschöpfung statt?“), soll künftig das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung kommen („Wo sind die Absatzmärkte?“). Das Konzept der DBCFT weist daher ähnliche Merkmale wie die Mehrwertsteuer auf.

⁸⁵ Ein weiteres Merkmal der DBCFT ist, dass die Normalverzinsung des Kapitals steuerfrei gestellt und somit Fremd- und Eigenkapital steuerlich gleichbehandelt wird. Zudem wird eine DBCFT häufig mit einem steuerlichen Grenzausgleich kombiniert. Dieser sieht vor, dass „Exporte inländischer Unternehmen von der Steuer befreit, Importe jedoch vollumfänglich besteuert“ werden (SVR 2018, S. 313).

⁸⁶ SVR 2018/2019: 313. Vgl. auch *Becker/Englisch* (2017), S. 104: „Die Idee ... [bei einer DBCFT] ist, dass die internationale Mobilität von Kunden bzw. Konsumenten relativ gering ist und zudem von den steuerpflichtigen Unternehmen kaum beeinflusst werden kann. Dadurch wird Steuergestaltung durch Verrechnungspreise oder Standortentscheidungen obsolet, und es sind kaum Ausweichreaktionen zu erwarten.“

⁸⁷ Vgl. *Becker/Englisch* (2017), S. 104: „Steuerinduzierte Standortverlegung und Gewinnverschiebung, verzerrte Anreize zur Aufnahme von Fremdkapital – all dies würde nach einer ersten Übergangsphase der Vergangenheit angehören, wenn die DBCFT global abgestimmt eingeführt würde.“

⁸⁸ Vgl. *ebd.*, S. 106.

⁸⁹ Beispiele sind hierfür die Einschränkung der strafbefreienden Selbstanzeige, der Schutz vor Manipulationen an elektronischen Registrierkassen, das Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz (Panama Papers), die Lizenzschränke und weitere Maßnahmen zur Umsetzung des BEPS-Prozesses in das nationale Steuerrecht.

des BEPS-Projekts – der internationale Steuerwettbewerb abschwächen wird. Spätestens mit der Steuerreform in den USA und den Steuersenkungen in zahlreichen europäischen Nachbarländern⁹⁰ wurde offenkundig, dass dies Wunschdenken ist. Vielmehr zeigt sich in der post-BEPS-Ära, dass die Staaten wieder zunehmend darauf achten, ihre steuerlichen Standortbedingungen zu verbessern. Dieser Trend dürfte auch anhalten, wenn sich die OECD- und G20-Staaten 2020 tatsächlich auf eine globale Mindestbesteuerung einigen. Wenn die Reformen international flächendeckend umgesetzt werden, würde dies zwar den Steuerwettbewerb nach unten hin begrenzen. Doch oberhalb des voraussichtlich relativ niedrigen Mindeststeuersatzes ist damit zu rechnen, dass sich der Konkurrenzdruck weiter verschärft.

Deutschland ist auf diesen Standortwettbewerb schlecht vorbereitet. Durch den seit 2008 herrschenden Reform-Stillstand bei der Unternehmensbesteuerung ist Deutschland international weiter zurückgefallen. So liegt die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften mit rund 31 Prozent deutlich über dem OECD-Durchschnitt von etwa 23 Prozent.⁹¹ Ohne Reformen wird Deutschland 2020 zudem die höchste Unternehmenssteuerbelastung innerhalb der G7-Staaten aufweisen.⁹² Deutschland hat sich damit zu einem absoluten Hochsteuerland entwickelt. Das ist keine gute Ausgangslage für den internationalen Kampf um Steuereinnahmen, der sich – wie bereits dargelegt – durch die für 2020 angekündigten OECD-Beschlüsse weiter verschärfen dürfte.

Ohne eine durchgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung droht Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb den Anschluss zu verlieren. Dadurch würden mittelfristig Investitionen und Arbeitsplätze in andere Staaten abwandern, was mit einer Reduzierung der staatlichen Einnahmehasis einhergehen würde. Die Politik sollte daher ein veritables Eigeninteresse haben, auch die steuerlichen Standortfaktoren zu verbessern. Für eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung bieten sich folgende Ansatzpunkte an:⁹³

1. **Wegfall des Solidaritätszuschlags:** Statt des von Union und SPD geplanten Soli-Teilabbaus im Jahr 2021, der einen Großteil der Unternehmen außen vor lässt, sollte der Solidaritätszuschlag ab 2020 vollständig abgeschafft werden. Dies würde die Unternehmen in einer Größenordnung von 5 bis 6 Milliarden Euro p. a. entlasten. Einzelunternehmer und Personengesellschaften, die der Einkommensteuer unterliegen, würden hiervon besonders profitieren. Da in Deutschland rund 80 Prozent der Unternehmen diese Rechtsform gewählt haben, würde dies zu einer breiten Entlastung des Mittelstands führen.

⁹⁰ Vgl. *DSi* (2018b) und *BMF-Beirat* (2019). Eine erhöhte Bereitschaft zu Reformen ist auch in bisherigen Hochsteuerländern, wie z. B. Frankreich und Belgien festzustellen.

⁹¹ Vgl. *BMF-Beirat* (2019), S. 9.

⁹² Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft* (2018), S. 11.

⁹³ Vgl. *DSi* (2018b).

2. **Reform des Einkommensteuertarifs:** Der Mittelstandsbauch sollte abgeflacht werden und der Spitzensteuersatz sollte erst ab einem Einkommen von 80.000 Euro greifen. Dadurch käme es zu Entlastungen von rund 40 Milliarden Euro pro Jahr, was auch die Leistungsanreize von Personenunternehmen und Personengeschaftern spürbar stärken würde.
3. **Reform der Gewerbesteuer:** Die Gewerbesteuerbelastung sollte kurzfristig reduziert werden, wobei vorrangig die problematische Hinzurechnung von Betriebsausgaben beseitigt werden sollte. Kommt eine solche Reform nicht zustande, sollte die Politik eine Körperschaftsteuer-senkung in Erwägung ziehen. Mittelfristig ist weiterhin der Abbau der Gewerbesteuer und im Gegenzug eine Erhöhung des kommunalen Anteils an den Gemeinschaftssteuern anzustreben.
4. **Absenkung der Steuerzinsen:** Der Zinssatz für Steuernachzahlungen und -erstattung ist nicht mehr realitätsgerecht und sollte von 6 Prozent auf 3 Prozent halbiert werden. Zudem sollten die Steuerzinsen für Pensionsverpflichtungen und für sonstige Rückstellungen schrittweise an das Handelsrecht angepasst und damit auf ein marktübliches Niveau reduziert werden.
5. **Rechtsformneutralere Besteuerung:** Die Thesaurierungsbegünstigung sollte überarbeitet und vereinfacht werden. Dabei ist sicherzustellen, dass nicht entnommene Gewinne einer Belastung von maximal 30 Prozent unterliegen. Zudem ist zu erwägen, Personengeschaftern das Recht einzuräumen, ihr Unternehmen wie eine Kapitalgesellschaft besteuern zu lassen.
6. **Einfache und zeitgemäße Abschreibungsregeln:** Zur Vereinfachung sollte der Schwellenwert für die Sofortabschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern von derzeit 800 Euro auf 1.500 Euro pro Wirtschaftsgut angehoben werden. Um dem technischen Wandel und den aktuellen Verhältnissen Rechnung zu tragen, sollten die seit dem Jahr 2001 unveränderten AfA-Tabellen gründlich überarbeitet und aktualisiert werden.
7. **Beschränkungen bei der Verlustverrechnung abbauen:** Die sogenannte Mindestbesteuerung, die den Verlustvortrag beschränkt und dadurch Unternehmen Liquidität entzieht, sollte schrittweise abgeschafft werden. Zudem sollte die Nutzung von Verlustvorträgen bei einem Anteilseignerwechsel praxistauglich ausgestaltet werden.
8. **Finanzierungsneutralität verbessern:** Die Benachteiligung des Eigenkapitals sollte schrittweise beseitigt werden. Hierfür ist es nötig, die Eigenkapitalkosten – wie bereits im geltenden Recht den Zinsaufwand für Fremdkapital – bei der steuerlichen Gewinnermittlung zu berücksichtigen.
9. **Außensteuerrecht reformieren:** Um eine Mehrfachbesteuerung von exportorientierten Unternehmen zu vermeiden, sollte die Niedrigbesteuerungsgrenze gemäß Außensteuergesetz von derzeit 25 Prozent auf 15 Prozent reduziert werden. Dadurch können ausländische Steuern im Regelfall vollständig auf die deutsche Körperschaftsteuer angerechnet werden.

10. Unternehmenssteuerrecht vereinfachen: Durch zeitnahe Betriebsprüfungen, eine beständige Steuergesetzgebung sowie angemessene Pauschalen, Freigrenzen und Freibeträge im Steuerrecht sollten die hohen Bürokratiekosten für Unternehmen reduziert werden.

Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2020, die Reform des Einkommensteuertarifs und die Reduzierung der Gewerbesteuerbelastung (Maßnahmen 1 bis 3) sollten als erste Reformschritte kurzfristig umgesetzt werden. Dies würde den Einstieg in eine Unternehmenssteuerreform mit substantiellen Entlastungen darstellen. Durch den Wegfall des Solidaritätszuschlags und einen leistungsgerechteren Einkommensteuertarif werden insbesondere Personengesellschaften entlastet, während Kapitalgesellschaften stärker von einer geringeren Gewerbesteuerbelastung profitieren. Darüber hinaus werden durch Einkommensteuersenkungen und die Abschaffung des Solidaritätszuschlags auch Privathaushalte entlastet, was angesichts der – auch im internationalen Vergleich – hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland dringend geboten ist⁹⁴. Insofern handelt es sich um ein ausgewogenes Reformpaket, das alle Unternehmen und die Bürger spürbar entlastet und dadurch die steuerlichen Standortfaktoren insgesamt verbessert. Das ist auch konjunkturpolitisch sinnvoll, weil diese Entlastungen die Anreize für zusätzliche Investitionen stärken und daher einen wirksamen Wachstumsimpuls darstellen. Zudem ist auch das finanzpolitische Umfeld für durchgreifende Steuerreformen in dieser Legislaturperiode weiterhin günstig. So können Bund, Länder und Kommunen damit rechnen, dass die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen von 734 Mrd. Euro (2017) auf 847 Mrd. Euro (2021) ansteigen.

Bei den Maßnahmen 4 bis 10 handelt es sich um Strukturreformen, die mittelfristig umgesetzt werden sollten. Dadurch würde das Unternehmenssteuerrecht stärker den Anforderungen einer gerechten Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen. Eine zeitnahe Umsetzung sämtlicher Empfehlungen ist – auch aufgrund der damit verbundenen Steuermindereinnahmen – schwer realisierbar. Doch die Vereinfachung des Unternehmenssteuerrechts, die zeitgemäße Ausgestaltung der Abschreibungsregelungen, eine rechtsformneutralere Besteuerung, die Reform des Außensteuergesetzes und die Halbierung der Steuerzinsen für Steuererstattungen und -nachzahlungen sollten noch in dieser Legislaturperiode angepackt werden. Bei der Reform der Verlustverrechnung, der Herstellung von Finanzierungsneutralität und der Absenkung der Steuerzinsen für Pensionsverpflichtungen und sonstige Rückstellungen empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen, da mit nennenswerten zusätzlichen Steuermindereinnahmen zu rechnen ist.

Insgesamt ist in der deutschen Steuerpolitik ein Perspektivwechsel nötig: Aufgrund des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs sollte die nationale Abwehrgesetzgebung der letzten Jahre nicht noch weiter verschärft werden. Stattdessen muss Steuerpolitik wieder verstärkt als Standortpolitik

⁹⁴ Vgl. OECD (2018b).

verstanden werden. Denn wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen tragen wesentlich dazu bei, Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern und so den wirtschaftlichen Erfolg der letzten Jahre weiter fortschreiben zu können.

7. Zusammenfassung

Empirischer Befund: Steuervermeidung findet statt, Ausmaß aber schwer abschätzbar

Multinationale Unternehmen verfügen über diverse Möglichkeiten, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Das liegt u. a. daran, dass immaterielle Wirtschaftsgüter (wie etwa Patentrechte, die z. B. den Google-Suchmaschinen-Algorithmus schützen) weltweit flexibel platziert werden können. Das eröffnet den Unternehmen gewisse Spielräume für Steuergestaltungen. Zudem gilt im internationalen Steuerrecht derzeit der Grundsatz, dass Gewinne dort besteuert werden, wo eine Betriebsstätte mit Personal und entsprechender Geschäftseinrichtung vorhanden ist. Die Digitalwirtschaft ist jedoch häufig nicht auf eine solche physische Präsenz in ihren Absatzmärkten angewiesen. Das führt z. B. dazu, dass US-Digitalkonzerne in Europa hohe Gewinne erzielen, ohne dass ein (nennenswerter) Besteuerungsanspruch für die europäischen Staaten entsteht. Daraus leitet die Politik die Forderung ab, dass multinationale Unternehmen in den Marktstaaten stärker besteuert werden und somit einen „fairen“ Beitrag zum Steueraufkommen vor Ort leisten sollen.

In welchem Umfang Steuervermeidung im Unternehmensbereich stattfindet, ist schwer abschätzbar. Eine aktuelle Studie, die Daten aus dem Jahr 2015 auswertet, liefert Anhaltspunkte, dass multinationale Unternehmen Gewinne über Tochtergesellschaften ins niedrig besteuerte Ausland verlagern. Die BEPS-Beschlüsse, die bis Ende 2019 in nationales Recht umgesetzt werden sollen, und die US-Steuerreform haben Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer jedoch erschwert. Es bleibt daher abzuwarten, ob diese Maßnahmen zur Eindämmung der internationalen Steuervermeidung beitragen können. Für Deutschland haben empirische Studien gezeigt, dass die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften nah am tariflichen Steuersatz von rund 30 Prozent liegt. Zudem unterscheidet sich die Belastung von multinationalen Unternehmen nicht wesentlich von rein national ausgerichteten Unternehmen. Im Übrigen ist Deutschland bekanntlich nicht das Sitzland von großen Digitalunternehmen wie Apple oder Facebook und der deutsche Fiskus insofern auch nicht das Opfer von Gewinnverlagerungen solcher Konzerne.

Politische Ausgangslage: Kampf gegen Steuervermeidung hat Priorität

Die Besteuerung von internationalen Digitalkonzernen steht seit Jahren im Fokus der nationalen und internationalen Steuerpolitik. Regelmäßige Medienberichte über spektakuläre Fälle von (legaler) Steuergestaltung vor allem durch US-amerikanische Unternehmen drängen die Politik zum Handeln. CDU/CSU und SPD wollen daher verstärkt gegen Steuervermeidung vorgehen, um eine „gerechte Besteuerung großer Konzerne, insbesondere auch der Internetkonzerne“⁹⁵ sicherzustellen. Das soll möglichst international abgestimmt erfolgen. Die derzeit laufenden Verhandlungen auf OECD-Ebene bieten somit – speziell für den Bundesfinanzminister – eine Gelegenheit, das positiv besetzte Thema der „Steuerfairness“ voranzutreiben.

Allerdings wurden zuletzt auf nationaler und internationaler Ebene bereits umfangreiche Maßnahmen gegen Steuervermeidung ergriffen. Dazu zählen die BEPS-Beschlüsse, aber auch diverse Maßnahmen, die die steuerliche Transparenz erhöhen sollen (z. B. Country-by-Country-Reporting oder automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten). In Deutschland gibt es traditionell eine vergleichsweise rigide Abwehrgesetzgebung. So sind auch zuletzt wieder Regelungen beschlossen worden, die über internationale oder europäische Standards hinausgehen (z. B. zur Lizenzschranke).

OECD-Vorschläge zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung

Über die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft wird bereits seit mehreren Jahren auf internationaler Ebene diskutiert. Die Anfang des Jahres veröffentlichten OECD-Vorschläge bestehen aus 2 Säulen. In Säule 1 geht es um die Neuordnung der Gewinn-Zuordnungsregeln bei der Unternehmensbesteuerung, wobei der aussichtsreichste Reformvorschlag („marketing intangibles“-Ansatz) von den USA eingebracht wurde. Nach dem US-Vorschlag können Marktstaaten die Gewinne eines Unternehmens bereits besteuern, wenn diese unter der Verwendung von immateriellen Marketingwerten (z. B. Marken, Firmennamen oder Kundendaten) erzielt worden sind. Das neue Regelwerk soll nicht nur für Digitalkonzerne, sondern für sämtliche Unternehmen gelten. Im Ergebnis dürften die Marktstaaten einen (deutlich) größeren Anteil am Aufkommen aus der Unternehmensbesteuerung erhalten.

In der Säule 2 haben Deutschland und Frankreich einen gemeinsamen Reformvorschlag („global anti-base erosion proposal“, GloBE) eingebracht. Dieser zielt darauf ab, weltweit eine effektive Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollen ausländische Tochtergesellschaften einem Mindeststeuersatz unterworfen werden. Wird beispielsweise die ausländische Tochter eines deutschen Konzerns mit einem effektiven Steuersatz von 5 Prozent belastet und es gilt ein internationaler Mindeststeuersatz von 10 Prozent, könnte der deutsche Fiskus die Differenz von 5 Prozentpunkten nachversteuern. Die OECD-Länder konnten sich bisher noch nicht auf die Höhe des

⁹⁵ CDU, CSU, SPD (2018), S. 7.

Mindeststeuersatzes einigen, es wird aber ein relativ niedriges Niveau zwischen 10 und 15 Prozent erwartet. Somit dürfte der deutsch-französische Vorschlag den Steuerwettbewerb nicht abschaffen, sondern lediglich nach unten hin begrenzen.

Vorläufige Bewertung der OECD-Reformvorschläge

Die bisher bekannt gewordenen Reformvorschläge werden in der Wissenschaft z. T. sehr kritisch kommentiert. Einige Stimmen bezweifeln sogar die Notwendigkeit, die bestehende Abwehrgesetzgebung auf nationaler und internationaler Ebene weiter zu verschärfen. Sie verweisen darauf, dass bereits weitgehende Maßnahmen gegen Steuervermeidung im Zuge des BEPS-Projekts beschlossen wurden. Außerdem sei nicht festzustellen, dass es im Zuge der Digitalisierung zu einer Erosion der Staatseinkommen gekommen wäre. Stattdessen ist das Aufkommen aus der Unternehmensbesteuerung über einen längeren Zeitraum stabil geblieben.

Die Vorschläge der Säule 1 stellen einen Systemwechsel in der internationalen Unternehmensbesteuerung dar. Derzeit haben die Staaten, in denen die Unternehmen ansässig sind, weitgehend das Recht, die Gewinne zu besteuern. Den Ländern, in denen der Konsum erfolgt, erhalten die Umsatzsteuer auf die importierten Waren und Dienstleistungen. Bisher fehlt es an überzeugenden Argumenten, warum diese ausgewogene Verteilung der Besteuerungsrechte zugunsten der Absatzländer verändert werden sollte. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass Exportunternehmen die staatlich finanzierte Infrastruktur des Absatzlandes häufig nur sehr eingeschränkt in Anspruch nehmen. Insofern ist bereits die Rechtfertigung der OECD-Reformvorschläge unzureichend. Darüber hinaus dürfte auch die Umsetzung mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten und Streitigkeiten zwischen den Staaten einhergehen. Es ist daher damit zu rechnen, dass es für international tätige Unternehmen verstärkt zu Mehrfachbelastungen, Rechtsunsicherheit und hohem Bürokratieaufwand kommen wird.

Der deutsch-französische Vorschlag einer internationalen Mindestbesteuerung wird gemischt aufgenommen. Bei erfolgreicher Umsetzung könnten Anreize gemindert werden, aus rein steuerlichen Gründen Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Insofern würde ein internationaler Mindeststeuersatz den Steuerwettbewerb zwischen den Staaten begrenzen. Zum Teil wird jedoch kritisiert, dass eine Mindestbesteuerung nur an den Symptomen ansetzt, jedoch an den strukturellen Problemen der internationalen Unternehmensbesteuerung (Besteuerung setzt physische Präsenz voraus) kaum etwas ändere. Ohnehin wäre für ein wirksames Funktionieren eine international einheitliche Umsetzung in allen wichtigen Staaten erforderlich, was nach den Erfahrungen des BEPS-Projekts zumindest

zweifelhaft ist. Letztlich erscheint es sachgerecht, dass Konzept der internationalen Mindestbesteuerung in Richtung einer verstärkten und international besser koordinierten Quellenbesteuerung von Zins- und Lizenzzahlungen weiterzuentwickeln (ZEW-Vorschlag).⁹⁶

Deutschland drohen Mindereinnahmen

Bei der Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung, die der Bundesfinanzminister unlängst als „globalen Verteilungskampf“ bezeichnet hat, spielen fiskalische Interessen eine zentrale Rolle. Derzeit zahlen exportorientierte Unternehmen mit Sitz im Inland einen Großteil der Gewinnsteuern in Deutschland. Wenn die Absatzländer wie geplant mehr Besteuerungsrechte erhalten, dürfte sich das substantiell ändern. Ersten Schätzungen zufolge könnten bis zu 17 Prozent bzw. rund 27 Mrd. Euro an Unternehmenssteuern in Deutschland verloren gehen. Dem könnten gewisse Mehreinnahmen durch die Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung gegenüberstehen. Diese dürften jedoch eher geringfügig ausfallen, da nur ein relativ niedriger Mindeststeuersatz international durchsetzbar erscheint. Für den deutschen Fiskus droht daher, netto betrachtet, ein Verlustgeschäft. Statt diesen hohen Preis zu zahlen, sollte sich die Politik darauf konzentrieren, Bürger und Unternehmen durch Steuersenkungen zu entlasten.

Großer Reformbedarf in Deutschland

Bei den Diskussionen um eine Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung darf der enorme Reformbedarf im Inland nicht übersehen werden. Die letzte grundlegende Unternehmenssteuerreform in Deutschland ist im Jahr 2008 in Kraft getreten. Seitdem gab es keine nennenswerten Entlastungen von Unternehmen, stattdessen ist die Belastung – durch Gewerbesteuererhöhungen – tendenziell gestiegen. Im Kontrast dazu steht die US-Steuerreform, die auch viele europäische Nachbarländer Deutschlands zu Steuersatzsenkungen veranlasst hat. Ohne eine durchgreifende Reform der Unternehmensbesteuerung droht Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb den Anschluss zu verlieren. Daran wird auch die etwaige Einführung einer globalen Mindestbesteuerung nichts ändern. Im Gegenteil: Diese dürfte zwar den Steuerwettbewerb nach unten hin begrenzen. Doch oberhalb eines relativ niedrig bemessenen Mindeststeuersatzes wird der internationale Konkurrenzdruck sogar zunehmen. Damit mittelfristig Investitionen und Arbeitsplätze nicht von Deutschland in andere Staaten abwandern, müssen nach dem gut 10-jährigen Reform-Stillstand wieder die steuerlichen Standortfaktoren gestärkt werden. Zuallererst sollte hierfür der Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2020 für alle Bürger und Betriebe vollständig abgeschafft werden. Darüber hinaus sind auch Entlastungen bei der Gewerbe- und Einkommensteuer überfällig.

⇒ ***Kompaktes Fazit auf der nächsten Seite***

⁹⁶ Siehe Kapitel 5.5.

8. DSI-Fazit auf einer Seite

Der Kampf gegen internationale Steuervermeidung hat sowohl in der Politik als auch bei den Bürgern und Unternehmen einen hohen Stellenwert. Dem sollte der BdSt Rechnung tragen. Multinationale Konzerne verfügen anders als die meisten kleinen und mittleren Unternehmen über Möglichkeiten, Gewinne in Niedrigsteuerrländer zu verlagern. Zum Teil handelt es sich dabei um rein „künstliche“ Gestaltungen, also ohne Bezug zur wirtschaftlichen Wertschöpfung. Solche Gestaltungsmöglichkeiten international koordiniert einzuschränken, erscheint daher grundsätzlich sinnvoll. Allerdings weisen aktuelle Studien darauf hin, dass sich die effektive Steuerbelastung von multinationalen Unternehmen mit Sitz in Deutschland (!) nicht wesentlich von rein national ausgerichteten Unternehmen unterscheidet. Überschießende Maßnahmen zu Lasten deutscher Unternehmen gilt es daher zu verhindern.

In der entscheidenden Phase der OECD-Verhandlungen sollte gerade Deutschland – als exportstarke Volkswirtschaft – mit Augenmaß agieren. Schließlich wurden bereits zahlreiche Maßnahmen gegen Steuervermeidung auf nationaler und internationaler Ebene beschlossen (BEPS-Paket, internationaler Informationsaustausch über Finanzkonten, Country-by-Country-Reporting usw.). Wenn die Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung politisch gewünscht ist, sollte diese sachgerecht, zielgenau und bürokratiearm erfolgen. Zudem ist eine international koordinierte Umsetzung der Beschlüsse wichtig, damit es nicht zu einem Regulierungsgefälle zwischen der EU und anderen wichtigen Wirtschaftsräumen kommt. Vor allem muss die Politik und speziell der Bundesfinanzminister dafür sorgen, dass Deutschland nicht als fiskalischer Verlierer vom Platz geht und die Steuerausfälle im Nachgang durch Belastungsverschärfungen an anderer Stelle kompensiert werden.

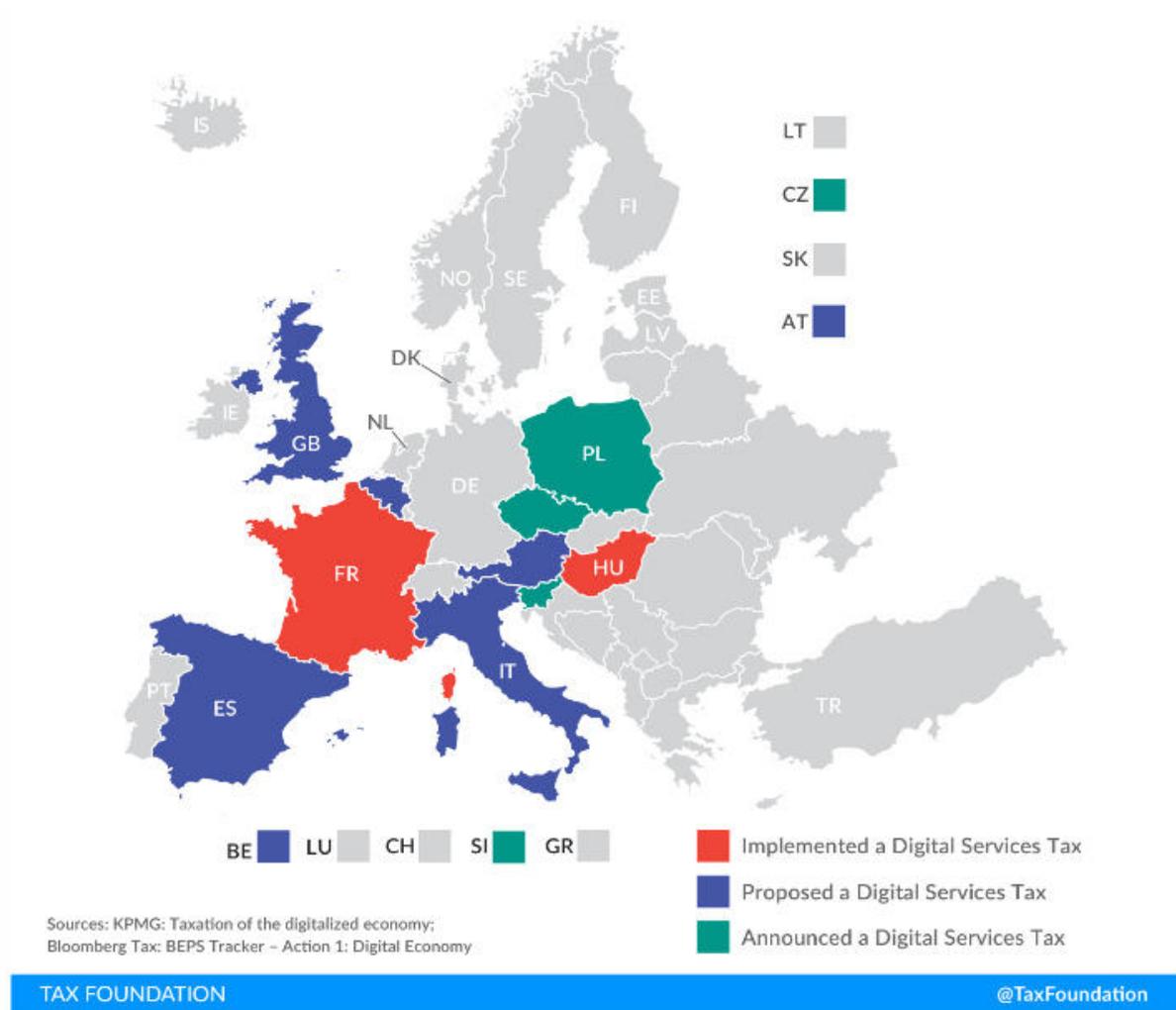
Deutschland hat bereits eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung – auch im internationalen Vergleich. Das Streben nach „Steuerfairness“ darf nicht die Belastung für die Steuerzahler weiter ansteigen lassen. Zudem verdeutlichen die Steuersatzsenkungen im Ausland, dass ein Ende des Steuer- und Standortwettbewerbs nicht ansatzweise in Sicht ist. Damit Deutschland international nicht den Anschluss verliert, sind daher Entlastungen für Bürger und Unternehmen überfällig. Mehr als 10 Jahre nach der letzten grundlegenden Reform der Unternehmenssteuern ist ein neuer Anlauf zur Stärkung der steuerlichen Standortfaktoren geboten. Der passende Einstieg in eine Reform der Unternehmensbesteuerung wäre die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2020, weitere Entlastungsschritte bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sollten dann folgen.

Komprimiert und thesenartig lassen sich die DSI-Empfehlungen wie folgt zusammenfassen:

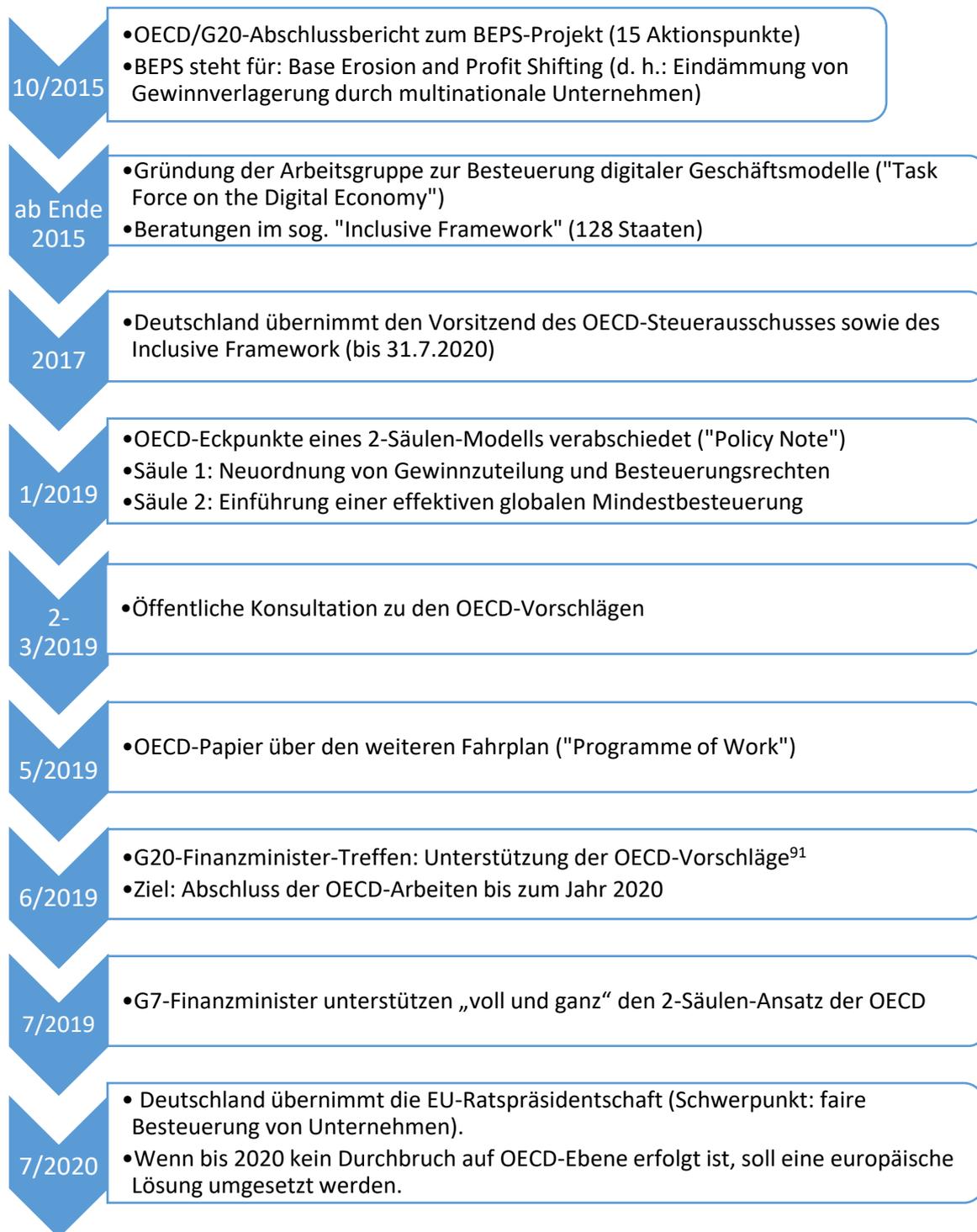
- **Keine Alleingänge** bei der Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung – weder national noch europäisch.
- Bereits beschlossene **Abwehrgesetzgebung gründlich evaluieren** und realistisch einschätzen, ob ein weiteres „Draufsatteln“ nötig ist.
- **Keine überschießenden neuen Maßnahmen** zu Lasten von Unternehmen, wirtschaftlicher Wertschöpfung und nationalem Steueraufkommen.
- **Verhandlungen mit Augenmaß und mit Blick auf die eigenen Fiskalinteressen** führen: Ein „Germany first“ ist im internationalen Kontext für eine global vernetzte Volkswirtschaft wie Deutschland weder möglich noch opportun. Doch wenn die Politik gewillt ist, einen Preis für einen internationalen Konsens zu zahlen, muss sie zweierlei sicherstellen: Zum einen müssen die Mindereinnahmen für Deutschland begrenzt werden, zum anderen **darf es in der Folge nicht zu einer Verschärfung der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung kommen.**

9. Anhang

Abbildung A1: Nationale Digitalsteuer in Europa – aktueller Sachstand



Quelle: <https://taxfoundation.org/digital-taxes-europe-2019/>

Abbildung A2: OECD/G20-Prozess zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung⁹⁷

⁹⁷ Das Projekt läuft derzeit auf OECD- und G20-Ebene unter dem Titel: „Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy“.

⁹² „We welcome the recent progress on addressing the tax challenges arising from digitalization and endorse the ambitious work program that consists of a twopillar approach, developed by the Inclusive Framework on BEPS. We will redouble our efforts for a consensus-based solution with a final report by 2020.“

10. Literatur

Becker, J. und Englisch, J. (2019): Mindeststeuer. Die globale Steuer-Revolution hat begonnen, <https://makronom.de/globe-mindeststeuer-die-globale-steuer-revolution-hat-begonnen-31597> (Stand: 24.07.2019)

Benz, S. (2019): Frankreich prescht voran: Einführung einer 3%-igen Verbrauchsteuer auf digitale Dienstleistungen, *Der Betrieb* 32/2019, S. M4-M5.

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2019): Die OECD-Vorschläge zur Besteuerung der „Digitalisierten Wirtschaft“, <https://bdi.eu/publikation/news/die-oecd-vorschlaege-zur-besteuerung-der-digitalisierten-wirtschaft/> (Stand: 23.07.2019).

BDI/VCI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und Verband der chemischen Industrie e.V. (2017): Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland. Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2017/18. Köln.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019): Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Übersicht über die 15 Aktionspunkte, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2017-06-07-beps-15-aktionspunkte.html;jsessionid=CD363C5FAB69F8F14C9D1019847D66C2> (Stand: 22.10.2019)

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019): G20-Durchbruch zur Mindestbesteuerung. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/G7-G20/20190609-G20-Fukuoka.html (Stand: 18.07.2019)

BMF-Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019): US-Steuerreform 2018. Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland. Berlin.

Brütigam, R., Ludwig, C. und Spengel, C. (2019): Studie zur Steuervermeidung von Konzernen weist gravierende methodische Mängel auf, Stellungnahme zur Studie der Grünen-Fraktion im Europaparlament, Mannheim.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2019): OECD-Arbeiten zur Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle nehmen Fahrt auf, in: *News und Fakten Steuern, Finanzen, Mittelstand* 03/2019, S. 14-17.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015): Die DSi-Steuerbremse. Zehn Maßnahmen zur Begrenzung der Belastungen, *DSi-Schrift* Nr. 3, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2018a): Sollte die Besteuerung der Digitalwirtschaft auf EU-Ebene verschärft werden? *DSi kompakt* Nr. 36, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2018b): Reformbedürftige Unternehmensbesteuerung. Bausteine für einen wettbewerbsfähigen Standort Deutschland, *Schrift* Nr. 6, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2019): Steuerzahlergedenktag und Einkommensbelastungsquote 2019, *Rundschreiben* Nr. 2/2019, Berlin.

Fuest, C. (2016): Folgen der Globalisierung für die Besteuerung, *ifo Standpunkt* Nr. 178, <https://www.ifo.de/DocDL/standpunkte-2016-fuest.pdf> (Stand: 08.08.2019).

Fuest, C. (2018): Digitalisierung und Steuerpolitik Vortrag bei der Jahresversammlung des ifo Instituts am 28. Juni 2018, in: ifo Schnelldienst 14/2018, S. 21-25.

Fuest, C. (2019): Unternehmensbesteuerung: Der Teufel steckt im Detail, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-unternehmensbesteuerung-der-teufel-steckt-im-detail-/24488780.html> (Stand: 25.07.2019).

Fuest, C. et al (2015): Eindämmung internationaler Gewinnverlagerung: Wo steht die OECD und was sind die Alternativen?, in: Steuer und Wirtschaft 1/2015, S. 90–97.

Fuest, C. et al (2018b): Die Besteuerung der Digitalwirtschaft. Ökonomische und fiskalische Folgen der EU-Digitalsteuer. Ifo-Studio im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München.

G20 (2019): Communiqué, G20 Finance Ministers and Central bank Governors Meeting, Fukuoka, https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/communique.htm (Stand: 18.07.2019).

Hentze, T. (2019): Effektiver Unternehmensteuersatz in Deutschland seit Jahren konstant, IW-Kurzbericht 12/2019, Köln.

Holsten, H. (2019): Steuerliche Chancen und Risiken der Digitalisierung aus Sicht internationaler Industriekonzerne, Der Betrieb 31/2019, S. 1697-1707.

Ingraham, C. (2019): Amazon paid no federal taxes on \$11.2 billion in profits last year, https://www.washingtonpost.com/us-policy/2019/02/16/amazon-paid-no-federal-taxes-billion-profits-last-year/?utm_term=.75de6e6b7d73 (Stand: 29.07.2019).

ITEP – Institute on Taxation and Economic Policy (2019): Amazon in Its Prime: Doubles Profits, Pays \$0 in Federal Income Taxes, <https://itep.org/amazon-in-its-prime-doubles-profits-pays-0-in-federal-income-taxes/> (Stand: 29.07.2019).

Janský, P. (2019): Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU, A REPORT COMMISSIONED BY THE GREENS/EFA GROUP IN THE EUROPEAN PARLIAMENT, <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/356b0cd66f625b24e7407b50432bf54d.pdf> (Stand: 10.09.2019).

Næss-Schmidt, S. et al (2019): Future taxation of company profits: What to do with intangibles? Copenhagen Economics, https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/4/474/1550496379/future-taxation-of-company-profits_15022019_finalreport.pdf (Stand: 09.08.2019).

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019): Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris, www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.htm (Stand: 24.07.2019).

Olbert, M. und Spengel, C. (2019) : Taxation in the digital economy: Recent policy developments and the question of value creation, ZEW Discussion Papers, No. 19-010, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Rathje, A.-C. und Wohlrabe, K. (2018): Der internationale Steuerwettbewerb aus Unternehmenssicht, in: ifo Schnelldienst, 2018, Nr. 21, S. 46-55.

Schneemelcher, P. (2019): Digitalsteuer in der EU – wo stehen wir? POLICY BRIEF 06.05.2019, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Digitalsteuer_wo_stehen_wir.pdf (Stand: 07.08.2019).

Scholz, O. (2019): Mindestbesteuerung bringt Fairness ins internationale Steuerrecht, Symposium zur Internationalen Steuerpolitik, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2019/2019-05-08-150-Jahre-DPA.html> (Stand: 10.09.2019).

Schön, W. (2018): Der digitale Steuer-Irrweg, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/der-digitale-steuer-irrweg-15527941.html?premium> (Stand: 21.10.2019).

Schön, W. (2019): Folgen der Digitalsteuer, Deutschland kann zum Verlierer werden, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/folgen-der-digitalsteuer-deutschland-kann-zum-verlierer-werden-16295918.html> (Stand: 21.08.2019).

Spengel, C. et al (2018): Internationaler Steuerwettbewerb. Bewertung, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München 2018.

Spengel, C. (2019): Schaden abwenden: Blindflug der deutschen Unternehmensteuerpolitik, *Der Betrieb*, 31/2019, S. M4-M5.

Stiftung Marktwirtschaft (2018): Unternehmensbesteuerung unter Druck, Veröffentlichung des Kronberger Kreises, Berlin.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018): Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19. Wiesbaden.

VDA – Verband der Automobilindustrie und EY (2018): Steuerfragen digitaler Geschäftsmodelle in der Automobilindustrie. Aktuelle Entwicklungen und Status Quo, https://www.vda.de/dam/vda/publications/2018/VDA_EY_Steuerfragen-digitaler-Geschftsmodelle-in-der-AI/VDA_EY_Steuerfragen%20digitaler%20Gesch%C3%A4ftsmodelle%20in%20der%20AI_komp.pdf (Stand: 16.08.2019)

Watrin/Thomsen (2016): Steuerstrategien deutscher Konzerne — die OECD als Retter?, in: *Steuer und Wirtschaft*, 1/2016, S. 3-14.