

Clemens Fuest, Felix Hugger, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker

Replik zum Beitrag von Grit Kulemann und Peter Mandler: »Nationale Aufkommenswirkungen der OECD-Vorschläge zur Neuverteilung der Besteuerungsrechte

Ist die ifo-Studie eine belastbare Grundlage für die deutsche Verhandlungslinie?«

Im Juni 2020 hat das ifo Institut ein Gutachten veröffentlicht¹, in dem es die fiskalischen Auswirkungen einer internationalen Neuverteilung von Besteuerungsrechten entsprechend des von der OECD vorgeschlagenen *Unified Approach* für Deutschland abgeschätzt hat. Auftraggeber des Gutachtens war das Bundesministerium der Finanzen.

Der Beitrag von Kulemann und Mandler² in dieser Ausgabe des *ifo Schnelldienstes* enthält neben einer positiven Würdigung des Gutachtens auch einige kritische Anmerkungen. Die Kritik bezieht sich im Wesentlichen auf drei Aspekte:

- die Auswahl der Parameter im Basisszenario,
- die Berücksichtigung grenzüberschreitender Transaktionen und
- die Modellierung der Vermeidung einer Doppelbesteuerung von Gewinnen.

Im Folgenden möchten wir diese Kritikpunkte aufgreifen und dazu Stellung nehmen.

AUSWAHL DER PARAMETER FÜR DAS BASISSZENARIO

Wie sowohl im Gutachten als auch im Beitrag von Kulemann und Mandler beschrieben, sollen im Rahmen des *Unified Approach* Marktstaaten das Recht zugewiesen bekommen, einen Teil der Gewinne – den sog. *Amount A* – multinationaler Unternehmen zu besteuern. *Amount A* soll dabei einem festen Anteil am sog. Residualgewinn entsprechen. Der Residualgewinn wird dabei definiert als jener Gewinn, der $p_1\%$ des relevanten, globalen Umsatzes überschreitet. *Amount A* entspricht dann einfach $p_2\%$ des Residualgewinns. $p_1\%$ ist die Profitabilitäts-

schwelle, die bestimmt, wie hoch der Residualgewinn ist, und $p_2\%$ der Umverteilungssatz, der angibt, welcher Anteil des Residualgewinns zum Zweck der Besteuerung unter den Marktstaaten aufgeteilt wird.

Wie hoch Profitabilitätsschwelle und Umverteilungssatz sein sollen, ist bis heute nicht entschieden. Im Gutachten wenden wir in unserem Basisszenario die »10-über-10-Regel« an. Das bedeutet, *Amount A* entspricht 10% des Gewinns, der 10% des Umsatzes überschreitet. Im Rahmen umfangreicher Sensitivitätsanalysen modellieren wir die Aufkommenseffekte jedoch auch für eine Vielzahl anderer Varianten: »5-über-5«, »10-über-5«, »20-über-5«, »5-über-10« sowie »20-über-10«. Kulemann und Mandler bemängeln in ihrem Beitrag, dass im Gutachten unklar geblieben sei, warum der Fokus im Basisszenario auf einer Profitabilitätsschwelle von 10% liegt. Der Grund für diese Entscheidung ist, dass die OECD in ihren Ausführungen zum *Unified Approach* selbst immer wieder beispielhaft auf die »10-über-10-Regel« Bezug genommen hat. Auch in aktuellen Projektionen legt die OECD zumeist eine Profitabilitätsschwelle von 10% zugrunde, setzt den Umverteilungssatz jedoch auf 20%. Die Verwendung einer Profitabilitätsschwelle von 10% im Basisszenario lässt sich also durchaus rechtfertigen.

Ferner bemängeln Kulemann und Mandler, dass im Gutachten unklar bleibe, wie sich eine Veränderung des Umverteilungssatzes auf das für Deutschland projizierte Aufkommen auswirken würde. Die Beziehung zwischen Umverteilungssatz und Aufkommen ist streng proportional: Multipliziert man den Umverteilungssatz mit dem Faktor n , dann verändert sich – bei sonst gleichen Annahmen – auch der projizierte Aufkommenseffekt um den Faktor n . Verdoppelt (halbiert) man bspw. den Umverteilungssatz, dann ist auch der Aufkommenseffekt doppelt (halb) so groß.

DIE BERÜCKSICHTIGUNG GRENZÜBERSCHREITENDER TRANSAKTIONEN

Der *Unified Approach* sieht vor, *Amount A* unter den Marktstaaten grundsätzlich auf Basis der in den ein-

¹ C. Fuest, F. Hugger, F. Neumeier und D. Stöhlker (2020), *Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung*, Studie des ifo Institut, Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik, Juni, ifo Institut, München.

² G. Kulemann und P. Mandler, »Nationale Aufkommenswirkungen der OECD-Vorschläge zur Neuverteilung der Besteuerungsrechte – Ist die ifo-Studie eine belastbare Grundlage für die deutsche Verhandlungslinie?«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 2021, S. 41–50.

zelen Staaten erzielten relativen Umsatzanteile aufzuteilen. Für die Aufkommensschätzung musste daher bestimmt werden, wie hoch die Umsätze sind, die multinationale Unternehmen innerhalb und außerhalb Deutschlands erzielen. Die Herausforderung besteht dabei in der Berücksichtigung grenzüberschreitender Transaktionen. Die Daten, die für die Aufkommensschätzungen genutzt wurden, beinhalten Informationen über die Umsätze, die die in einem Staat ansässigen Konzernteile erzielen. Ein Unternehmen kann jedoch auch außerhalb seines Sitzlandes Umsätze erzielen, indem es Waren und Dienstleistungen exportiert. Um die Exportaktivitäten multinationaler Unternehmen zu berücksichtigen, wird im Gutachten auf sektorspezifische Exportquoten zurückgegriffen. Hier setzen Kulemann und Mandler mit ihrer Kritik an. Die Autoren weisen richtigerweise darauf hin, dass in den verwendeten Exportquoten kleinere Unternehmen ebenso berücksichtigt sind wie Großunternehmen. Unter der Annahme, dass Großunternehmen weitaus stärker in den globalen Handel integriert sind als kleinere Unternehmen, führe dies zu einer Unterzeichnung der Exportaktivitäten jener Unternehmen, die vom Geltungsbereich des *Unified Approach* (multinationale Großunternehmen mit einem globalen konsolidierten Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro) betroffen sind.

Die Annahme, der Beitrag größerer Unternehmen zum Außenhandel sei überproportional hoch, ist durchaus plausibel. Ob es dadurch zu einer signifikanten Verzerrung der Ergebnisse unserer Aufkommensschätzung kommt, ist allerdings unklar. Das hat zwei Gründe. Erstens wurden für die Berechnung der Exportquoten Aggregatgrößen ins Verhältnis gesetzt. Der Wert aller Waren und Dienstleistungen, die von den in einem Wirtschaftszweig tätigen Unternehmen aus einem Land heraus exportiert wurden, wurden durch den Wert der gesamten Produktion im betreffenden Land und Wirtschaftszweig geteilt. Wenn große Unternehmen mehr exportieren als kleinere, entsprechen die Exportquoten dem größengewichteten Verhältnis aus Exporten und Produktionsvolumen. Die Exportquoten dürften daher die tatsächlichen Exportaktivitäten großer Unternehmen besser widerspiegeln als die Exportaktivitäten kleiner Unternehmen (auch wenn sie die tatsächlichen Exportaktivitäten großer Unternehmen weiterhin unterzeichnen). Zweitens wirkt sich die Ungenauigkeit im Hinblick auf die von uns berechneten Exportquoten sowohl auf den Zufluss an Bemessungsgrundlage im Rahmen des *Unified Approach* als auch auf deren Abfluss aus. Unterzeichnen die verwendeten Exportquoten die tatsächlichen Exportaktivitäten großer Unternehmen, dann wird nicht nur der Auslandsumsatz von den in Deutschland ansässigen Konzernteilen multinationaler Unternehmen unterschätzt, sondern auch der in Deutschland erzielte Umsatz von den im Ausland ansässigen Konzernteilen. Ob der Aufkommenseffekt des *Unified Approach* aus deutscher Perspektive dadurch letztlich unter- oder überschätzt wird, ist ex ante unklar. Um

ein präziseres Bild zeichnen zu können, bräuchte man detaillierte Informationen über den Wert grenzüberschreitender Transaktionen für einzelne Konzernteile. Uns ist jedoch keine Datenquelle bekannt, die solche Informationen enthält.

DIE VERMEIDUNG EINER DOPPELBESTEUERUNG VON GEWINNEN

Der *Unified Approach* soll das bestehende System der internationalen Unternehmensbesteuerung nicht ersetzen, sondern ergänzen. Das jedoch wirft die Frage auf, wie eine Doppelbesteuerung der Gewinne jener Unternehmen, die unter den Geltungsbereich des *Unified Approach* fallen, vermieden werden soll. Wird durch die Anwendung der neuen Besteuerungsregeln ein Teil der Besteuerungsrechte den Marktstaaten zugewiesen, so kommt es zur Doppelbesteuerung, wenn diese Gewinne zusätzlich im Sitzland bzw. in den Sitzländern des Unternehmens besteuert werden. Die OECD hat in ihrer Skizze zu den Grundzügen des *Unified Approach* auf dieses Problem hingewiesen. Zum Zeitpunkt, als das Gutachten erstellt wurde, waren die Ausführungen zu einer möglichen Lösung dieses Problems allerdings vage. Die OECD merkte an, eine Doppelbesteuerung könne auf zwei Arten vermieden werden: Man könne den Unternehmen entweder gewähren, *Amount A* vollständig im Hauptsitzland des Unternehmens auf die Bemessungsgrundlage anzurechnen bzw. von der Besteuerung freizustellen oder aber man könne *Amount A* zum Zwecke der Anrechnung bzw. Freistellung unter den Sitzländern aufteilen. Bei der zweiten Option solle sich die Aufteilung des *Amount A* an den Beiträgen orientieren, die einzelne Konzernteile zum *Amount A* leisten.

In ihrem Beitrag weisen Kulemann und Mandler darauf hin, dass die Identifikation der Beiträge einzelner Konzernteile zum *Amount A* im Gutachten unzureichend beschrieben ist. Aus diesem Grund möchten wir unseren Ansatz an dieser Stelle näher erläutern und rechtfertigen. Der Grundgedanke des *Unified Approach* ist, das Recht zur Besteuerung eines Teils der Konzerngewinne den Marktstaaten zuzuweisen. Die OECD knüpft hier also Besteuerungsrechte an die Erzielung von Umsätzen in einem Land. Dabei sollen nur jene Konzerne bzw. Konzernteile vom Geltungsbereich des *Unified Approach* erfasst werden, die »übermäßig« profitabel sind, bei denen also die Gewinne einen bestimmten Anteil des Umsatzes überschreiten. Die OECD scheint damit zumindest implizit davon auszugehen, dass ein Missverhältnis zwischen den in einem Land erzielten Umsätzen und den dort ausgewiesenen Gewinnen »unfair« sei und korrigiert werden müsse. An diesen Grundgedanken knüpfen wir an und verteilen *Amount A* zum Zweck der Anrechnung bzw. Freistellung von der Bemessungsgrundlage unter den Sitzländern auf Grundlage des Missverhältnisses zwischen Umsätzen und Gewinnen auf. Konkret betrachten wir eine kontrafaktische Welt, in der die

Unternehmensgewinne proportional zu den Umsätzen verteilt sind, und teilen *Amount A* auf Basis der Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Verteilung der Gewinne und der kontrafaktischen Verteilung der Gewinne auf, wobei der von der Bemessungsgrundlage abzugsfähige bzw. freistellungsfähige Betrag nicht größer sein darf als der in einem Land ausgewiesene Gewinn. Die Identifikation kontrafaktischer Gewinne sowie die Aufteilung des *Amount A* zum Zwecke der Anrechnung bzw. Freistellung unter den Sitzländern erfolgt dabei für jedes multinationale Unternehmen, das unter den Geltungsbereich des *Unified Approach* fällt, separat, und nicht, wie von Kulemann und Mandler vermutet, auf Grundlage der durchschnittlichen Profitabilität aller Unternehmen in einem Land.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Zu dem Zeitpunkt, als wir das Gutachten erstellten, war der *Unified Approach* lediglich in seinen Grundzügen skizziert. Etliche Details, die die konkrete Ausgestaltung der neuen Regeln für die internationale Unternehmensbesteuerung betreffen, waren zu jenem Zeitpunkt noch offen. Auf diesen Umstand wurde auch im Gutachten an mehreren Stellen hingewiesen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse des Gutachtens zu interpretieren. Um die Auswirkungen des *Unified Approach* auf das deutsche Ertragsteueraufkommen dennoch quantifizieren zu können, mussten im Rahmen der Modellierung mehrere Annahmen getroffen werden. Gleichzeitig wurde jedoch die Sensitivität der Ergebnisse in Bezug auf diese Annahmen in zahlreichen zusätzlichen Auswertungen untersucht.

Das Gutachten wurde parallel zu den laufenden Verhandlungen zum *Unified Approach* auf Ebene der OECD erstellt. Tatsächlich konnte auch bis heute, fast ein Jahr nach Veröffentlichung des Gutachtens, noch keine Einigung erzielt werden. Im Hinblick auf zahlreiche Details besteht noch immer Unklarheit. Es war den Verfassern des Gutachtens weder möglich noch war es das Ziel des Gutachtens, die Ergebnisse

dieser Verhandlungen vorwegzunehmen. Vielmehr sollte das Gutachten dem Bundesfinanzministerium für die laufenden Verhandlungen wichtige Informationen liefern. Die Annahmen, die bei der Modellierung getroffen wurden, sollten dabei den damals aktuellen Diskussionsstand widerspiegeln, um es dem Bundesfinanzministerium zu ermöglichen, zu den Diskussionen Stellung zu nehmen.

Es ist aus unserer Sicht sehr zu begrüßen, dass das Bundesfinanzministerium bereits in einer frühen Phase die Verhandlungen auf internationaler Ebene wissenschaftlich begleiten ließ. Denn in dieser Phase werden grundsätzliche Entscheidungen getroffen und Rahmenbedingungen festgelegt, die alle folgenden Entscheidungen beeinflussen. Eine kritische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem neuen Regelwerk bleibt auch zu einem späteren Zeitpunkt wichtig. Allerdings dürfte die Wahrscheinlichkeit, dass die Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen einen großen Einfluss auf die Reformbemühungen haben, mit fortschreitender Dauer der Verhandlungen geringer werden, da bereits erzielte, mühselig errungene Einigungen gegebenenfalls wieder aufgegeben werden müssten.

Die fiskalischen Folgen einer geplanten Reform, bei der viele Detailfragen noch offen sind, ex ante zu analysieren, birgt aber eben auch die Gefahr, dass sich die Annahmen, die bei der Modellierung getroffen werden, im Zuge der politischen Verhandlungen von der Realität entfernen. Darauf sollte bei der Interpretation der Ergebnisse des Gutachtens unbedingt geachtet werden. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die kritische Auseinandersetzung von Kulemann und Mandler mit unserem Gutachten und hoffen, durch unsere Replik zur Klärung strittiger Punkte sowie einer besseren Einordnung der Ergebnisse beigetragen zu haben.

Die Frage, die Kulemann und Mandler im Titel ihres Beitrags aufwerfen: »Ist die ifo-Studie eine belastbare Grundlage für die deutsche Verhandlungslinie?«, ist unseres Erachtens aber auch vor dem Hintergrund ihrer kritischen Diskussion zu bejahen.