

ifo STUDIE

Nationale Steueraufkommens- wirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung: Ergänzende Berechnungen

Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

vorgelegt von: *ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik
Clemens Fuest, Felix Hugger, Florian Neumeier und
Daniel Stöhlker*

Nationale Steueraufkommens- wirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung Ergänzende Berechnungen

Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Autoren

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

Felix Hugger*

Dr. Florian Neumeier

Daniel Stöhlker

*Hinweis: Felix Hugger gehörte dem Projektteam bis März 2021 an

Mai 2021

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik

Auftraggeber:

Bundesministerium der Finanzen, Wilhelmstraße 97, D-10117 Berlin

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	2
2	Die Änderungen im Überblick.....	3
3	Steuerpflichtige Unternehmen und Residualgewinne.....	5
4	Fiskalische Auswirkungen der Reformvorschläge.....	8
4.1	Die Vermeidung einer Doppelbesteuerung der Gewinne.....	8
4.2	Ergebnisse der Aufkommensschätzungen.....	9
4.3	Sensitivitätsanalyse.....	12
5	Fazit und zusätzliche Anmerkungen.....	14
	Literaturverzeichnis.....	15

1 Einleitung

Im Juni 2020 veröffentlichte das ifo Institut ein Gutachten, in dem die Auswirkungen der ersten Säule (*Pillar 1*) des von der OECD erarbeiteten „einheitlichen Ansatzes“ (*Unified Approach*) auf das deutsche Ertragsteueraufkommen quantifiziert wurden (Fuest et al., 2020). Auftraggeber des Gutachtens war das Bundesministerium der Finanzen. Seit der Veröffentlichung des Gutachtens wurde der Reformvorschlag jedoch umfassend überarbeitet. Im Oktober 2020 veröffentlichte die OECD ein Konzeptpapier, in dem der Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes eingeschränkt wurde (OECD, 2020). Zu Beginn des Jahres 2021 schlug die neue US-Regierung umfassende Modifikationen im Hinblick auf den Geltungsbereich vor. Der vorliegende Beitrag quantifiziert die Auswirkungen dieser Änderungsvorschläge auf das deutsche Ertragsteueraufkommen und ergänzt damit die in Fuest et al. (2020) vorgestellten Projektionen.

In Abschnitt 2 werden die Änderungsvorschläge skizziert. Abschnitt 3 zeigt auf, wie sich die Änderungsvorschläge auf die Zahl an Unternehmen, die vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen sind, sowie die Summe der Residualgewinne auswirken. In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse der Aufkommenschätzungen dargestellt. Sofern nicht explizit erwähnt, werden im Rahmen der Schätzungen dieselben Daten und dieselbe Methodik verwendet wie in Fuest et al. (2020). Abschnitt 5 enthält einige abschließende Bemerkungen und Hinweise.

2 Die Änderungen im Überblick

Grundsätzlich sieht der Reformvorschlag der OECD vor, den Marktstaaten das Recht zu gewähren, einen Anteil an den Residualgewinnen multinationaler Unternehmen – den sog. Betrag A (*Amount A*) – zu besteuern. Ursprünglich sollten davon lediglich multinationale Unternehmen betroffen sein, die (a) weltweit einen Umsatz von mindestens €750 Millionen erzielen, (b) entweder *automated digital services* (ADS) anbieten oder aber zu den *consumer-facing businesses* (CFB) zählen und (c) im Marktstaat in signifikanter und kontinuierlicher Weise aktiv sind. Welche Branchen zu den Bereichen ADS und CFB zählen, war jedoch nicht eindeutig beschrieben. In einer negativen Abgrenzung der Begriffe wurde ausschließlich die Rohstoffindustrie explizit ausgeschlossen. Darüber hinaus wurde angeregt, ebenfalls Finanzdienstleister von der Regelung auszunehmen. Die Aufkommensschätzungen in Fuest et al. (2020) orientierten sich an dieser Negativabgrenzung. Als Indikator für eine signifikante und kontinuierliche Aktivität im Marktstaat sollte laut OECD eine Absatzschwelle festgelegt werden. Da diese Schwelle jedoch unbestimmt war, wurden in den Aufkommensschätzungen in Fuest et al. (2020) ausschließlich Unternehmen berücksichtigt, die mindestens eine Tochtergesellschaft in der EU28 haben.

Im Oktober 2020 veröffentlichte die OECD eine Studie, in der konkrete Branchen genannt wurden, die vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen bzw. ausgeschlossen werden sollen (OECD, 2020). Die angedachte Umsatzschwelle von €750 Millionen blieb dabei zunächst unberührt. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten des *Inclusive Frameworks on BEPS* wurde jedoch diskutiert, die Umsatzschwelle anzuheben. Diese Diskussionen reflektierend schätzen wir im Folgenden die Aufkommenseffekte der ersten Säule für die folgenden Szenarien:

- OECD_0
 - Umsatzschwelle: €750 Millionen
 - Branchenschwelle: Alle Sektoren außer Rohstoffindustrie und Finanzsektor
- OECD_1
 - Umsatzschwelle: €750 Millionen
 - Branchenschwelle: Engere Definition von ADS und CFB (OECD, 2020: 32f)
- OECD_2
 - Umsatzschwelle: €5 Milliarden
 - Branchenschwelle: Engere Definition von ADS und CFB (OECD, 2020: 32f)
- OECD_3
 - Umsatzschwelle: €10 Milliarden
 - Branchenschwelle: Engere Definition von ADS und CFB (OECD, 2020: 32f)

Die neue US-Regierung sieht Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von ADS und CFB. Entsprechend sieht ihr Vorschlag vor, den Geltungsbereich in dieser Hinsicht deutlich weiter zu fassen.

Ausgeschlossen sein sollen demnach lediglich Unternehmen aus der Rohstoffindustrie, dem Finanzsektor sowie Luft- und Schifffahrtsunternehmen. Darüber hinaus spricht sich die US-Regierung für eine deutliche Anhebung der Umsatzschwelle sowie einer zusätzlichen Berücksichtigung der EBIT-Marge und der Bruttomarge aus. Vor diesem Hintergrund betrachten wir zusätzlich die folgenden vier Szenarien:

- US_1
 - Umsatzschwelle: €10 Milliarden
 - Branchenschwelle: Ausgenommen sind die Rohstoffindustrie, Luftfahrt und Schifffahrt sowie Finanzdienstleister
 - EBIT- und Bruttomarge: Bruttomarge $\geq 40\%$ oder EBIT-Marge $\geq 20\%$
- US_2
 - Umsatzschwelle: €10 Milliarden
 - Branchenschwelle: Ausgenommen sind die Rohstoffindustrie, Luftfahrt und Schifffahrt sowie Finanzdienstleister
 - EBIT- und Bruttomarge: Bruttomarge $\geq 50\%$ oder EBIT-Marge $\geq 25\%$
- US_3
 - Umsatzschwelle: €20 Milliarden
 - Branchenschwelle: Ausgenommen sind die Rohstoffindustrie, Luftfahrt und Schifffahrt sowie Finanzdienstleister
 - EBIT- und Bruttomarge: Bruttomarge $\geq 40\%$ oder EBIT-Marge $\geq 20\%$
- US_4
 - Umsatzschwelle: €20 Milliarden
 - Branchenschwelle: Ausgenommen sind die Rohstoffindustrie, Luftfahrt und Schifffahrt sowie Finanzdienstleister
 - EBIT- und Bruttomarge: Bruttomarge $\geq 50\%$ oder EBIT-Marge $\geq 25\%$

Zusätzlich wurden auch die Pläne zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung modifiziert. Diskutiert wird, statt einer Freistellung des Betrags A eine Anrechnungsmöglichkeit zu schaffen. Eine Anrechnung soll dabei in jenen Sitzländern möglich sein, in denen ein Unternehmen in besonderem Maße Erträge durch immaterielle Vermögenswerte (*intellectual property*; IP) erzielt. Dabei bleibt jedoch unklar, welche immateriellen Vermögenswerte hierbei konkret berücksichtigt und wie IP-bezogene Erträge bestimmt werden sollen.

Eine Absatzschwelle, die festlegt, ob ein Unternehmen in signifikanter und kontinuierlicher Weise in einem Marktstaat aktiv ist, ist zwar weiterhin geplant, ihre Höhe aber noch immer unbestimmt. Analog zum Vorgehen in Fuest et al. (2020) berücksichtigen wir daher im Folgenden ausschließlich multinationale Unternehmen mit mindestens einer Tochtergesellschaft in der EU28.

3 Steuerpflichtige Unternehmen und Residualgewinne

Tabelle 1 zeigt die Anzahl an Unternehmen, die die in Abschnitt 2 dargelegten Kriterien erfüllen sowie die Summe der Residualgewinne dieser Unternehmen für jedes der insgesamt acht Szenarien. Beide Größen werden zudem für Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Deutschland, und solche, die ihren Hauptsitz außerhalb Deutschlands haben, berichtet. Bei der Berechnung der Residualgewinne wurde eine „gewöhnliche“ Umsatzprofitabilität von 10% unterstellt. Die Residualgewinne entsprechen also jenen Gewinnen, die 10% des Umsatzes überschreiten. Ist der tatsächliche Gewinn kleiner oder gleich 10% des Umsatzes, so ist der Residualgewinn Null. Um die in diesem Sinne steuerpflichtigen Unternehmen zu identifizieren, wurden Bilanzinformationen aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 aus der Orbis-Datenbank des Bureau van Dijk herangezogen. Ein Unternehmen gilt als steuerpflichtig, wenn es in mindestens einem der drei Jahre die dem jeweiligen Szenario zugrundeliegenden Kriterien erfüllt hat.¹ Die Residualgewinne wurden auf Basis der Bilanzinformationen aus dem Jahr 2018 berechnet. Es sei darauf hingewiesen, dass die Anzahl an steuerpflichtigen Unternehmen auch jene Unternehmen umfasst, die in 2018 einen Residualgewinn von Null aufgewiesen haben.

Nach aktuellem Stand wären 2878 Unternehmen mit Präsenz in der EU28 vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen, würde man die Kriterien zugrunde legen, die in Fuest et al. (2020) angewendet wurden.² 532 davon haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 2346 außerhalb Deutschlands. Die Summe der Residualgewinne dieser Unternehmen beträgt etwas mehr als €800 Milliarden. Die im Oktober 2020 kommunizierte Konkretisierung der Definitionen von ADS und CFB hätte eine Reduktion der Anzahl an steuerpflichtigen Unternehmen auf 1743 zufolge, die Summe der Residualgewinne würde sich auf etwa €620 Milliarden verringern. Während sich der Beitrag von Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland zum globalen Residualgewinn durch diese Eingrenzung nahezu halbiert, sinkt der Beitrag ausländischer Unternehmen lediglich um etwas mehr als 20%. Erhöht man zusätzlich die Umsatzschwelle, so sinkt die Zahl der vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffenen Unternehmen deutlich. Bei einer Anhebung der Umsatzschwelle auf €5 Milliarden wären weltweit noch 600 Unternehmen vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen, davon 70 mit Hauptsitz in Deutschland. Bei einer Umsatzschwelle von €10 Milliarden wären es weltweit nur noch 365 Unternehmen, davon 39 mit Hauptsitz in Deutschland. Der weltweite Residualgewinn sinkt bei Anhebung der Umsatzschwelle jedoch in deutlich geringerem Maße als die Anzahl an steuerpflichtigen Unternehmen. Während sich die Anzahl steuerpflichtiger Unternehmen weltweit bei einer Umsatzschwelle von €5 Milliar-

¹ Mit diesem Vorgehen wollen wir vermeiden, dass ein Unternehmen aufgrund ungewöhnlicher temporärer Umstände in den folgenden Analysen unberücksichtigt bleibt.

² Es sei darauf hingewiesen, dass die Zahl an Unternehmen, die in der Analyse von Fuest et al. (2020) berücksichtigt wurde, etwas kleiner war, da dort der Beobachtungszeitraum in 2016 endete.

den bzw. €10 Milliarden um 65% bzw. fast 80% verringert, verringert sich der Residualgewinn lediglich um 11% (von €621 Milliarden auf €551 Milliarden) bzw. 22% (von €621 Milliarden auf €487 Milliarden).

Anders sieht das jedoch bei den deutschen Unternehmen aus. Eine Anhebung der Umsatzschwelle hat hier auch einen deutlichen Rückgang des Beitrags deutscher Unternehmen zum Residualgewinn zur Folge. Wird die Umsatzschwelle auf €5 Milliarden angehoben, so verringert der Residualgewinn deutscher Unternehmen um rund 38% (von €15,4 Milliarden auf €9,6 Milliarden), bei einer Umsatzschwelle von €10 Milliarden sogar um 56% (von €15,4 Milliarden auf €6,7 Milliarden).

Die Vorschläge der US-Regierung zur Modifikation des Geltungsbereichs (insbesondere die zusätzliche Berücksichtigung der EBIT- und Bruttomarge) würden die Zahl an steuerpflichtigen Unternehmen weiter reduzieren. Bei der restriktivsten Definition des Geltungsbereichs (Szenario US_4: Umsatzschwelle €20 Milliarden, Bruttomarge \geq 50% oder EBIT-Marge \geq 25%) wären nach aktuellem Stand lediglich 88 Unternehmen weltweit vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen. Dies entspricht gerade einmal 3% der Unternehmen, die im Szenario OECD_1 betroffen wären. Interessanterweise verringert diese extreme Einschränkung des Geltungsbereichs des einheitlichen Ansatzes die weltweite Summe der Residualgewinne jedoch um nicht einmal 50% (von €621 Milliarden auf €333 Milliarden). Dies verdeutlicht, dass es offensichtlich relativ wenige Unternehmen sind, die den Großteil zum weltweiten Residualgewinn beitragen. Der Beitrag deutscher Unternehmen zum Residualgewinn verringert sich in diesem Szenario auf €4,3 Milliarden bzw. 1,3% des weltweiten Residualgewinns. Vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen wären in diesem Fall nur noch sieben Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland.

Die folgende Liste zeigt die deutschen Unternehmen, die in den Szenarien US_1 bis US_4 vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffen wären:

- US_1: Ceconomy, Deutsche Telekom, Henkel, RWE, Bayer, SAP, Adidas, Maxingvest, Merck, Heidelberg Cement, Deutsche Post
- US_2: Ceconomy, Deutsche Telekom, Henkel, RWE, Bayer, SAP, Adidas, Maxingvest, Merck, Heidelberg Cement
- US_3: Ceconomy, Deutsche Telekom, Henkel, RWE, Bayer, SAP, Adidas, Deutsche Post
- US_4: Ceconomy, Deutsche Telekom, Henkel, RWE, Bayer, SAP, Adidas

Es sei darauf hingewiesen, dass die Ceconomy AG etwas mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in Deutschland erzielt (Stand: 2019). Der Vorschlag zur Ausgestaltung des einheitlichen Ansatzes sieht jedoch vor, Unternehmen, die den überwiegenden Teil ihres Umsatzes im Heimatmarkt erzielen, vom Geltungsbereich auszuschließen. Dazu soll eine Absatzschwelle festgesetzt werden. Je nachdem, wie hoch diese Absatzschwelle ausfällt, wäre es daher möglich, dass die Ceconomy AG letztlich nicht unter den Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes fällt.

Tabelle 1: Steuerpflichtige Unternehmen und Summe der Residualgewinne

Szenario	OECD_0	OECD_1	OECD_2	OECD_3	US_1	US_2	US_3	US_4
Anzahl steuerpflichtiger Unternehmen	2878	1743	600	365	209	153	112	88
Summe der Residualgewinne (in Mrd. €)	811.7	621.0	550.8	487.4	454.9	396.4	378.1	333.3
<i>Davon mit Hauptsitz in Deutschland:</i>								
Anzahl steuerpflichtiger Unternehmen	532	290	70	39	11	10	8	7
Summe der Residualgewinne (in Mrd. €)	33.7	15.4	9.6	6.7	6.6	6.6	4.3	4.3
<i>Davon mit Hauptsitz außerhalb Deutschlands:</i>								
Anzahl steuerpflichtiger Unternehmen	2346	1453	530	326	197	142	104	81
Summe der Residualgewinne (in Mrd. €)	777.9	605.6	541.2	480.7	448.4	389.8	373.8	328.9
Beitrag deutscher Unternehmen zum Residualgewinn (in %)	4.2%	2.5%	1.7%	1.4%	1.4%	1.7%	1.2%	1.3%

Anmerkungen: Ein Unternehmen gilt als steuerpflichtig, wenn es zwischen 2016 und 2018 in mindestens einem Jahr die entsprechenden Kriterien erfüllt hat. Der Residualgewinn wurde auf Basis der Konzernergebnisse für das Bilanzjahr 2018 berechnet. Dabei wurde eine gewöhnliche Umsatzprofitabilität von 10% unterstellt.

4 Fiskalische Auswirkungen der Reformvorschläge

4.1 Die Vermeidung einer Doppelbesteuerung der Gewinne

In Fuest et al. (2020) wurde deutlich, dass die Ergebnisse der Aufkommenschätzungen sehr sensitiv sind gegenüber der Regelung, die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung der Gewinne getroffen wird. Im Rahmen der ersten Entwürfe zum einheitlichen Ansatz wurde vorgeschlagen, Betrag A entweder in den Sitzländern steuerlich freizustellen bzw. von der Bemessungsgrundlage abzuziehen oder aber die auf den Betrag A gezahlten Steuern anzurechnen. In Fuest et al. (2020) wurde von einer Freistellung bzw. Abzugsfähigkeit des Betrags A ausgegangen, wobei zwei Varianten modelliert wurden. In der ersten Variante wurde angenommen, dass die abzugsfähigen Anteile des Betrags A über die Sitzländer des Unternehmens verteilt werden, wobei sich die Verteilung nach den relativen Beiträgen richtet, die die in einem Land ansässigen Gesellschaften des Konzerns zum Residualgewinn leisten.³ In der zweiten Variante wurde angenommen, dass der Betrag A in voller Höhe im Land des Konzernhauptsitzes von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig ist. Laut den in Fuest et al. (2020) dargestellten Ergebnissen würde Deutschland bei einer Profitabilitätsschwelle von 10% in der ersten Variante zu den Reformgewinnern zählen, in der zweiten Variante dagegen zu den Reformverlierern.

Mittlerweile scheint die OECD eine Anrechnung der auf den Betrag A gezahlten Steuern zu präferieren. Dabei stellt sich jedoch wiederum die Frage, in welchem (bzw. welchen) Sitzland (bzw. Sitzländern) die Anrechnung erfolgen soll. Der Vorschlag der OECD sieht nun vor, dabei die Verteilung immaterieller Vermögenswerte zu berücksichtigen. Konkret sollen hierzu sog. *paying entities* identifiziert werden, die die Eigentumsrechte an den immateriellen Vermögenswerten eines Unternehmens besitzen. Die OECD geht davon aus, dass immaterielle Vermögenswerte eine besonders große Rolle bei der Erwirtschaftung von Residualgewinnen spielen. In unseren Aufkommenschätzungen nehmen wir an, dass die auf die in einem Sitzland gezahlten Ertragsteuern anrechenbaren Anteile derjenigen Steuern, die ein Unternehmen auf den Betrag A insgesamt zu zahlen hat, proportional zur Verteilung immaterieller Vermögenswerte über die Sitzländer verteilt werden. Der in Deutschland anrechenbare Anteil an den für Betrag A geleisteten Steuerzahlungen entspricht damit dem Verhältnis der immateriellen Vermögenswerte, die die in Deutschland ansässigen Gesellschaften halten, zum Gesamtwert aller immateriellen Vermögenswerte

³ Da sich weder die von einzelnen Tochtergesellschaften erzielten unternehmensinternen Umsätze noch die durch Aktivitäten mit Dritten erzielten Umsätze für die Berechnung geeigneter Profitabilitätsindikatoren bzw. der Beiträge zum Residualgewinn eignen (siehe hierzu ausführlich Kulemann und Mandler (2021)), wurden die Beiträge zum Residualgewinn in Fuest et al. (2020) in einem dreistufigen Verfahren ermittelt. Im ersten Schritt wurde der Routinegewinn auf Konzernebene berechnet. Im zweiten Schritt wurde der Routinegewinn über die Sitzländer auf Basis der dort erzielten Umsätze verteilt. Hierdurch erhielten wir eine kontrafaktische Verteilung der Routinegewinne, die der Verteilung der Umsätze entspricht. Im dritten Schritt wurde die Differenz zwischen dem tatsächlich in einem Sitzland ausgewiesenen Gewinn und dem kontrafaktischen Routinegewinn berechnet. Diese Differenz haben wir in Fuest et al. (2020) als länderspezifischen Beitrag zum Betrag A interpretiert.

eines Unternehmens. Informationen zum Wert immaterieller Vermögenswerte und ihrer globalen Verteilung entnehmen wir dabei den Orbis-Daten. Um zu ermitteln, wie hoch die insgesamt auf den Betrag A zu leistenden Steuerzahlungen eines Unternehmens sind, multiplizieren wir den Betrag A mit den durchschnittlichen, BIP-gewichteten tariflichen Steuersätzen sämtlicher Länder der Welt. Das ist gleichbedeutend mit der Annahme, dass die Umsätze, die die vom Geltungsbereich des einheitlichen Ansatzes betroffenen Unternehmen in den verschiedenen Ländern der Welt erzielen, proportional sind zur Wirtschaftskraft dieser Länder.

4.2 Ergebnisse der Aufkommenschätzungen

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Aufkommenschätzungen für die acht in Abschnitt 2 erläuterten Szenarien. Die Werte in der Tabelle zeigen die prognostizierten Aufkommenseffekte für Deutschland für den Zeitraum von 2022 bis 2027. Wie in Fuest et al. (2020) extrapolieren wir für unsere Prognose die vergangenheitsbezogenen Ergebnisse mithilfe eines linearen Trendmodells. Bei den Aufkommenschätzungen wurde angenommen, dass Betrag A 10% des Residualgewinns entspricht („10-über-10“-Regel).

In der Tabelle sind die Aufkommenseffekte getrennt für Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland und solche mit Hauptsitz im Ausland dargestellt. Die Veränderung des Aufkommens insgesamt ist in der Spalte „Saldo“ abgetragen. Bei der Interpretation der Ergebnisse für deutsche und ausländische Unternehmen ist folgendes zu beachten: Deutschland ist für die meisten der vom einheitlichen Ansatz betroffenen Unternehmen sowohl Sitzland als auch Absatzland. Als Absatzland bekommt Deutschland einen Anteil vom Betrag A dieser Unternehmen zum Zweck der Besteuerung zugewiesen. Dies führt zu einem Zuwachs an Ertragsteueraufkommen. Sofern Deutschland auch Sitzland eines Unternehmens ist, besteht die Möglichkeit, dass das Unternehmen einen Teil der Steuern, die es weltweit auf den Betrag A zu zahlen hat, auf die in Deutschland gezahlten bzw. zu zahlenden Ertragsteuern anrechnen kann. Hierdurch kommt es zu einem Verlust an Ertragsteueraufkommen. Ob ein Unternehmen letztlich in Deutschland durch die Neuregelung mehr oder weniger Ertragsteuern zu zahlen hat, hängt davon ab, welcher der beiden Effekte überwiegt. Tabelle 2 verdeutlicht, dass auf Seiten der deutschen Unternehmen je nach Szenario mal der eine, mal der andere Effekt im Aggregat überwiegt.

Sowohl auf Seite der deutschen Unternehmen als auch auf Seite der ausländischen Unternehmen überwiegt in den Szenarien OECD_0 bis OECD_3 der positive Effekt auf das Aufkommen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen, die Deutschland durch die Besteuerung des ihm zugewiesenen Anteils am Betrag A erzielt, sind jeweils größer als der Aufkommensverlust, der durch die Möglichkeit entsteht, dass die in Deutschland ansässigen Gesellschaften einen Teil ihrer weltweiten Steuerzahlungen auf den Betrag A auf ihre Ertragsteuerzahlungen anrechnen können. Das hat vor allem damit zu tun, dass nur ein geringer Teil der immateriellen Vermögenswerte der betroffenen Unternehmen im Besitz von den in Deutschland ansässigen Gesellschaften ist. Bei den Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland sind etwa 20% der immateriellen Vermögenswerte

in Deutschland angesiedelt, bei den Unternehmen mit Hauptsitz im Ausland sind es 1% bis 3%. Als wichtiges Absatzland erhält Deutschland also einen recht großen Teil des Betrags A zum Zwecke der Besteuerung zugewiesen, gleichzeitig können die in Deutschland ansässigen Unternehmen aber nur einen geringen Teil der von ihnen weltweit auf den Betrag A gezahlten Steuern in Deutschland anrechnen.

In den Szenarien US_1 bis US_4 überwiegt auf Seite der deutschen Unternehmen dagegen der negative Effekt. Die zusätzlichen Steuereinnahmen, die Deutschland durch Besteuerung des ihm zugewiesenen Anteils am Betrag A der betroffenen deutschen Unternehmen enthält, sind geringer als der Verlust an Steueraufkommen, der durch die Anrechnung der weltweit gezahlten Steuern auf den Betrag A entsteht.⁴

Nichtsdestotrotz würde Deutschland in allen hier betrachteten Szenarien zu den Reformgewinnern zählen. Betrifft die internationale Neuverteilung der Besteuerungsrechte am Betrag A lediglich Unternehmen aus den Bereichen ADS und CFB und wird die ursprünglich anvisierte Umsatzschwelle von €750 Millionen beibehalten (Szenario OECD_1), so erzielt Deutschland im Zeitraum von 2022 bis 2027 einen Aufkommenszuwachs von durchschnittlich €1,9 Milliarden pro Jahr. Wird die Umsatzschwelle auf €5 Milliarden bzw. €10 Milliarden angehoben (Szenario OECD_2 bzw. OECD_3), dann verringert sich der Aufkommenszuwachs auf durchschnittlich €1,5 Milliarden bzw. €1,3 Milliarden pro Jahr. Bei den Reformvorschlägen der US-Regierung würde sich der jährliche Aufkommenszuwachs für Deutschland je nach konkreter Ausgestaltung auf durchschnittlich €0,8 bis €1 Milliarden belaufen.

⁴ Das hat vor allem damit zu tun, dass die in den Szenarien US_1 bis US_4 betroffenen deutschen Unternehmen einen wesentlich größeren Anteil ihrer Umsätze im Ausland generieren, als dies der Durchschnitt der deutschen Unternehmen in den Szenarien OECD_0 bis OECD_3 tut. Für die in den Szenarien US_1 bis US_4 betrachteten deutschen Unternehmen ist Deutschland als Absatzland also relativ betrachtet weniger bedeutend als für die in den Szenarien OECD_0 bis OECD_3 betrachteten deutschen Unternehmen.

Tabelle 2: Aufkommenseffekte der einzelnen Reformszenarien

Szenario	OECD_0			OECD_1			OECD_2			OECD_3		
	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo
2022	0.9	1.7	2.6	0.3	1.3	1.7	0.1	1.2	1.3	0.0	1.1	1.1
2023	0.9	1.8	2.7	0.4	1.4	1.8	0.1	1.2	1.3	0.0	1.1	1.2
2024	1.0	1.9	2.9	0.4	1.5	1.9	0.1	1.3	1.4	0.0	1.2	1.2
2025	1.0	2.0	3.0	0.4	1.5	1.9	0.1	1.3	1.5	0.0	1.2	1.3
2026	1.1	2.1	3.1	0.4	1.6	2.0	0.1	1.4	1.5	0.0	1.3	1.3
2027	1.1	2.1	3.2	0.4	1.7	2.1	0.1	1.5	1.6	0.0	1.3	1.4

Szenario	US_1			US_2			US_3			US_4		
	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo
2022	-0.2	1.1	0.9	-0.2	1.0	0.8	-0.2	0.9	0.7	-0.2	0.9	0.7
2023	-0.2	1.2	1.0	-0.2	1.1	0.9	-0.2	1.0	0.8	-0.2	0.9	0.7
2024	-0.2	1.2	1.0	-0.2	1.1	0.9	-0.2	1.0	0.8	-0.2	1.0	0.8
2025	-0.3	1.3	1.0	-0.3	1.2	0.9	-0.2	1.1	0.9	-0.2	1.0	0.8
2026	-0.3	1.3	1.0	-0.3	1.2	1.0	-0.2	1.1	0.9	-0.2	1.1	0.8
2027	-0.3	1.4	1.1	-0.3	1.3	1.0	-0.2	1.2	0.9	-0.2	1.1	0.9

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Veränderung der in Deutschland zu zahlenden Ertragsteuern für deutsche Unternehmen, ausländische Unternehmen und insgesamt (Spalte „Saldo“). Bei den Berechnungen wurde angenommen, dass sich die Anrechnung der insgesamt auf den Betrag A gezahlten Steuern an der Verteilung der immateriellen Vermögenswerte über die Sitzländer orientiert.

4.3 Sensitivitätsanalyse

Im vorgegangenen Abschnitt haben wir angenommen, dass die auf den Betrag A weltweit gezahlten Steuern anteilmäßig in den Sitzländern anrechenbar sind, wobei die anrechenbaren Anteile entsprechend der Verteilung immaterieller Vermögenswerte verteilt sind. In Fuest et al. (2020) hatten wir noch einen anderen Ansatz gewählt; hier wurden die abzugsfähigen Anteile auf Grundlage des Missverhältnisses zwischen Umsätzen und Gewinnen unter den Sitzländern aufgeteilt (siehe Fußnote 2). In diesem Abschnitt prüfen wir, wie sich die Aufkommenschätzungen verändern, wenn die anrechnungsfähigen Anteile wie in Fuest et al. (2020) über die Sitzländer verteilt werden. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass Deutschland in allen hier betrachteten Szenarien Reformgewinner bleiben würde. Allerdings fällt der Aufkommenszuwachs durch die veränderte Ausgestaltung der steuerlichen Anrechenbarkeit deutlich geringer aus.⁵ Im Szenario OECD_1 (Branchenschwelle: enge Definition von ADS und CFB; Umsatzschwelle: €750 Millionen) beträgt der Aufkommenszuwachs in den Jahren von 2022 bis 2027 nur noch etwa €300 Millionen pro Jahr. Im Szenario OECD_3 (Branchenschwelle: enge Definition von ADS und CFB; Umsatzschwelle: €10 Milliarden) gar nur noch €100 Millionen pro Jahr. In den von der US-Regierung vorgeschlagenen Reformmodellen beträgt der Aufkommenszuwachs im Schnitt jeweils etwa €200 Millionen jährlich. Das liegt vor allem daran, dass die deutschen Unternehmen in Deutschland weniger Ertragsteuern zu zahlen hätten.⁶ Wie in Fuest et al. (2020) dargelegt, verbuchen deutsche Großunternehmen fast die Hälfte ihrer Gewinne in Deutschland. Der Anteil ihrer im Inland erzielten Umsätze ist jedoch geringer. Da sich in den Schätzungen die anrechnungsfähigen Anteile am Missverhältnis zwischen den in einem Land verbuchten Gewinnen und den dort erzielten Umsätzen orientieren, ist der Anteil an Steuerzahlungen auf den Betrag A, den die deutschen Unternehmen sich in Deutschland anrechnen können, relativ groß.

⁵ Das Szenario OECD_0 ist – abgesehen von der Annahme im Hinblick auf die Verhinderung einer Doppelbesteuerung – identisch mit dem Basisszenario in Fuest et al. (2020). Entsprechend sind die Ergebnisse sehr ähnlich.

⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass das nicht bedeutet, dass deutsche Unternehmen insgesamt weniger Steuern zahlen würden. Tatsächlich zahlen sie im hier betrachteten Fall mehr Steuern im Ausland. Die Ertragsteuerzahlungen fließen also lediglich anderen Ländern zu.

Tabelle 3: Aufkommenseffekte der Reformszenarien - alternative Ausgestaltung der steuerlichen Anrechenbarkeit

Szenario	OECD_0			OECD_1			OECD_2			OECD_3		
	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo
2022	-0.6	1.5	0.8	-0.9	1.2	0.3	-0.9	1.0	0.1	-0.8	0.9	0.1
2023	-0.7	1.5	0.9	-0.9	1.2	0.3	-0.9	1.1	0.1	-0.9	1.0	0.1
2024	-0.7	1.6	0.9	-1.0	1.3	0.3	-1.0	1.1	0.1	-0.9	1.0	0.1
2025	-0.7	1.7	1.0	-1.0	1.3	0.3	-1.0	1.2	0.2	-1.0	1.1	0.1
2026	-0.7	1.7	1.0	-1.0	1.4	0.4	-1.1	1.2	0.2	-1.0	1.1	0.1
2027	-0.7	1.8	1.1	-1.1	1.5	0.4	-1.1	1.3	0.2	-1.0	1.2	0.1

Szenario	US_1			US_2			US_3			US_4		
	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo	Deutsche MNU	Ausländ. MNU	Saldo
2022	-0.7	1.0	0.2	-0.7	0.9	0.2	-0.6	0.8	0.2	-0.6	0.8	0.1
2023	-0.8	1.0	0.2	-0.8	0.9	0.2	-0.7	0.9	0.2	-0.7	0.8	0.1
2024	-0.8	1.1	0.2	-0.8	1.0	0.2	-0.7	0.9	0.2	-0.7	0.9	0.2
2025	-0.9	1.1	0.2	-0.9	1.0	0.2	-0.7	0.9	0.2	-0.7	0.9	0.2
2026	-0.9	1.1	0.2	-0.9	1.1	0.2	-0.7	1.0	0.2	-0.7	0.9	0.2
2027	-0.9	1.2	0.2	-0.9	1.1	0.2	-0.8	1.0	0.3	-0.8	1.0	0.2

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Veränderung der in Deutschland zu zahlenden Ertragsteuern für deutsche Unternehmen, ausländische Unternehmen und insgesamt (Spalte „Saldo“). Bei den Berechnungen wurde angenommen, dass sich die Anrechnung der insgesamt auf den Betrag A gezahlten Steuern an den länderspezifischen Beiträgen der in den Sitzländern ansässigen Gesellschaften zum Residualgewinn orientiert. Zur genaueren Vorgehensweise siehe Fußnote 2.

5 Fazit und zusätzliche Anmerkungen

Die vorliegende Studie ergänzt die Schätzungen zu den Auswirkungen der ersten Säule des einheitlichen Ansatzes auf das deutsche Ertragsteueraufkommen in Fuest et al. (2020). Aufgrund der teilweise umfangreichen Änderungsvorschläge in Bezug auf die Ausgestaltung der ersten Säule, modellieren wir in dieser Studie die fiskalischen Auswirkungen von acht zusätzlichen Szenarien. Dabei legen unsere Ergebnisse den Schluss nahe, dass Deutschland auch bei den aktuell diskutierten Modifikationen an der geplanten Reform zu den Reformgewinnern zählen würde. Allerdings zeigt sich auch, dass die Ergebnisse sehr sensitiv in Bezug auf die Regelungen sind, die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung der Unternehmensgewinne getroffen werden. Hier spielen insbesondere die *paying entities* eine entscheidende Rolle. Wie hoch der Aufkommenszuwachs aus deutscher Sicht ausfällt bzw. ob Deutschland letztendlich zu den Gewinnern oder Verlierern der Reform zählen wird, wird sehr wahrscheinlich von der Identifikation der *paying entities* abhängen. Dadurch wird festgelegt, wie hoch der Anteil der auf den Betrag A gezahlten Steuern ist, der auf die Ertragsteuerzahlungen in Deutschland angerechnet werden kann. In den hier modellierten Szenarien zählt Deutschland zu den Reformgewinnern, weil sich die Anrechnung an der Verteilung der immateriellen Vermögenswerte über die Sitzländer orientiert. Da die vom einheitlichen Ansatz betroffenen Unternehmen nur einen sehr geringen Anteil ihrer immateriellen Vermögenswerte in Deutschland angesiedelt haben, kann nur ein geringer Teil der auf den Betrag A gezahlten Steuern in Deutschland angerechnet werden. Würde sich die Aufteilung der anrechenbaren Anteile an anderen Kriterien orientieren, könnte der Aufkommenszuwachs für Deutschland deutlich geringer ausfallen oder gar negativ sein, sodass Deutschland zu den Reformverlierern zählen würde. Die deutsche Politik wäre daher gut beraten, in den Verhandlungen ein besonderes Augenmerk auf diesen Punkt zu legen.

Literaturverzeichnis

OECD (2020): Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment, Paris: OECD Publishing, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

Fuest, C., Hugger, F., Neumeier, F., Stöhlker, D. (2020): Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung, ifo Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, München: ifo Institut.

Kulemann, G., und Mandler, P. (2021): Nationale Aufkommenswirkungen der OECD-Vorschläge zur Neuverteilung der Besteuerungsrechte – Ist die ifo-Studie eine belastbare Grundlage für die deutsche Verhandlungslinie?, ifo Schnelldienst 74(4), 41-50.