



Vom Steuerwettbewerb zur koordinierten globalen Unternehmensbesteuerung?

Trends, Perspektiven und Belastungswirkungen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

ZEW

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

L 7,1

D-68161 Mannheim

Theresa Bührle (ZEW und Universität Mannheim)

Prof. Dr. Katharina Nicolay (ZEW und Universität Mannheim)

Prof. Dr. Christoph Spengel (Universität Mannheim und ZEW)

Sophia Wickel (ZEW und Universität Mannheim)

www.zew.de

© Stiftung Familienunternehmen, München 2023

Titelbild: Alison Hancock | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-26-5

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Vom Steuerwettbewerb zur koordinierten globalen Unternehmensbesteuerung? Trends, Perspektiven und Belastungswirkungen, erstellt von ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, München 2023, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	V
A. Jüngere Entwicklungen im Steuerwettbewerb	1
I. Begriffserklärung Steuerwettbewerb	1
II. Rückblick auf die Studie 2018	2
III. Aktueller Stand des Steuerwettbewerbs in der Unternehmensbesteuerung.....	4
1. Jüngere Entwicklungen in der Steuerbelastung.....	4
2. Steuerliche Forschungsförderung	6
IV. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch jüngste Entwicklungen im Steuerwettbewerb.....	9
V. Zwischenfazit	10
B. Harmonisierungs- und Transparenzmaßnahmen innerhalb der EU zur Reduktion des Steuerwettbewerbs	13
I. Übersicht.....	13
II. EU Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD).....	14
1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte.....	14
2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb.....	18
III. Erhöhung der steuerlichen Transparenz	24
1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte.....	24
2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb.....	26
IV. EU Debt Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA).....	30
1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte.....	30
2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb.....	31
V. Zwischenfazit	33
C. Einfluss des Zwei-Säulen-Projekts der OECD auf den internationalen Steuerwettbewerb	35
I. Übersicht.....	35
II. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte	35
1. Säule 1: Neuverteilung von Besteuerungsrechten	35
2. Säule 2: Globale Mindeststeuer.....	38

III. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb.....	41
1. Säule 1: Neuverteilung von Besteuerungsrechten	41
2. Säule 2: Globale Mindeststeuer.....	44
IV. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch das Zwei-Säulen-Projekt	49
V. Zwischenfazit	51
D. Steuerwettbewerb in der Zukunft	53
I. Zunehmende Mobilität von Arbeit(nehmern)	53
II. Aktueller Stand des Steuerwettbewerbs in der Einkommensbesteuerung.....	54
1. Entwicklungen in der Einkommensbesteuerung	54
2. Einkommensteuer-Sonderregime.....	56
III. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch Steuerwettbewerb in der Zukunft	59
IV. Zwischenfazit	60
E. Fazit und Zusammenfassung.....	63
Appendix	67
Tabellenverzeichnis.....	73
Abbildungsverzeichnis	75
Abkürzungsverzeichnis.....	77
Literaturverzeichnis	79

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

In den letzten Jahrzehnten war eine Intensivierung des internationalen Steuerwettbewerbs sowohl durch Steuersenkungen als auch durch die Einführung von gezielten Steueranreizen für hochmobile und hochprofitable ökonomische Aktivitäten zu beobachten. Die fortschreitende Globalisierung und Mobilität von Arbeit und Kapital bedingten dabei eine zunehmende Interdependenz der jeweiligen nationalen Steuerpolitik.

Während Staaten mittlerweile größtenteils von breit angelegten Steuersenkungen absehen, geraten verstärkt digitale Unternehmen in den Fokus, die aufgrund ihrer fehlenden physischen Präsenz in Marktstaaten mehr Freiheitsgrade in ihrer Steueroptimierung aufweisen. Diese sind auch tendenziell die Profiteure von zielgerichteten Begünstigungen für Forschung und Entwicklung (F&E) und Erträge aus immateriellen Wirtschaftsgütern. Für Familienunternehmen, die einen hohen regionalen Fußabdruck in Deutschland aufweisen, ist es deutlich schwerer, in den Genuss solcher ausländischen Begünstigungs-Regime zu kommen.

Die Europäische Kommission hat seit dem BEPS-Report (Base Erosion and Profit Shifting) eine Vielzahl von Vorschriften zur Einschränkung der Gewinnverlagerung und zur Erhöhung der steuerlichen Transparenz eingeführt. Die Anti-Tax-Avoidance-Directive (ATAD) adressiert wichtige Gewinnverlagerungskanäle und umfasst Maßnahmen, deren Wirksamkeit empirisch belegt ist (insbesondere Zinsabzugsbeschränkung und Hinzurechnungsbesteuerung). Sie führt zu einem europaweiten Mindeststandard in der Bekämpfung der Gewinnverlagerung. Die gewährte Flexibilität in der Umsetzung führt zu einem heterogenen Bild der tatsächlich implementierten Vorschriften. Dadurch entstehen zwar einerseits neue Wettbewerbsspielräume, gleichzeitig kann in der Breite keine Intensivierung des Steuersatzwettbewerbs festgestellt werden.

Komplementär zur Bekämpfung spezifischer Gewinnverlagerungsaktivitäten hat die Europäische Kommission durch eine Vielzahl an Normen die Verfügbarkeit von Daten zu steuerlichen Sachverhalten massiv erhöht. Dies geht so weit, dass Finanzverwaltungen in der Auswertung und Nutzung dieser Daten an ihre Grenzen stoßen. Nichtsdestotrotz kann in der Folge ein Rückgang der Gewinnverlagerungsaktivität und der Nutzung von Steueroasen gemessen werden. Wettbewerbswirkungen bestehen dahingehend, dass die Vorschriften zum Country-by-Country Reporting (CbCR) größenabhängig sind und es zudem einigen Unternehmen gelingt, die Anwendbarkeit der Vorschriften zu umgehen. Darüber hinaus ist beim öffentlichen CbCR mit potentiell hohen indirekten Kosten zu rechnen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene debt equity bias reduction allowance (DEBRA) bezweckt eine Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung der Eigen- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung. Die DEBRA überzeugt als theoretisches Konzept. Im konkreten

Der Steuerwettbewerb hat sich in den letzten Jahren intensiviert.

Gezieltere Steuersenkungen, meist zum Vorteil hochmobiler, digitaler Unternehmen.

Europäischer Mindeststandard der Bekämpfung der Gewinnverlagerung bei fortbestehender Heterogenität.

Verbesserte Steuertransparenz verursacht Kosten.

*DEBRA überzeugt
(nur) als theoretisches
Konzept.*

Vorschlag der Europäischen Kommission ist allerdings die Kombination mit einer weiteren Zinsschranke als kritisch zu sehen. Prinzipiell sprechen die Anfälligkeit für Steuergestaltungen sowie ein hoher Gegenfinanzierungsbedarf gegen das Konzept. Auch ist ein Eingriff in die persönliche Einkommensbesteuerung nicht auszuschließen, da der Abzug fiktiver Eigenkapitalzinsen im Grundsatz das Konzept einer konsumorientierten Einkommensteuer verfolgt. Alternativ und mit geringeren Eingriffen in die nationalen Steuerrechtsordnungen kann Finanzierungsneutralität auf Ebene der Anteilseigner durch das Konzept der Dualen Einkommensteuer gelöst werden.

*Die Umverteilung
von Besteuerungs-
rechten an Markt-
staaten und die
globale Mindest-
steuer betreffen
auch Familien-
unternehmen.*

Das Zwei-Säulen-Projekt der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), welches die Umverteilung von Besteuerungsrechten an Marktstaaten und eine globale Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne vorsieht, betrifft große (und profitable) Unternehmen. Aufgrund der größenabhängigen Kriterien werden auch einige deutsche Familienunternehmen dazu verpflichtet sein, diese komplexen Regelungen umzusetzen. Der internationale Steuerwettbewerb wird durch diese Maßnahmen jedoch nur bedingt eingeschränkt. Die Komplexität wird durch existierende Regeln zur Bekämpfung von Gewinnverlagerung (zum Beispiel Hinzurechnungsbesteuerung, Zinsschranke und Lizenzschranke) weiter verschärft. Besonders das Nebeneinander von Hinzurechnungsbesteuerung und Mindeststeuer ist kritisch zu sehen, da beide Regelungen gleichermaßen darauf abzielen, die Gewinnverlagerung in niedrig besteuerte Tochtergesellschaften zu bekämpfen, für betroffene Unternehmen aber zu einem enormen Befolgungsaufwand führen: Fallen Konzerne in den Anwendungsbereich der Mindeststeuer, müssen sie für jede Tochtergesellschaft vier verschiedene Bilanzen für ein Geschäftsjahr aufstellen (Handelsbilanz, Steuerbilanz, Gewinnermittlung für Zwecke der Hinzurechnungsbesteuerung, Anpassungsrechnungen zur Ermittlung der sogenannten Ergänzungssteuer).

*Verlagerung des
Wettbewerbs zu
hochqualifizierten
Individuen.*

Bedingt durch vielzählige und immer strengere Anti-Missbrauchsvorschriften ist perspektivisch eine Verlagerung des Steuerwettbewerbs weg von Unternehmen hin zu hochvermögenden und hochqualifizierten Individuen zu erwarten. Anstatt Gewinnverlagerung auf dem Papier könnten Unternehmen ihre Aktivitäten steueroptimal aufstellen, indem Produktionsfaktoren verlagert werden. Neben reinem Kapital beträfe dies verstärkt den immer mobiler werdenden Faktor Arbeit.

Die vorliegende Studie setzt die Vorgängerstudie von 2018 zum Thema des internationalen Steuerwettbewerbs fort und beleuchtet aktuelle und zukünftige Entwicklungen. Nach einem Rückblick auf die vorangegangene Studie wird ein Augenmerk auf die jüngsten Harmonisierungs- und Abwehrmaßnahmen auf europäischer und internationaler Ebene gelegt. Die Analysen beschäftigen sich dabei insbesondere mit der Position Deutschlands im internationalen Vergleich und den Auswirkungen auf Familienunternehmen.

A. Jüngere Entwicklungen im Steuerwettbewerb

I. Begriffserklärung Steuerwettbewerb

Im Rahmen des Steuerwettbewerbs konkurrieren Jurisdiktionen um ökonomische Aktivität. Unternehmen und Individuen stehen dabei vor der Wahl zwischen verschiedenen Standorten. Gesetzgeber interagieren strategisch, um die Attraktivität eines Standorts im Vergleich zu den Alternativen zu erhöhen und mobiles Steuersubstrat zu gewinnen. Steuerwettbewerb ist grundsätzlich dazu geeignet eine disziplinierende Wirkung auf die Politik und fiskalische Entscheidungen auszuüben. Allerdings besteht auch das Risiko eines ruinösen Steuersenkungswettlaufs.

Den Staaten steht eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung um die eigene Position, verglichen mit anderen Ländern, zu verbessern. In Betracht kommen neben der Senkung von statutarischen Steuersätzen auch Anpassungen der steuerlichen Bemessungsgrundlage, beispielsweise durch vorteilhafte Abschreibungsregeln und Gewährung großzügiger Abzüge. Beide Instrumente können allen Steuerpflichtigen zugänglich gemacht oder restriktiv als Präferenzregime ausgestaltet werden, um bestimmte Gruppen zu fördern. Zusätzlich können auch die steuerlichen Rahmenbedingungen vorteilhafter ausgestaltet werden, etwa durch den Abbau administrativer Hürden.

Steuerwettbewerb wird durch verschiedene Einflussfaktoren bestimmt. Der Grad an Mobilität der ökonomischen Akteure beeinflusst das Ausmaß der Ausweichreaktionen beziehungsweise der Anreizwirkung, wenn sich Staaten vergleichsweise schlechter respektive besser stellen. Durch die fortschreitende Globalisierung und Digitalisierung sinken die Kosten zur Verlagerung von realer ökonomischer Aktivität; gleichzeitig eröffnen sich neue Möglichkeiten, reine Buchgewinne zu verschieben. Je offener und je mehr ein Standort in das globale Wirtschaftssystem integriert ist, desto höher ist die Mobilität und desto intensiver gestaltet sich tendenziell der Steuerwettbewerb. Eine Begrenzung des Steuerwettbewerbs durch Einschränkungen des Freihandels wäre jedoch mit Effizienzverlusten verbunden, die in der Realität die wettbewerbsinduzierten Einnahmenverluste signifikant übersteigen dürften.¹ Auch die Größe eines Standorts wirkt sich auf die Teilnahme am internationalen Steuerwettbewerb aus. Größere Länder weisen mehr ökonomische Aktivität auf und haben ein höheres Steueraufkommen als kleinere Länder. Sie verlieren in Relation durch Belastungssenkungen mehr Steueraufkommen, können im Gegenzug aber relativ zum Status Quo gesehen weniger zusätzliche Unternehmen und Individuen anlocken, um die Verluste auszugleichen.² Nicht-steuerliche Standortfaktoren wie etwa die geographische Lage, aber auch die Qualität der Infrastruktur (beispielsweise

Steuerwettbewerb kann disziplinieren, aber auch zu ruinösem Steuersenkungswettlauf führen.

1 Vgl. Frankel/Romer (1999).

2 Vgl. Haufler (2001), S. 74-85.

Energie und Verkehr) und vorhandenes Humankapital, können zusätzliche Anreize schaffen und die Folgen des Steuerwettbewerbs abmildern.

II. Rückblick auf die Studie 2018

Abbildung 1 zeigt die geopolitischen und wirtschaftlichen damit einhergehenden steuerpolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in der Übersicht.



Studie „Internationaler Steuerwettbewerb – Bewertung, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen“ (2018)

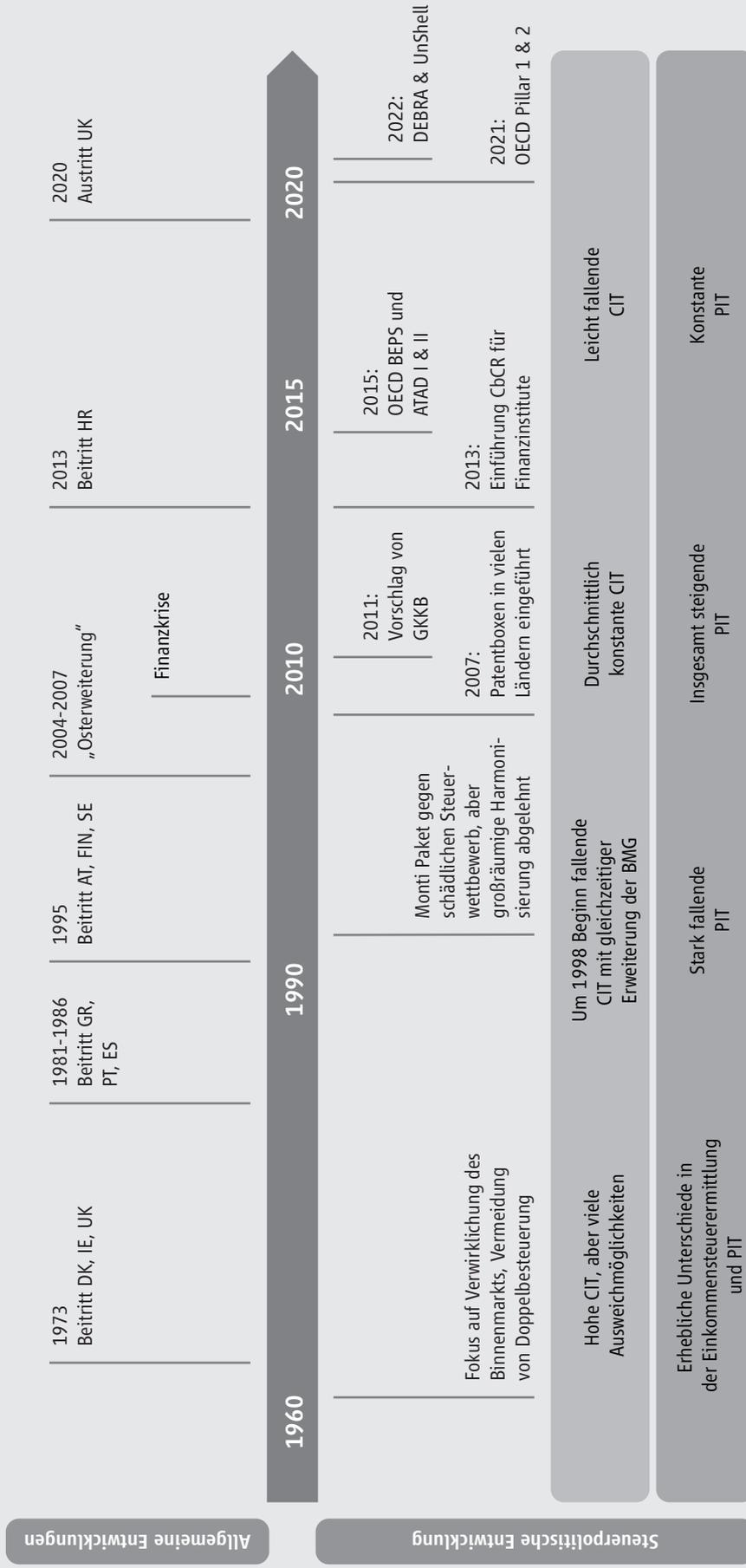
Nach 1960 lag der Fokus lange auf der Vermeidung von Doppelbesteuerung. Um die 90er Jahre begann der Trend zu fallenden Steuersätzen, befeuert durch die fortschreitende Globalisierung und Mobilität von Arbeit und Kapital. Insbesondere die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) ermöglichte Ländern mit vergleichsweise niedriger Besteuerung den Zugang zum Binnenmarkt. In den letzten Jahrzehnten war eine Intensivierung im internationalen Steuerwettbewerb insbesondere bei Unternehmenssteuern zu beobachten. Im Fokus der Gesetzgeber standen dabei vermehrt hochmobile und hochprofitable ökonomische Aktivitäten („Smart Tax Competition“), die sowohl durch Steuersenkungen als auch durch die Einführung von gezielten Steueranreizen angezogen werden sollten. Zu nennen sind hier beispielsweise steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung und Präferenzregime für immaterielle Wirtschaftsgüter (sog. Patentboxen).

Als Antwort auf die als aggressive Steuerplanung wahrgenommene Ausnutzung dieser Anreizsysteme wurden in den letzten Jahren auf (inter-) nationaler Ebene zahlreiche Gegenmaßnahmen verabschiedet, um einen als schädlich empfundenen Steuerwettbewerb zu begrenzen. Diese Bemühungen gewannen verstärkt nach der Finanzkrise an Fahrt. Im Rahmen des BEPS-Projekts der OECD und der ATAD auf Ebene der EU sowie verschiedener unilateraler Maßnahmen wurde eine Vielzahl von Abwehrmaßnahmen implementiert. Spätestens zu diesem Zeitpunkt trat die Vermeidung von Doppelbesteuerung als Nebenziel in den Hintergrund, Hauptziel der internationalen Vorschriften ist seither die Einschränkung beziehungsweise Verhinderung einer übermäßigen Verschiebung steuerlichen Substrats. Parallel wurde die steuerliche Transparenz durch Initiativen wie CbCR, den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden verschiedener Jurisdiktionen und die Anzeigepflicht für Steuergestaltungen erhöht. Dadurch soll zum einen der öffentliche Druck auf Unternehmen, die aggressiv Steuerplanung betreiben, erhöht werden. Zum anderen sollen Informationsdefizite bei den Finanzbehörden abgebaut werden, um deren Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Bemühungen zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung durch die Gemeinsame (Konsolidierte) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage in der EU konnten bisher keinen politischen Konsens erzielen.

Der Steuerwettbewerb ist noch intensiver geworden. Gezielte Anreize für hochmobile Aktivitäten statt breiter Steuersenkungen.

In den letzten Jahren nahmen international koordinierte Abwehrmaßnahmen zur Eindämmung von Steuerplanung zu.

Abbildung 1: Entwicklungen in der Steuerlandschaft im Zeitverlauf



Insgesamt führten die Abwehrmaßnahmen zu massiven Einschränkungen bei den Steuerplanungsmöglichkeiten in Deutschland. Angesichts allgemeiner Steuersatzsenkungen und geplanter oder bereits umgesetzter Reformen in anderen Ländern wuchs der Handlungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber, um im globalen Steuerwettbewerb nicht weiter zurück zu fallen.

Familienunternehmen können oft weniger vom Steuerwettbewerb profitieren.

Familienunternehmen sahen sich insbesondere durch den zunehmenden Fokus auf „Smart Tax Competition“ benachteiligt. Diese weisen tendenziell einen höheren Einsatz von materiellen Wirtschaftsgütern auf und sind, bedingt durch langfristig wachsende Unternehmensstrukturen, stärker in ihren Heimatmärkten verankert. Während sie gleichwohl von Abwehrmaßnahmen betroffen sind, können sie oft weniger vom Steuerwettbewerb profitieren.

III. Aktueller Stand des Steuerwettbewerbs in der Unternehmensbesteuerung

Im Folgenden werden die jüngeren Entwicklungen im Steuerwettbewerb analysiert. Dabei soll untersucht werden, inwieweit sich die in der letzten Studie identifizierten Trends fortgesetzt oder verändert haben.

1. Jüngere Entwicklungen in der Steuerbelastung

Der Begriff „race to the bottom“ war in den letzten Jahrzehnten bezeichnend für die kontinuierliche Reduktion der Steuerbelastung von Unternehmen. Obgleich neben der Senkung von Steuersätzen gegenläufig die Steuerbemessungsgrundlage verbreitert wurde, zeigte sich doch in der kombinierten Effektivsteuerbelastung ein klarer negativer Trend.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung von effektiven Gewinnsteuersätzen im Zeitverlauf. Ausgehend von einer idealtypischen Investition, umfassen diese „Effective Average Tax Rates“ (EATR) die anfallende Steuerbelastung. In die Berechnung fließen neben Gewinnsteuern und anderen relevanten Steuern wie Vermögenssteuern, auch Abschreibungsregeln und andere Bemessungsgrundlageneffekte ein.³

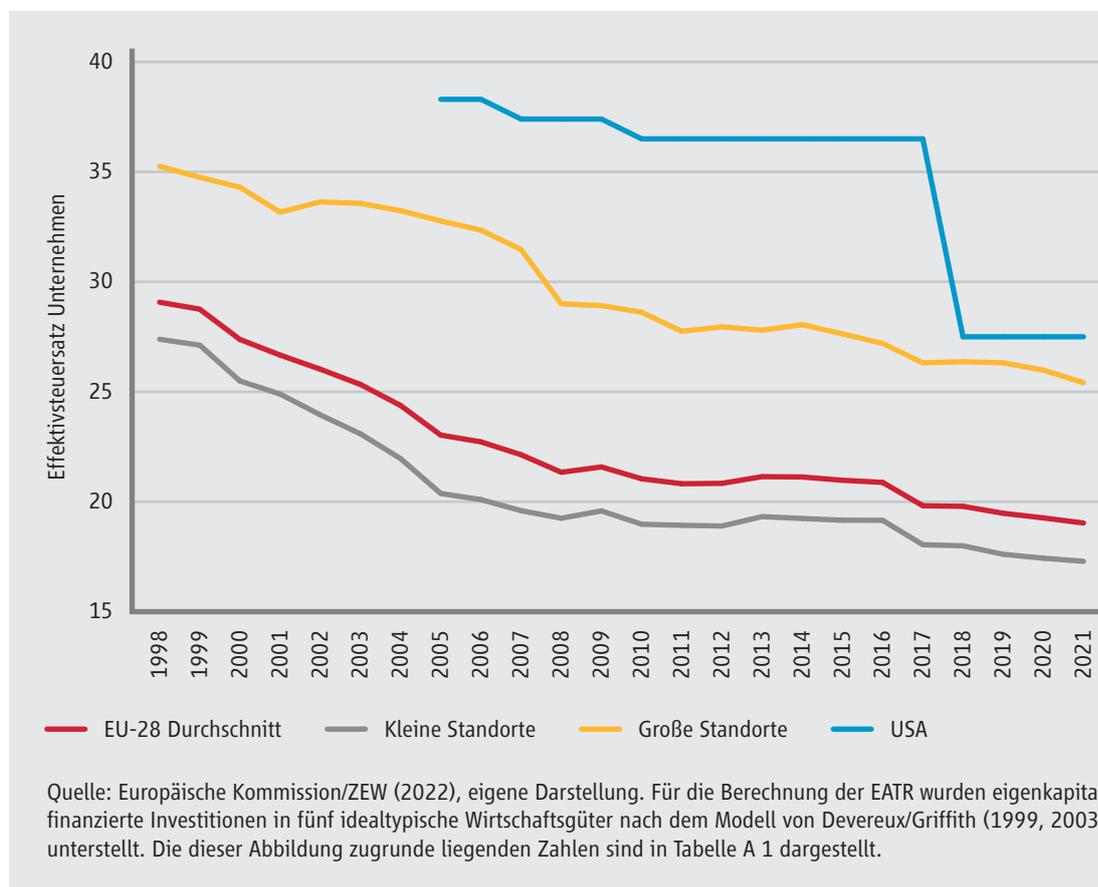
Der Abwärtstrend in der Effektivsteuerbelastung hat an Geschwindigkeit verloren.

Der Abwärtstrend in der Effektivsteuerbelastung ist in den letzten Jahren deutlich abgeschwächt. Abgesehen von der einschneidenden US-Steuerreform 2018 zeigen sich in den letzten Jahren nur überschaubare Änderungen. Während der durchschnittliche Effektivsteuersatz in der EU (inklusive dem Vereinigten Königreich) von 1998 bis 2001 um 2,4 Prozentpunkte sank (29,1 Prozent auf 26,7 Prozent), ergab sich im Zeitraum von 2018 bis 2021 nur eine moderate Reduktion von 0,8 Prozentpunkten (19,8 Prozent auf 19,0 Prozent). Insgesamt hat

³ Vgl. Europäische Kommission/ZEW (2017) für eine detaillierte Ausführung der Berechnung von EATR.

der Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern in der jüngeren Zeit deutlich an Geschwindigkeit verloren.

Abbildung 2: Entwicklung der Effektivsteuersätze von Unternehmen im internationalen Vergleich (1998-2021)



Für kleinere Standorte ist es attraktiver, am Steuerwettbewerb teilzunehmen. Zusätzlich zum Durchschnittssatz zeigt die Grafik daher auch die Effektivsteuersätze getrennt nach großen und kleinen Mitgliedstaaten der EU27 und dem Vereinigten Königreich. Als „groß“ klassifizierte Mitgliedstaaten weisen ein Bruttoinlandsprodukt von mehr als 600 Milliarden Euro auf.⁴ Auch nach der US-Steuerreform werden Unternehmensgewinne in großen europäischen Standorten im Durchschnitt geringer belastet als in den USA. Absolut betrachtet entfällt ein größerer Teil der Steuersenkung in der EU seit 2018 auf die großen Standorte (1 Prozentpunkt, im Vergleich zu 0,7 Prozentpunkten bei kleineren Ländern). Allerdings weisen die größeren Standorte auch ein deutlich höheres Niveau von Effektivsteuersätzen auf. Relativ zum Belastungslevel gesehen reduzieren beide Gruppen ihre Steuerbelastung jeweils um rund 4 Prozent (3,6 Prozent bei den

⁴ Ein Bruttoinlandsprodukt von mehr als 600 Milliarden Euro hatten im Jahr 2021 Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, das Vereinigte Königreich und Spanien.

großen, 3,9 Prozent bei den kleinen Standorten). Insgesamt bleiben die Steuerdifferenziale zwischen den europäischen Standorten im Durchschnitt erhalten.

Seit die Corona-Pandemie zu Beginn des Jahres 2020 ausbrach gab es nur wenige Veränderungen im Unternehmenssteuerwettbewerb. Der Fokus der Gesetzgeber lag auf steuerlichen Hilfsprogrammen zur Unterstützung von der Krise getroffener Unternehmen. Als Maßnahmen wurden hier hauptsächlich Verwaltungserleichterungen, Mehrwertsteuersenkungen und großzügigere Verlustrückträge verabschiedet, um Unternehmen zeitnah Liquidität zur Verfügung zu stellen. Neben den steuerlichen Maßnahmen, die zum Großteil zu einer rein zeitlichen Verschiebung der Steuerlast führen, wurden Unternehmen und Selbständige vielfach aber auch mit finanziellen Hilfen unterstützt. Diese Ausgaben werden vor allem in Staaten mit ohnehin schwieriger Haushaltslage in den kommenden Jahren gegenfinanziert werden müssen. Neuerdings belastet auch die Ukraine-Krise die europäische Wirtschaft. Durch die aktuellen Entwicklungen ist zu erwarten, dass der fiskalische Spielraum für groß angelegte Steuersenkungen weiter schrumpft.⁵

2. Steuerliche Forschungsförderung

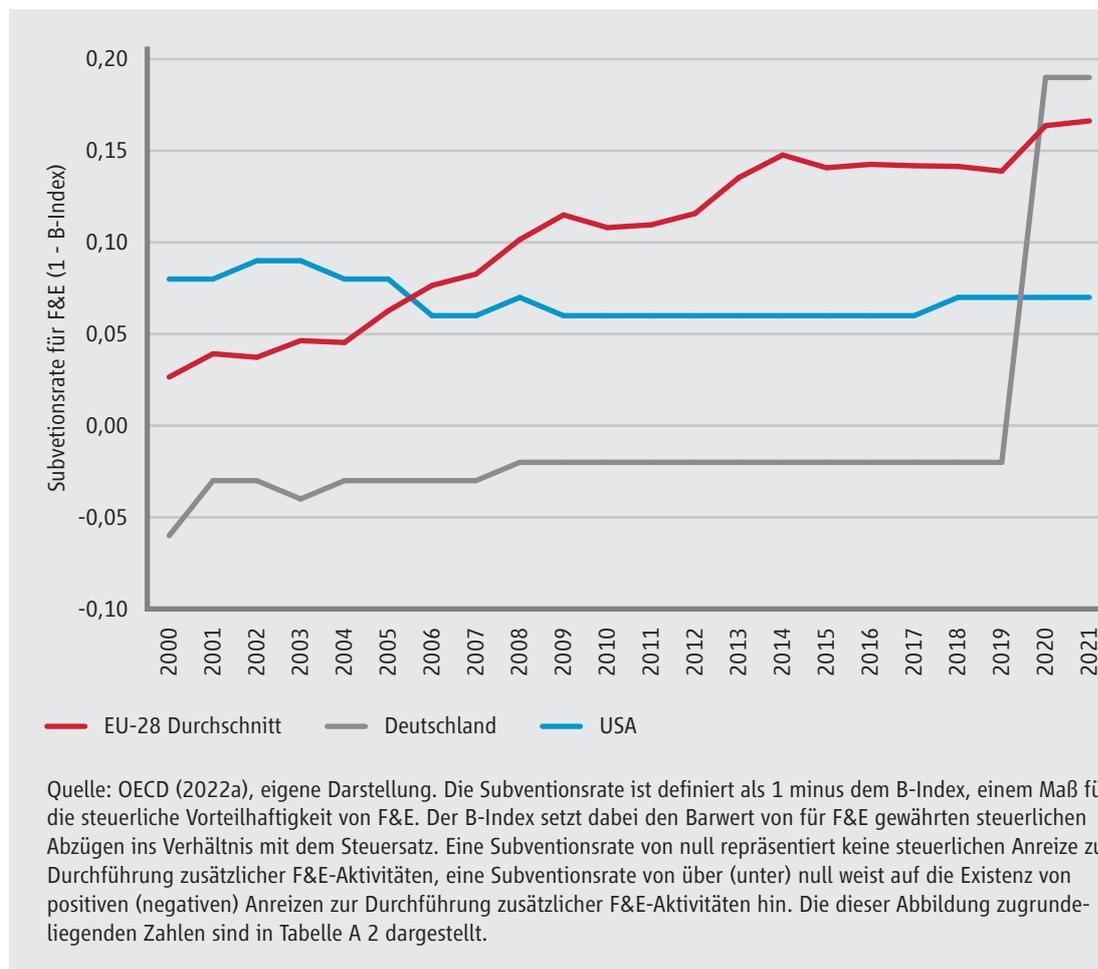
Neben generellen Maßnahmen zur Senkung der Steuerbelastung können auch gezielte steuerliche Anreize für F&E-Aktivitäten gewährt werden. Als F&E-Anreizinstrumente stehen dem Gesetzgeber zum einen großzügigere steuerliche Abzüge für die im Rahmen der Forschung auflaufenden Kosten (Input-Förderung) und zum anderen reduzierte Steuersätze für die daraus generierten Einkünfte (Output-Förderung) zur Verfügung.

Technisch wird Input-Förderung über erhöhte Abzüge, beschleunigte Abschreibungen oder Steuergutschriften für Forschungsaufwendungen geleistet. Die Vorteilhaftigkeit der input-basierten Förderung lässt sich mit der Subventionsrate für F&E messen, die auf dem sogenannten B-Index basiert. Der B-Index ist ein Maß für das Einkommen vor Steuern, das ein Unternehmen benötigt, um eine Einheit F&E-Aufwand zu finanzieren.⁶ Der B-Index lässt damit Rückschlüsse über den notwendigen Gewinn zu, mit dem ein Unternehmen bereit wäre, bestehende F&E-Aktivitäten marginal auszuweiten. Die Subventionsrate ist definiert als 1 minus dem B-Index. Bei einer Subventionsrate von null ist die unternehmerische Entscheidung über das Ausmaß von F&E-Aktivitäten steuerlich nicht verzerrt. Eine positive Subventionsrate impliziert eine steuerliche Förderung von F&E-Tätigkeiten, eine negative Subventionsrate eine steuerliche Benachteiligung. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Subventionsraten für F&E in der EU und den USA.

5 Vgl. Fischer et al. (2022), S. 305.

6 Vgl. Warda (2001). Der B-Index ist definiert als $(1-A)/(1-t)$, wobei A für den Barwert der F&E-Abzüge steht und t für den Steuersatz.

Abbildung 3: Entwicklung der steuerlichen Behandlung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich (2000-2021)



Der kontinuierliche Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung in den letzten Jahrzehnten ist in jüngster Zeit ins Stocken gekommen. Nur 2020 kam es durch die Einführung der steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland und der Verstärkung bereits bestehender Anreize in anderen Ländern kürzlich zu einem signifikanten Anstieg in der durchschnittlichen Subventionsrate. Mit der deutschen Forschungszulage bewegt sich Deutschland damit mit einer Subventionsrate von 0,19 erstmals über dem gesamteuropäischen Durchschnitt (0,17) und fördert damit auch großzügiger als die USA (0,07). Deutschland weist eine höhere Förderung als andere europäische Länder wie bspw. Österreich (0,17), Belgien (0,15) oder Dänemark (0,07) auf. Im Vergleich zu Ländern mit besonders großzügig ausgestalteten F&E-Input-Anreizen, wie Frankreich (0,37), Italien (0,20) oder Spanien (0,33), besteht aber weiterhin Aufholpotenzial.

Der Ausbau der steuerlichen F&E-Förderung hat sich jüngst verlangsamt.

Im Bereich der Output-Förderung wurden seit den 2000ern sukzessive in immer mehr Ländern sogenannte Patentboxen eingeführt. Im Rahmen dieser Sonderregime werden Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern mit einem reduzierten Gewinnsteuersatz belastet, um die Innovationstätigkeit im Land zu stärken. 2022 haben Unternehmen in vielen europäischen

Im Gegensatz zu vielen EU-Mitgliedstaaten gibt es in Deutschland keine Patentbox.

Mitgliedstaaten die Möglichkeit, von diesen Begünstigungen zu profitieren. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über die bestehenden Patentbox-Regime in der EU, dem Vereinigten Königreich und den USA.

Mittlerweile gewähren 15 der 27 EU-Mitgliedstaaten reduzierte Steuersätze auf Einkünfte von aus F&E resultierenden immateriellen Wirtschaftsgütern. In Deutschland kommt weiterhin der reguläre Gewinnsteuersatz zur Anwendung, was sich negativ auf die Standortattraktivität für innovationsstarke und digitale Geschäftsmodelle auswirkt.⁷

Der Steuerwettbewerb über Patentboxen wurde mit der Einführung des Modifizierten Nexus-Ansatzes eingeschränkt. Die Wirtschaftsgüter, für die Output-Förderung in Anspruch genommen wird, müssen demnach auch am jeweiligen Standort entwickelt worden sein; dadurch soll die Verlagerung von Gewinnen beschränkt werden. Anstatt reiner Buchgewinnverlagerungen werden so Anreize für die reale Verlagerung von F&E-Aktivitäten geschaffen.⁸ Die Regel gilt seit 2016 für neu eingeführte Anreize, gewährte aber einen Bestandsschutz für bestehende Regime bis 2021. In den letzten Jahren kam es daher zu sukzessiven Anpassungen in den Patentbox-Regimen, um die Bestimmungen einzuhalten. Während der Modifizierte Nexus-Ansatz exzessive Reduktionen in der Steuerbelastung eingeschränkt hat, können Unternehmen weiterhin von deutlich niedrigeren Steuersätzen für F&E-basierte Einkünfte profitieren. In Kombination mit input-orientierten Anreizen lässt sich die steuerliche Begünstigung noch weiter verstärken.⁹

Tabelle 1: Stand Patentboxen in EU27-Mitgliedstaaten, UK und USA

Land	Einführung	Letzte Änderung	Steuersatz Patentbox	Steuersatz regulär
Belgien	2007	2016	3.75 %	25.00 %
Zypern	2012	2016	2.50 %	12.50 %
Frankreich	2000	2019	10.00 %	28.40 %
Griechenland	2010	2022	0.00 %	22.00 %
Ungarn	2003	2016	4.50 %	9.00 %
Irland	2015	2016	6.25 %	12.50 %
Italien	2015	2022	13.91 %	27.81 %
Litauen	2018	2018	5.00 %	15.00 %
Luxemburg	2008	2018	4.99 %	24.94 %

⁷ Vgl. Spengel et al. (2017).

⁸ Vgl. Müller et al. (2022), S. 80.

⁹ Vgl. Müller et al. (2022), S. 100.

Land	Einführung	Letzte Änderung	Steuersatz Patentbox	Steuersatz regulär
Malta	2019		1.75 %	35.00 %
Niederlande	2007	2017	9.00 %	25.80 %
Polen	2019		5.00 %	19.00 %
Portugal	2014	2016	10.50 %	21.00 %
Slowakei	2018	2018	9.45 %	21.00 %
Spanien	2008	2018	10.00 %	25.00 %
Vereinigtes Königreich	2012	2016	10.00 %	19.00 %
USA (incl. F&E)	2017		8.40 %	21.00 %
USA (ausl. F&E)	2018		13.13 %	21.00 %

Quellen: Flamant et al. (2021), IBFD. *Griechenland*: Die Steuerbefreiung gilt für die ersten drei Jahre. *Italien*: Die Änderungen 2022 gelten rückwirkend für 2021. *Slowakei*: Der Steuersatz gilt 2022-2025.

IV. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch jüngste Entwicklungen im Steuerwettbewerb

Eine Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Familienunternehmen in Deutschland zeigt, dass sich Familienunternehmen primär in kleineren Beschäftigten- und Umsatzklassen finden, aber mehr als die Hälfte der deutschen Arbeitnehmer anstellen.¹⁰ Im Vergleich zu den Nicht-Familienunternehmen im DAX beschäftigen Familienunternehmen einen signifikant höheren Anteil ihrer Arbeitnehmer im Inland¹¹ und sind damit lokal deutlich stärker verwurzelt. Die größten Familienunternehmen sind global orientiert und erzielen über die Hälfte ihres Gesamtumsatzes im Ausland. Sie sind hauptsächlich im verarbeitenden Gewerbe und im Handel tätig.¹²

Durch die Corona-Krise sind Unternehmen gerade in diesen Branchen besonders betroffen. Familienunternehmen, die in der Vergangenheit profitabel waren, konnten dabei von der Ausweitung des Verlustvortrags profitieren. Störungen der internationalen Lieferketten betreffen insbesondere global vernetzte Unternehmen. Während beispielsweise die Erhöhung des Maximalbetrags vor allem größeren Unternehmen zugutegekommen war, konnten sukzessive auch kleinere Unternehmen die Ausweitung des Rücktrags um ein Jahr nutzen, um Liquidität zu sichern. Perspektivisch wären Erleichterungen in Bezug auf die Verrechnung von Krisenverlusten mit zukünftigen Gewinnen wünschenswert. Aktuell beschränkt die sogenannte Mindestbesteuerung die Möglichkeit der Verlustverrechnung und kann bei größeren Unternehmen

Die Corona-Hilfsmaßnahmen verändern den Steuerwettbewerb langfristig nicht.

¹⁰ Vgl. Gottschalk et al. (2019), S. 17.

¹¹ Vgl. Gottschalk et al. (2019), S. 45.

¹² Vgl. Gottschalk et al. (2019), S. 42.

dazu führen, dass trotz hoher aufgelaufener Verluste Steuerzahlungen fällig werden.¹³ Diese gesetzlichen Änderungen im Rahmen der Corona-Steuerhilfegesetze sind jedoch nur temporär angelegt und werden den Steuerwettbewerb langfristig nicht verändern.

Familienunternehmen können tendenziell weniger von steuerlichen Forschungsanreizen im In- und Ausland profitieren.

Familienunternehmen sind langfristig ausgerichtet¹⁴ und agieren eher risiko-avers. Dies kann, zusammen mit beschränkten Ressourcen, einerseits in weniger Innovationsfähigkeit und andererseits in geringeren Forschungsinvestitionen resultieren.¹⁵ Anderson et al. (2012) untersuchen amerikanische Unternehmen und zeigen, dass Familienunternehmen stärker in materielle Wirtschaftsgüter investieren. Der Anteil an immateriellen Wirtschaftsgütern in Familienunternehmen ist dadurch vergleichsweise geringer. Andererseits kann die langfristige Ausrichtung zusammen mit den starken regionalen Wurzeln ein positives Umfeld für lokale Forschungsaktivitäten und Kooperationen generieren.¹⁶ Matzler et al. (2014) zeigen im deutschen Kontext, dass familiengeführte Unternehmen zwar weniger in Forschung investieren, dies aber gleichzeitig effektiver tun.¹⁷

Familienunternehmen können durch den geringeren Ressourceneinsatz tendenziell weniger von input-basierter Forschungsförderung profitieren. Auch bei output-basierter Förderung haben Nicht-Familienunternehmen mehr Zugriffsmöglichkeiten. Durch den Modifizierten Nexus-Ansatz ist für die Nutzung von reduzierten Steuersätzen in Patentboxen mittlerweile regelmäßig die Verlagerung von Forschungsaktivitäten in die jeweiligen Länder erforderlich. Von diesen Vergünstigungen können vor allem Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen und einem hohen Anteil an immateriellen Wirtschaftsgütern profitieren. Für lokal verwurzelte Unternehmen, die verstärkt auf regionale Kooperationen setzen, um Innovationen voran zu treiben, sind die Möglichkeiten deutlich eingeschränkter.

V. Zwischenfazit

Der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist in den letzten Jahren merklich abgekühlt. Die in den 2000ern zu beobachtende deutliche Senkung der Effektivsteuersätze hat sich in der jüngeren Vergangenheit nicht fortgesetzt. Anstatt breiter Steuerensenkungen konzentrieren sich Gesetzgeber verstärkt auf zielgerichtete steuerpolitische Maßnahmen. Zu nennen ist hier insbesondere die Forschungsförderung. Diese hat sowohl im Bereich der Input-Förderung mit erhöhten Steuerabzügen, beschleunigten Abschreibungen und Steuergutschriften als auch der Output-Förderung im Rahmen von Patentboxen zugenommen.

13 Vgl. Bürhle et al. (2020), S. 2490.

14 Vgl. Lumpkin et al. (2010), S. 241-242.

15 Vgl. Calabro et al. (2018), S. 334.

16 Vgl. Block/Spiegel (2013).

17 Vgl. Matzler et al. (2014), S. 328, zum gleichen Ergebnis kommen auch Duran et al. (2016) in einer Meta-Studie.

Familienunternehmen können hiervon allerdings durch vergleichsweise geringere Forschungsinvestitionen und eine starke regionale Verwurzelung tendenziell weniger profitieren.

Die Abflachung des Steuerwettbewerbs koinzidiert mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang des Jahres 2020. Im Zeichen der Krise gab es, bis auf kurzfristige Maßnahmen zur Stärkung der betroffenen Wirtschaftszweige, nur wenige Entwicklungen in der Steuerlandschaft. Perspektivisch ist eine Gegenfinanzierung der erfolgten Hilfen notwendig. Auch durch die aktuelle Situation in der Ukraine, ergeben sich negative Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, die politische Gegenmaßnahmen erfordern. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass Gesetzgeber in den kommenden Jahren weniger fiskalischen Spielraum für Steuersenkungen zur Verfügung haben.

Außerdem zeichnen sich verschiedene nationale und internationale Bemühungen ab, um Steuerwettbewerb einzudämmen. Im Fokus stehen hier in jüngerer Zeit vermehrt international tätige und hochdigitale Unternehmen. Auf unilateraler Ebene haben einige Staaten Digitalsteuern eingeführt. Die Europäische Kommission veröffentlichte kürzlich ein neues Langzeitprojekt zur Unternehmensbesteuerung im 21. Jahrhundert¹⁸. Auch auf Ebene der OECD werden im Rahmen des Zwei-Säulen-Modells¹⁹ Diskussionen zur Aufteilung des Steuersubstrats großer und profitabler Firmen sowie zur Einführung einer globalen Mindeststeuer immer konkreter. Auf diese Entwicklungen soll in den nachfolgenden Kapiteln genauer eingegangen werden.

18 Vgl. Europäische Kommission (2021a).

19 Vgl. OECD (2021a).

B. Harmonisierungs- und Transparenzmaßnahmen innerhalb der EU zur Reduktion des Steuerwettbewerbs

I. Übersicht

Um dem beschriebenen Steuerwettbewerb der Staaten zu begegnen und die Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen nachhaltig einzudämmen, hat die Europäische Kommission in der jüngeren Vergangenheit eine ganze Reihe an steuerpolitischen Maßnahmen auf den Weg gebracht, die sich in ihrer Zielsetzung und Wirkungsweise unterscheiden.

Erstens kommt der Europäischen Kommission für eine rechtsverbindliche, harmonisierte und zeitnahe Umsetzung der OECD-BEPS-Empfehlungen eine zentrale Rolle zu. So erarbeitete sie aufbauend auf dem OECD-Aktionsplan Richtlinien zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD). Mit der ATAD werden einheitliche Vorschriften zur Eindämmung unerwünschter Steuervermeidung in fünf Bereichen definiert: Zinsabzugsbeschränkungen, Entstrickungs- und Wegzugsbesteuerung juristischer Personen Hinzurechnungsbesteuerung, Hybride Gestaltungen, Verhinderung von Missbrauch. Ziel der ATAD ist es, eine EU-einheitliche Umsetzung der korrespondierenden BEPS-Empfehlungen bestmöglich zu erreichen, gleichzeitig die Konformität mit den Grundfreiheiten sicherzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu erhalten.²⁰

Zweitens verfolgt die Europäische Kommission bereits seit Beginn der BEPS-Debatte das Ziel, zusätzlich zu Maßnahmen zur Eindämmung der Gewinnverlagerung beziehungsweise Harmonisierung der Gewinnermittlung die steuerliche Transparenz in Europa zu erhöhen. Begründet wird diese Transparenzinitiative mit dem Hinweis, der Zugewinn steuerlicher Informationen könne Staaten ein zielgerichtetes Vorgehen gegen schädliche Steuerpraktiken ermöglichen und würde gegebenenfalls zusätzlich Steuerpflichtige von allzu aggressiven Steuervermeidungspraktiken abhalten. Die bisher von der Europäischen Kommission verabschiedeten Maßnahmen umfassen verschiedene Formen länderspezifischer Ertragsteuerberichterstattung (CbCR), eine Meldepflicht steuerlicher Vorabbescheide (im EU-Register), eine Meldepflicht für Steuergestaltungen mittels Intermediären, eine Meldepflicht für digitale Plattformen, sowie den Austausch von Finanzkonteninformationen und die Erfassung wirtschaftlicher Eigentümer.

Drittens strebt die Europäische Kommission mit ihrer aktuellen Initiative zur BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation)²¹ über die Harmonisierung der Abwehrgesetzgebung durch ATAD hinaus, auch weiterhin aktiv die grundlegende Harmonisierung der

Mit der ATAD werden einheitliche Vorschriften zur Eindämmung unerwünschter Steuervermeidung definiert.

Zusätzlich verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, die steuerliche Transparenz in Europa zu erhöhen.

²⁰ Vgl. Europäische Kommission (2016), S. 4.

²¹ Europäische Kommission (2021a).

Gewinnermittlungsvorschriften in der EU an. Im Rahmen dieser Harmonisierungsinitiative greift sie als (zusätzliche) Problematik den sogenannten Debt Equity Bias, das heißt die steuerliche Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung auf und stellt dieser als koordiniertes, harmonisiertes Lösungskonzept die sogenannte DEBRA entgegen.

Im Folgenden werden die Regelungsinhalte der genannten Maßnahmen kurz dargestellt und jeweils insbesondere im Hinblick auf ihre Wettbewerbswirkung einer kritischen Analyse unterzogen. Wo möglich, wird differenziert auf spezifische Gegebenheiten bei Familienunternehmen eingegangen.

II. EU Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD)

1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich am 12. Juli 2016 auf eine einheitliche Umsetzung der BEPS-Empfehlungen in ihren nationalen Besteuerungssystemen verständigt und zu diesem Zweck auf EU-Ebene einheitliche und verbindliche Mindeststandards zur Bekämpfung von Steuervermeidung im Rahmen der ATAD festgeschrieben.²² Ein Jahr später wurde die Richtlinie um die Änderungsrichtlinie ATAD II und damit um Regelungen zu hybriden Gestaltungen in Bezug auf Drittstaaten ergänzt.²³ Eine dritte Erweiterung erfolgte durch die Vorlage des Richtlinienentwurfs zu ATAD III am 22.12.2021, der insbesondere die steuerlich missbräuchliche Nutzung sogenannter „Briefkastenfirmen“ oder „Mantelgesellschaften“ (engl. „shell entities“) adressiert. Während die Umsetzung von ATAD I und II in nationales Recht inzwischen bereits annähernd vollständig abgeschlossen ist,²⁴ sollen die Vorschriften aus ATAD III, vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten und der Verabschiedung des Richtlinienentwurfs, bis zum 30.6.2023 in nationales Recht umgesetzt und ab 1.1.2024 anzuwenden sein. Ziel der ATAD-Vorschriften ist die Eindämmung der Gewinnverlagerung, indem die Fremdfinanzierung limitiert wird (Zinsabzugsbeschränkung, Art. 4), der Wegzug werthaltiger Wirtschaftsgüter eingeschränkt wird (Wegzugsbesteuerung, Art. 5), die missbräuchliche Erlangung von Steuervorteilen minimiert wird (Allgemeine Missbrauchsvorschrift Art. 6), die Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer eingedämmt wird (Hinzurechnungsbesteuerung, Art. 7 und 8), sowie die Möglichkeit für zum Beispiel doppelte Abzüge reduziert wird (Hybride Gestaltungen, Art. 9). Damit werden spezifisch bereits bekannte Gewinnverlagerungskanäle adressiert und diese verlieren an Attraktivität.

22 Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes. ABl. EU 2016 L 193, S. 1.

23 Richtlinie (EU) 2017/952 vom 29. Mai 2017 (ATAD 2). ABl. L 144 vom 7.6.2017, S. 1.

24 Grundsätzlich sollten die Vorschriften der Richtlinie zu einem großen Teil bis Ende 2018 in nationales Recht umgesetzt werden. Teilweise kamen jedoch individuelle Umsetzungsfristen für einzelne Vorschriften zum Tragen. Zudem gelten für einzelne Staaten verlängerte Fristen, da sie bereits über Vorschriften verfügen, die der Wirkung der Richtlinie entsprechen.

Tabelle 2 fasst den Regelungsinhalt der bereits umgesetzten ATAD-Vorschriften kurz zusammen.

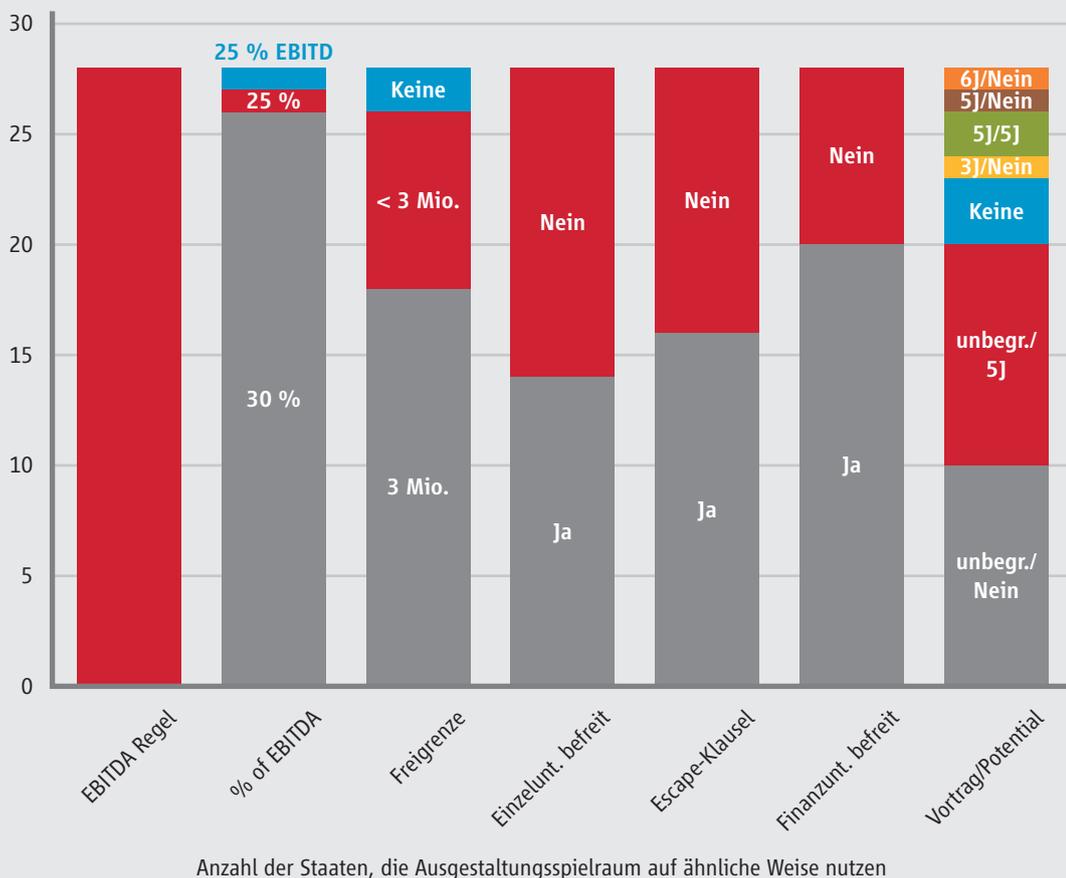
Tabelle 2: Übersicht über ATAD-Vorschriften

Maßnahme	Regelungsinhalt
Art. 4: Zinsabzugsbeschränkung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Abzug von überschüssigen Fremdkapitalkosten beschränkt auf max. 30 % des EBITDA ■ Freigrenze bis max. 3 Mio. Euro möglich ■ Befreiung von Einzelunternehmen und Finanzinstituten möglich ■ Escape-Klausel möglich (Vergleich Eigenkapitalquote im Konzern) ■ Vor- und Rücktrag von überschüssigen Zinsaufwendungen möglich ■ Vortrag von nicht genutztem Zinsabzugspotential möglich
Art. 5: Übertragung und Wegzugsbesteuerung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Übertragung von Vermögenswerten oder Sitzverlegung über EU- und Drittstaatsgrenzen hinweg löst Besteuerung zum Marktwert abzüglich steuerlichem Wert aus, wenn ein EU-Staat durch die Bewegung sein Besteuerungsrecht verliert.
Art. 6: Allgemeine Verhinderung von Missbrauch	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestaltungen ohne wirtschaftliche Rechtfertigung und deren Zweck darin besteht, einen steuerlichen Vorteil zu erreichen, der vom geltenden Steuergesetz nicht vorgesehen ist, werden bei der Steuerberechnung nicht berücksichtigt.
Art. 7 + Art. 8: Hinzurechnungsbesteuerung (CFC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beherrschtes ausländisches Unternehmen: <ul style="list-style-type: none"> > 50 % der Anteile oder > 50 % des Kapitals oder Anspruch auf > 50 % der Gewinnauszahlungen ■ Niedrigbesteuerung orientiert sich an der tatsächlich entrichteten Steuer ■ Dem Steuerpflichtigen werden hinzugerechnet: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Modell A: Passive Einkünfte des beherrschten Unternehmens (z. B. Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren), wenn keine wesentliche wirtschaftliche Aktivität nachgewiesen werden kann ▶ Modell B: Nicht ausgeschüttete Gewinne des beherrschten Unternehmens, die auf unangemessene Gestaltungen zurückgehen, welche nur auf Erzielung steuerlicher Vorteile ausgerichtet sind ■ Mögliche Ausnahmen: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Begrenzung auf Fälle, deren passive Einkünfte > ein Drittel aller Einkünfte sind ▶ Gewährung einer Freigrenze von 750.000 € Buchgewinn und 75.000 € kommerzielle Einkünfte oder Buchgewinne < 10 % der Betriebsausgaben
Art. 9: Hybride Gestaltungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn ein doppelter Abzug durch die hybride Gestaltung erreicht wird, dann ist nur im Staat, aus dem die Zahlung stammt, tatsächlich ein Abzug gestattet. ■ Wenn ein Abzug mit einer Nichtbesteuerung einhergeht, wird kein Abzug in dem Staat des Zahlenden gewährt.

Die ATAD-Umsetzung in nationales Recht beeinflusst den Grad der Harmonisierung.

Wichtig ist die Betrachtung der ATAD-Vorschriften als Mindeststandard: Bei der Umsetzung in nationales Recht steht es den EU-Mitgliedstaaten frei, über die ATAD-Mindeststandards hinausgehende, strengere Regelungen zur Verhinderung von Steuergestaltungen zu implementieren beziehungsweise beizubehalten. Zudem gibt es Gestaltungsspielraum bei der Gewährung von Befreiungen nach bestimmten Kriterien. Diese Flexibilität soll es den Mitgliedstaaten erleichtern, die Vorschriften an nationale Gegebenheiten anzupassen. Folglich beeinflusst die jeweilige Umsetzung in nationales Recht, wie umfassend eine EU-weite Harmonisierung in der Einschränkung der Gewinnverlagerung erreicht werden kann. Dies soll mittels der Abbildung 4 und der Abbildung 5 exemplarisch für die Umsetzung der Zinsabzugsbeschränkung und Hinzurechnungsbesteuerung illustriert werden.²⁵

Abbildung 4: Heterogene Umsetzung der ATAD-Zinsabzugsbeschränkung in nationales Recht



Quelle: Eigene Darstellung. Es wird je Teilvorschrift dargestellt, wie viele EU-Mitgliedstaaten (+UK) eine Vorschrift auf ähnliche Weise ausüben (gleiche Farbe). Die Beschriftung der Säulen gibt ein Stichwort, worin die Wahlmöglichkeit der Vorschrift besteht. Vortrag bezeichnet die Vortragsmöglichkeit nicht abziehbarer Zinsen. Potential bezeichnet das nicht genutzte Zinsabzugspotential das ebenfalls zeitlich begrenzt vorgetragen werden kann.

25 Vgl. PWC (2021).

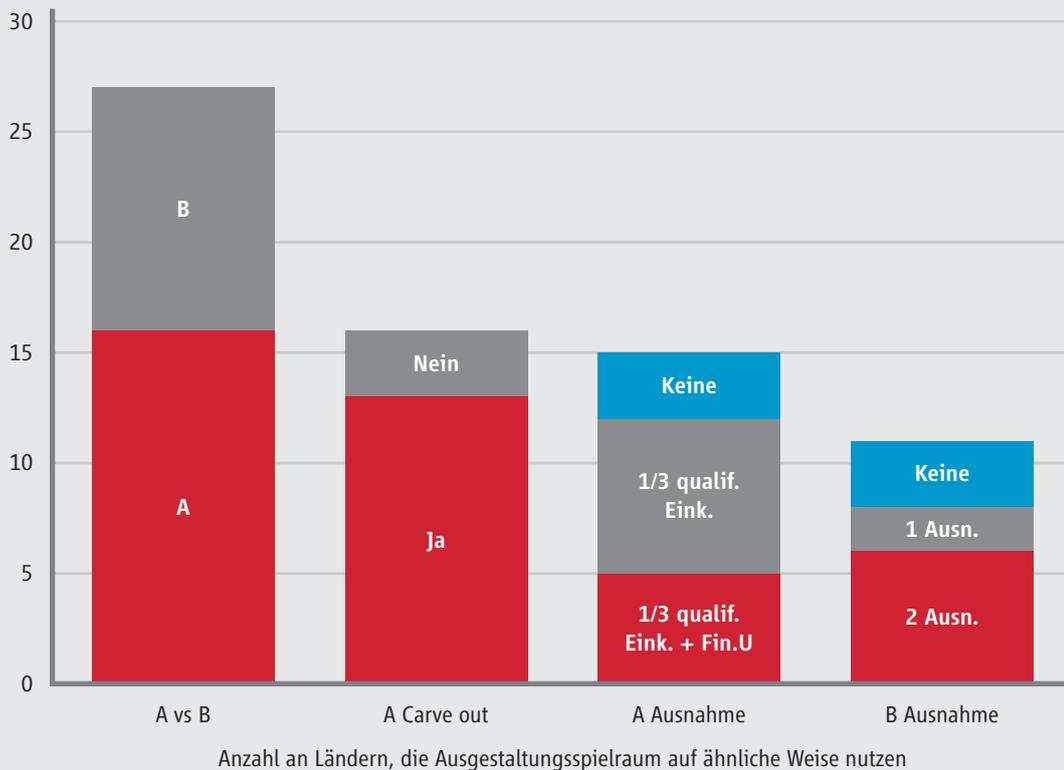
Abbildung 4 veranschaulicht, dass die zentrale Vorschrift der Zinsabzugsbeschränkung in Form einer Earnings-Before-Interest-Depreciation-Amortization (EBITDA) -Regel in allen Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich umgesetzt wurde. Bis auf wenige Ausnahmen ist der Abzug des überschüssigen Zinsaufwands auf 30 % des EBITDA beschränkt. Größere Unterschiede fallen dagegen bei der Höhe der Freigrenze auf, die in einigen Staaten die Drei-Millionen-Euro-Grenze unterschreitet oder gar nicht gewährt wird. In diesen Ländern greift die Zinsabzugsbeschränkung somit früher, was einer stärkeren Einschränkung des Zinsabzugs entspricht. Auch bezüglich der Befreiungen von Einzelunternehmen, bestimmter Finanzunternehmen und der Gewährung einer Escape-Klausel basierend auf einem konzerninternen Vergleich der Eigenkapitalquote kann eine unterschiedliche Implementierung durch die Mitgliedstaaten festgestellt werden. Mitgliedstaaten, die alle Freistellungen gewähren, begrenzen den Anwendungsbereich der Zinsabzugsbeschränkung stärker als solche, die keine Ausnahmen einführen. Besonders vielfältig fällt die Ausgestaltung der Vortrags-/Rücktragsmöglichkeiten aus. Die Bandbreite reicht hier von unbegrenztem Vortrag nichtabzugsfähiger Zinsen und einem auf fünf Jahre begrenzten Vortrag eines ungenutzten Zinsabzugspotentials oder einem auf drei Jahre begrenzten Vortrag nichtabzugsfähiger Zinsen bis hin zu keiner Gewährung eines Zinsvortrags oder Vortrags von Zinsabzugspotential. Eine Rücktragsmöglichkeit wurde von den Mitgliedstaaten nicht umgesetzt.

In ähnlicher Weise illustriert Abbildung 5 die Umsetzung der ATAD-Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung (CFC). Die Heterogenität im Detail der Umsetzung ist wesentlich stärker ausgeprägt als bei den Zinsabzugsbeschränkungen und spiegelt in gewisser Weise auch das Ringen um eine bei allen Mitgliedstaaten konsensfähige Hinzurechnungsbesteuerung wider.

Die Heterogenität in der Umsetzung der Hinzurechnungsbesteuerung kommt insbesondere dadurch zustande, dass die Mitgliedstaaten zwischen einem Modell A (basierend auf einer Liste passiver Einkünfte) und einem Modell B (basierend auf unangemessenen Gestaltungen zur Erzielung von Steuervorteilen) wählen können und es für jedes Modell wiederum Ausnahmen gibt, die unterschiedlich genutzt werden.

Auch bei den anderen Vorschriften definiert die ATAD die wesentlichen Elemente, lässt jedoch Flexibilität in der nationalen Umsetzung. So ergibt sich, dass beispielsweise im Rahmen der Entstrickungs- und Wegzugsbesteuerung juristischer Personen (Artikel 5 ATAD) elf Mitgliedstaaten zeitlich befristete Transfers nicht von der Vorschrift ausnehmen, während 16 Mitgliedstaaten eine derartige Ausnahme implementiert haben.

Abbildung 5: Heterogene Umsetzung der ATAD-CFC-Vorschriften in nationales Recht



Quelle: Eigene Darstellung. Es wird je Teilvorschrift dargestellt, wie viele EU-Mitgliedstaaten eine Vorschrift auf ähnliche Weise ausüben (gleiche Farbe). A bezeichnet eine Hinzurechnungsbesteuerung nach Modell A, B nach Modell B.

2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb

Mit der ATAD wurde für die EU-Mitgliedstaaten ein verbindliches Instrumentarium an Anti-Missbrauchsvorschriften eingeführt. Das koordinierte Vorgehen ist gegenüber den zuvor anzutreffenden, unilateralen Maßnahmen zu begrüßen und gewährleistet eine gemeinsame Umsetzung wichtiger BEPS-Aktionspunkte im EU-Binnenmarkt.

Für die Zinsabzugsbeschränkung und die Hinzurechnungsbesteuerung fassen Abbildung 6 und Abbildung 8 die wesentlichen Argumente der Beurteilung zusammen.

Für Zinsabzugsbeschränkungen konnten empirische Studien bereits eine Wirksamkeit, im Sinne eines Rückgangs der Gewinnverlagerung durch Finanzierungsentgelte, feststellen.²⁶ Gleichzeitig können einzelne Arbeiten zeigen, dass es durch Zinsabzugsbeschränkungen zu negativen Investitionswirkungen durch gestiegene Kapitalkosten kommt,²⁷ was als unerwünschte Nebenwirkung gewertet werden kann. Demgegenüber gibt es empirische Hinweise darauf, dass

²⁶ Vgl. Buettner et al. (2012), Overesch/Wamser (2014), Blouin (2014).

²⁷ Vgl. Buettner et al. (2018), Merlo/Riedel/Wamser (2020).

Die Koordinierung gewährleistet die Umsetzung wichtiger BEPS-Aktionspunkte.

Firmen als Reaktion auf stärkere Zinsabzugsbeschränkungen in gewissem Maße auf andere Gewinnverlagerungsstrategien, zum Beispiel Verrechnungspreisgestaltungen, ausweichen.²⁸

Abbildung 6: Bewertung der ATAD-Vorschrift zur Zinsabzugsbeschränkung



Hinsichtlich der Wettbewerbswirkungen der ATAD-Zinsabzugsbeschränkung können im Wesentlichen drei Feststellungen gemacht werden: Erstens konnte die Auswertung der Details der nationalen Implementierung der Zinsabzugsbeschränkung (Abbildung 4) zeigen, dass im Sinne der ATAD als Mindeststandard keine voll umfassende Harmonisierung erreicht werden kann, da insbesondere im Hinblick auf Befreiungen und Zinsvorträge die Gestaltungsspielräume durch die Mitgliedstaaten unterschiedlich genutzt werden. In dem Maße, in dem sich Staaten für unterschiedliche Ausgestaltungen im Detail entscheiden, bleiben entsprechende Wettbewerbswirkungen bestehen. Nichtsdestotrotz stellt ATAD sicher, dass ein Verzicht auf Zinsabzugsbeschränkungen nicht länger als potentiell Steuerwettbewerbsinstrument genutzt werden kann und stellt insofern eine Angleichung an ein Mindestniveau her. Für Staaten, die bislang keine oder schwache Zinsabzugsbeschränkungen implementiert hatten,²⁹ kam es somit zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Auch wenn diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für diese Staaten einen Spielraum für Steuersatzsenkungen schafft (und

Unterschiedliche Ausgestaltungen im Detail könnten neue Wettbewerbswirkungen schaffen.

28 Vgl. Nicolay et al. (2017).

29 Dies waren z. B. Österreich, Luxemburg, Niederlande, Irland, Schweden, Belgien, Zypern und Malta.

Nur vereinzelte und geringe Steuersatzsenkungen nach Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen in EU-Staaten ohne Zinsabzugsbeschränkung werden durch die ATAD aufgehoben.

Mit Nicht-EU Ländern bleiben Wettbewerbswirkungen bestehen.

damit potentiell eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs induzieren könnte), kann dies nur vereinzelt und in geringem Maße festgestellt werden.³⁰

Zweitens kann aus der Perspektive in Deutschland tätiger Unternehmen festgehalten werden, dass die ATAD-Vorschriften zur Zinsabzugsbeschränkung per se zu keiner zusätzlichen Belastung am Standort Deutschland führen, da seit Einführung der Zinsschranke im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 bereits die Mindeststandards erreicht wurden. Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen in EU-Staaten ohne Zinsabzugsbeschränkung werden durch die ATAD aufgehoben. Da aktuell die lange andauernde Niedrigzinsphase beendet ist und in den nächsten Jahren mit einem Anstieg der Finanzierungskosten zu rechnen sein wird, muss davon ausgegangen werden, dass die Zinsabzugsbeschränkungen für die Belastungswirkung von Unternehmen an Bedeutung gewinnen, da die Freigrenze schneller überschritten wird. Folglich wird die Anzahl der von der Zinsschranke betroffenen Unternehmen steigen. Durch die Umsetzung der ATAD besteht nun für die Mitgliedstaaten der EU keine Möglichkeit mehr, flexibel auf eine derartige Situation reagieren zu können, die im Extremfall negative Liquiditätswirkungen zur Folge hat.³¹

Drittens kann der Blick auf den Länderindex 2020³² verdeutlichen, dass Wettbewerbswirkungen mit Nicht-EU-Ländern bestehen bleiben, solange diese die zur ATAD korrespondierenden BEPS-Aktionspunkte nicht in nationales Recht umsetzen. Entsprechend konnten einige Nicht-EU-Länder (unter anderen Kanada und Japan) ihre Position gegenüber EU-Mitgliedstaaten verbessern.

Bei der Anwendung von Zinsabzugsbeschränkungen kann infolge einer (teilweisen) Nichtabzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen bei zugleich vollständiger Besteuerung des Zinsertrags ein erhöhtes Doppelbesteuerungsrisiko resultieren. Doppelbesteuerung ist ebenso wie eine Nichtbesteuerung von Einkünften unerwünscht. In der Gesetzesbegründung zur ATAD findet sich daher folgende Formulierung zur Reduktion der Belastung, wenn Doppelbesteuerung entstanden sei: „Steuerpflichtige sollen durch Abzug der in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland entrichteten Steuer entlastet werden“. Wünschenswert wäre an dieser Stelle gewesen, die ATAD als Chance zu nutzen, einen klaren Mechanismus zur Vermeidung von Doppelbesteuerung einzuführen.

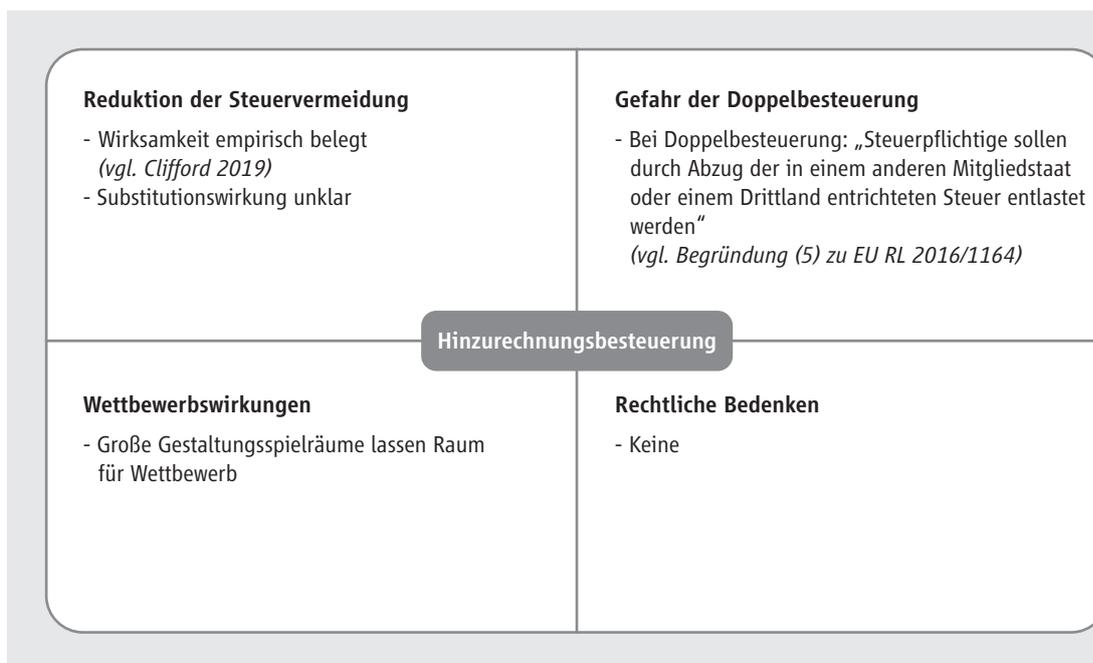
30 Im Zeitraum der Implementierung von ATAD haben Belgien, Luxemburg und Schweden den Körperschaftsteuersatz gesenkt. Belgien und Luxemburg haben zudem im Bereich der Zinsschranke viele der möglichen Ausnahmen umgesetzt und so die Erweiterung der Bemessungsgrundlage vergleichsweise gering gehalten. Einhergehend mit der Senkung der Steuersätze wird ein weiterhin steuerlich günstiges Umfeld angestrebt.

31 Spengel et al. (2010) Bedeutung der Substanzbesteuerung in Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen.

32 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Länderindex Familienunternehmen. 8. Auflage. Erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München 2021, www.familienunternehmen.de.

Als wesentliche rechtliche Bedenken gegenüber Zinsabzugsbeschränkungen wurden seit vielen Jahren die Verstöße gegen das Netto-Prinzip, das Leistungsfähigkeitsprinzip und den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes vorgebracht.³³ Entsprechend stand in Deutschland und anderen Ländern eine Verfassungswidrigkeit der nationalen Vorschriften im Raum. Dessen ungeachtet trat die ATAD ab dem 1. Januar 2019 mit Regelungen in Kraft, die dem Vorbild der möglicherweise verfassungswidrigen deutschen Regelung folgen.³⁴

Abbildung 7: Bewertung der ATAD-Vorschrift zur Hinzurechnungsbesteuerung



Auch für die Hinzurechnungsbesteuerung konnte (auf Basis ähnlicher Vorschriften) empirisch gezeigt werden, dass sie zu einem Rückgang der Gewinnverlagerung führen.³⁵ In Folge des Urteils des Europäischen Gerichtshofes zur Rechtssache Cadbury Schweppes (C-196/04) sind die Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung im Verhältnis zu EU-ansässigen Tochtergesellschaften nur selten anwendbar, sodass europäische Niedrigsteuerländer an Attraktivität gewinnen.³⁶ Ebenso wie bei Zinsabzugsbeschränkungen kann auch die Hinzurechnungsbesteuerung zu unerwünschten Investitionsrückgängen beziehungsweise -hemmnissen führen, insbesondere wenn es durch Anwendung der Vorschrift zu Doppelbesteuerung kommt.³⁷

33 Vgl. Dourado (2017).

34 Vgl. Gutmann et al. (2017), S. 4 f.

35 Vgl. Ruf/Weichenrieder (2012), Buettner/Wamser (2013), Clifford (2019).

36 Vgl. Ruf/Weichenrieder (2013); Overesch (2016) S. 136.

37 Vgl. Egger/Wamser (2015); Overesch (2016) S. 136.

Die empirische Evidenz unterstreicht das Potential, Gewinnverlagerung durch Hinzurechnungsbesteuerung einzudämmen. Insofern stellen die Hinzurechnungsvorschriften einen wichtigen Pfeiler der ATAD dar. Gleichzeitig gestaltete sich die Einigung auf einen gemeinsamen Standard als besonders schwierig. Dies spiegelt sich in den großen Gestaltungsspielräumen wider, die ATAD Art. 7 und Art. 8 den Mitgliedstaaten gewähren (vgl. auch Abbildung 7). Einerseits ermöglichen diese Spielräume eine gute Integration in das bestehende System beziehungsweise die Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten. Andererseits sind die Wahlmöglichkeiten derart weitgreifend (Modell A und B mit jeweils spezifischen Ausnahmen), dass von einer Harmonisierung der Hinzurechnungsbesteuerung kaum gesprochen werden kann. Vielmehr ergibt sich ein fragmentiertes Bild mit entsprechend hoher Komplexität. Entsprechend ist nicht auszuschließen, dass neue Steuerplanungsmöglichkeiten entstehen.³⁸

Die ATAD-Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung beugen einer möglichen Doppelbesteuerung, zum Beispiel bei mehrstufigen Unternehmensstrukturen, nicht ausreichend vor. Ebenso wie bei den Zinsabzugsbeschränkungen vermag der Hinweis, Doppelbesteuerung durch einen Abzug der in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland entrichteten Steuer zu begegnen, das Problem nicht systematisch zu lösen.

Mit Artikel 5 führt die ATAD ein Mindestniveau bei der Verlagerung von Wirtschaftsgütern juristischer Personen ins Ausland ein. Die Vorschrift erfüllt den Zweck, dass im Falle einer Verlagerung aus dem ursprünglichen Ansässigkeitsstaat dieser die nichtrealisierten Wertsteigerungen besteuern darf. Die ATAD-Entstrickungsbesteuerung ermöglicht eine koordinierte Vorgehensweise und spiegelt die umfassende Rechtsprechung seit *National Grid Indus* (2011) wider. Da viele Mitgliedstaaten bereits eine Entstrickungs- beziehungsweise Wegzugsbesteuerung für juristische Personen implementiert hatten, kommt es durch die Umsetzung der ATAD überwiegend zu kleineren Anpassungen.³⁹ Entsprechend gehen von dieser Vorschrift keine besonderen Impulse für den Steuerwettbewerb aus. Für die Staaten, die zuvor nur in begrenztem Umfang eine Entstrickungs- beziehungsweise Wegzugsbesteuerung implementiert hatten, ist möglicherweise ein „lock-in“ Effekt zu erwarten. Einer Doppelbesteuerung soll dadurch vorgebeugt werden, dass der Staat, in dem der Zuzug erfolgt, den Wertansatz des ursprünglichen Ansässigkeitsstaates übernehmen soll. Dies verdeutlicht den Koordinierungsbedarf, dem die ATAD Rechnung trägt. Kommt es bei der Wertfestsetzung zu Konflikten, wird auf Streitschlichtungsverfahren verwiesen.

38 Vgl. Spengel/Stutzenberger (2018), S. 41, Ginevra (2017).

39 Das deutsche ATAD-UmsG enthält jedoch eine im Vergleich zur bisherigen Regelung tiefgreifende Neufassung des § 6 AStG obwohl eine sekundärrechtliche Verpflichtung zur Reform der Wegzugsbesteuerung im Sinne des § 6 AStG hätte nicht bestanden hätte, da sich die ATAD ausschließlich an juristische Personen wendet. Vgl. hierzu ausführlich: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Die reformierte Wegzugsbesteuerung – Ökonomische, verhaltenssteuernde, verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Aspekte, erstellt von Prof. Dr. iur. Gerhard Kraft, München 2022, www.familienunternehmen.de.

Artikel 6 der ATAD sieht vor, dass die Mitgliedstaaten eine allgemeine Missbrauchsvorschrift (general anti-avoidance regulation, GAAR) implementieren, die missbräuchliche Steuersparmodelle unterbindet. Wenn das einzige Ziel einer Gestaltung ein Steuervorteil ist, kann sie als missbräuchlich angesehen werden. Die Richtlinien in der ATAD sollen einen größeren Anwendungsbereich und unterschiedliche Szenarien abdecken und sind deswegen flächendeckender als traditionelle Vorschriften zur Bekämpfung der Steuerumgehung. Die ATAD-GAAR sind nur auf künstliche Gestaltungen anwendbar und somit vereinbar mit den Grundfreiheiten des Binnenmarkts im Sinne des Cadbury-Schweppes-Urteils. Da die meisten Mitgliedstaaten bereits allgemeine Missbrauchsvorschriften etabliert hatten, kommt es in erster Linie zu einer Vereinheitlichung der Vorschriften. Eine mögliche Herausforderung liegt im Austarieren der Vorschriften für nationale und grenzüberschreitende Sachverhalte, um bei abweichenden Vorschriften weder in den Bereich einer rechtswidrigen Beihilfe zu gelangen noch die Grundfreiheiten zu verletzen.⁴⁰ Außerdem besteht Konfliktpotential, wo ATAD-GAAR und grenzüberschreitende Abkommen aufeinandertreffen.

Artikel 9 adressiert hybride Gestaltungen. Die betroffenen Fälle sind zahlreich und die Vorschriften komplex, was die Umsetzung und Überwachung erschwert. Damit geht auch das Risiko einer Doppelbesteuerung einher. Die Vorschrift zielt spezifisch auf bestimmte Inkongruenzen ab, die jedoch nicht vollständig durch die Vorschrift abgedeckt werden können. Einerseits werden dadurch viele Lücken geschlossen, andererseits werden grundlegende Ursachen hybrider Inkongruenzen nicht behoben.⁴¹ In der Folge bestehen weiterhin Ausweichmöglichkeiten für Steuervermeider und im Umkehrschluss Spielräume für Steuerwettbewerb. Die Vorschrift sieht keine Ausnahmen für Fälle vor, in denen nicht-steuerliche Gründe in hybride Gestaltungen münden.⁴²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die ATAD wichtige Kanäle der Gewinnverlagerung adressiert und Maßnahmen beinhaltet, deren Wirksamkeit empirisch belegt ist. Gleichzeitig liefern empirische Studien aber auch Hinweise auf „Nebenwirkungen“ im Sinne von negativen Investitionseffekten, die so nicht erwünscht sein können. Dass die ATAD als Mindeststandard gedacht ist, zeigt sich im Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Harmonisierung: Während die Hauptelemente einer jeden Vorschrift definiert sind, sind die Wahlmöglichkeiten im Detail teils erheblich. Für den Steuerwettbewerb bedeutet dies, dass trotz gemeinsamer Abwehrgesetzgebung Spielräume zur Abgrenzung von anderen Mitgliedstaaten bestehen. Gleichzeitig fallen die Anpassungen im Steuersatz (als potentielle Folge einer verbreiterten Bemessungsgrundlage für Länder, die vorher keine entsprechenden Vorschriften etabliert hatten) gering aus.

Trotz gemeinsamer Abwehrgesetzgebung bestehen Spielräume zur Abgrenzung von anderen Mitgliedstaaten.

40 Vgl. Garbarino (2009), Curtin/Manucharyan (2015), Mitroyanni (2016).

41 Vgl. Fibbe/Stevens (2017).

42 Vgl. Ginevra (2017).

III. Erhöhung der steuerlichen Transparenz

1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte

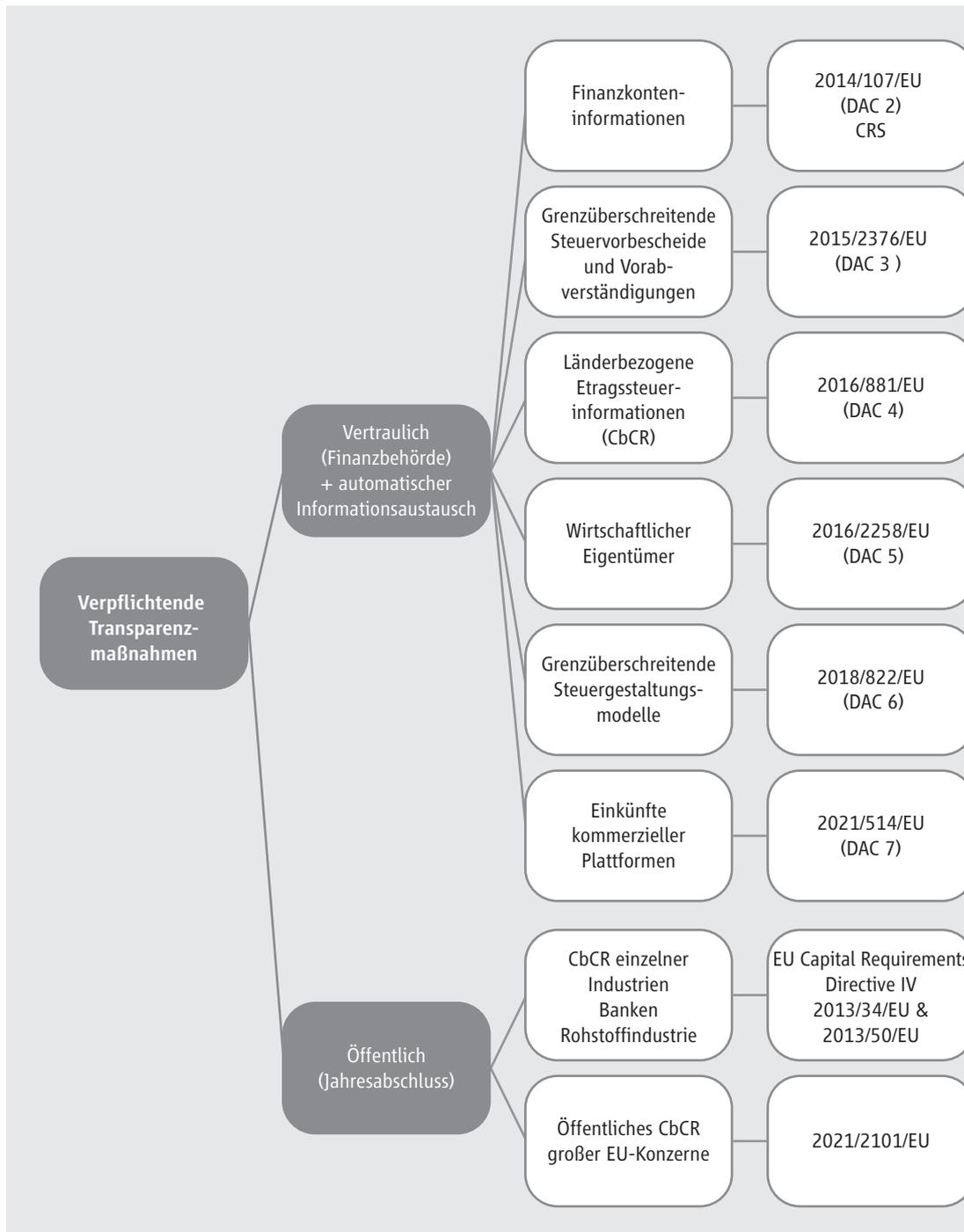
Die Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz nehmen eine komplementäre Rolle zur Verschärfung der Abwehrgesetzgebung ein.

Im politischen Bestreben zur Eindämmung aggressiver Steuergestaltungen und schädlichen Steuerwettbewerbs nehmen Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz eine komplementäre Rolle zur Verschärfung der Abwehrgesetzgebung ein. Die Zahl verpflichtender Maßnahmen zur Erhöhung steuerlicher Transparenz von Unternehmen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Abbildung 8 stellt die für Unternehmen in der EU relevanten Vorschriften in einer Übersicht zusammen.

Motiviert werden diese Maßnahmen durch die Vorstellung, dass die Verfügbarkeit von mehr Daten und insbesondere solcher, die grenzüberschreitende Tätigkeiten reflektieren, erstens eine bessere Identifikation und Verfolgung schädlicher Steuerpraktiken durch Finanzbehörden erlaubt (und in der Folge eine Beseitigung möglicher Gesetzeslücken) und zweitens bei Veröffentlichung gesellschaftlichen Druck erzeugt, der die Unternehmen dazu verleiten kann, das Ausmaß an Steuervermeidung freiwillig zu reduzieren.

Grundsätzlich ist zwischen einer vertraulichen Übermittlung der entsprechenden Daten an die Finanzbehörden und einer Veröffentlichung der Daten im Rahmen des Jahresabschlusses zu unterscheiden. Die vertrauliche Übermittlung der Daten ist mit einem automatischen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten verbunden, basierend auf der sog. DAC-Richtlinie über administrative Zusammenarbeit in Steuersachen (2011/16/EU). Inzwischen wurde der Anwendungsbereich der DAC-Richtlinie bereits sechsmal erweitert (DAC 1-7). Er umfasst den Austausch von Finanzinformationen/Bankdaten (DAC 2) in Umsetzung der OECD Common Reporting Standards, die Erfassung von grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden und Vorabverständigungen in einem EU-Zentralverzeichnis (DAC 3), den Austausch länderbezogener Ertragsteuerinformationen/CbCR (DAC 4), den Zugang der Steuerbehörden zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer (DAC 5), die Meldepflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungen (DAC 6) und schließlich die Meldepflicht für digitale Plattformen (DAC 7).

Abbildung 8: Für Unternehmen verpflichtende Transparenzmaßnahmen in der



Zusätzlich zu diesen Vorschriften hat die Europäische Kommission auch die öffentliche länderbezogene Berichterstattung (öffentliches CbCR) auf den Weg gebracht und zwar zunächst für Banken und die Rohstoffindustrie (Richtlinien 2013/34/EU & 2013/50/EU). Um ein branchenunabhängiges, öffentliches CbCR war lange gerungen worden, vorgelegte Richtlinienentwürfe wurden mehrfach abgelehnt. Am 01.12.2021 schließlich wurde die vom EU-Parlament am 11.11.2021 beschlossene Ergänzung der EU-Bilanzrichtlinie um ein öffentliches CbCR im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Die Offenlegungspflicht der Länderberichte gilt für multinationale

Unternehmen mit einem konsolidierten Konzernumsatz von mehr als 750 Millionen Euro in zwei aufeinanderfolgenden Wirtschaftsjahren. Die Berichtspflicht umfasst dabei je EU-Mitgliedstaat Angaben zur

- Art der Geschäftstätigkeit,
- der Zahl der Beschäftigten,
- dem Vorsteuergewinn
- und der anfallenden Ertragsteuern.

Für Drittstaaten, die nicht auf der sogenannten EU-Blacklist nicht kooperativer Steuerhoheitsgebiete gelistet werden, müssen die Angaben nur aggregiert und nicht nach Ländern aufgeschlüsselt angegeben werden. Die Ergänzung der EU-Bilanzrichtlinie tritt am 21.12.2021 in Kraft. Somit sind öffentliche Country-by-Country-Reports spätestens für das Geschäftsjahr zu erstellen, das am oder nach dem 22.06.2024 beginnt. Die Mitgliedstaaten müssen die Mindeststandards der Richtlinie nun bis zum 22.06.2023 in nationales Recht umsetzen.

2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb

Wie Abbildung 8 veranschaulicht, sind die von der Europäischen Kommission verabschiedeten Transparenzvorschriften umfassend und vielfältig. Sie vereint die Vorstellung, dass mehr und bessere Daten benötigt werden, um Steuervermeidung⁴³ besser identifizieren und eindämmen zu können. Empirische Evidenz deutet darauf hin, dass viele der genannten Vorschriften insofern eine disziplinierende Wirkung besitzen, als dass ein Rückgang der Steuervermeidung gemessen werden kann.⁴⁴ Allerdings kommt es nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung des Steueraufkommens, da Ausweichmöglichkeiten bestehen und genutzt werden. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass der enorme Umfang an Daten auch steigende Kapazitäten bei der Auswertung erfordert, was nicht immer gegeben ist.⁴⁵ Als Beispiel nennt die Europäische Kommission in ihrem Evaluationsbericht für das Jahr 2017 die Erfassung von beinahe 18.000 Steuervorbescheiden und Vorabvereinbarungen über Verrechnungspreisgestaltung gemäß DAC 3, während zuvor quasi keine Informationen zu diesen Inhalten ausgetauscht wurden. Dieser starken Verbesserung der Transparenz steht jedoch die Feststellung des Europäischen Rechnungshofs gegenüber, dass kein Mitgliedstaat die im Zentralverzeichnis hochgeladenen Informationen systematisch einer Risikoanalyse unterzog.⁴⁶ Nur ein Mitgliedstaat hatte überhaupt die Daten

Rückgang der Steuervermeidung in Folge erhöhter steuerlicher Transparenz.

Auswertung der größeren Datenmenge nicht immer möglich.

43 Im Falle von DAC 2 und DAC 5 auch Steuerhinterziehung.

44 So zeigen im Kontext der Steuerhinterziehung z. B. Casi et al. (2020), dass die Einführung des Common Reporting Standards (entspricht DAC 2) dazu geführt hat, dass 14 % des Vermögens aus sog. offshore Standorten abgezogen wurde. Dies wurde jedoch nicht im Ansässigkeitsstaat der Steuerpflichtigen versteuert, sondern in die USA transferiert, die den CRS nicht zugestimmt hatten.

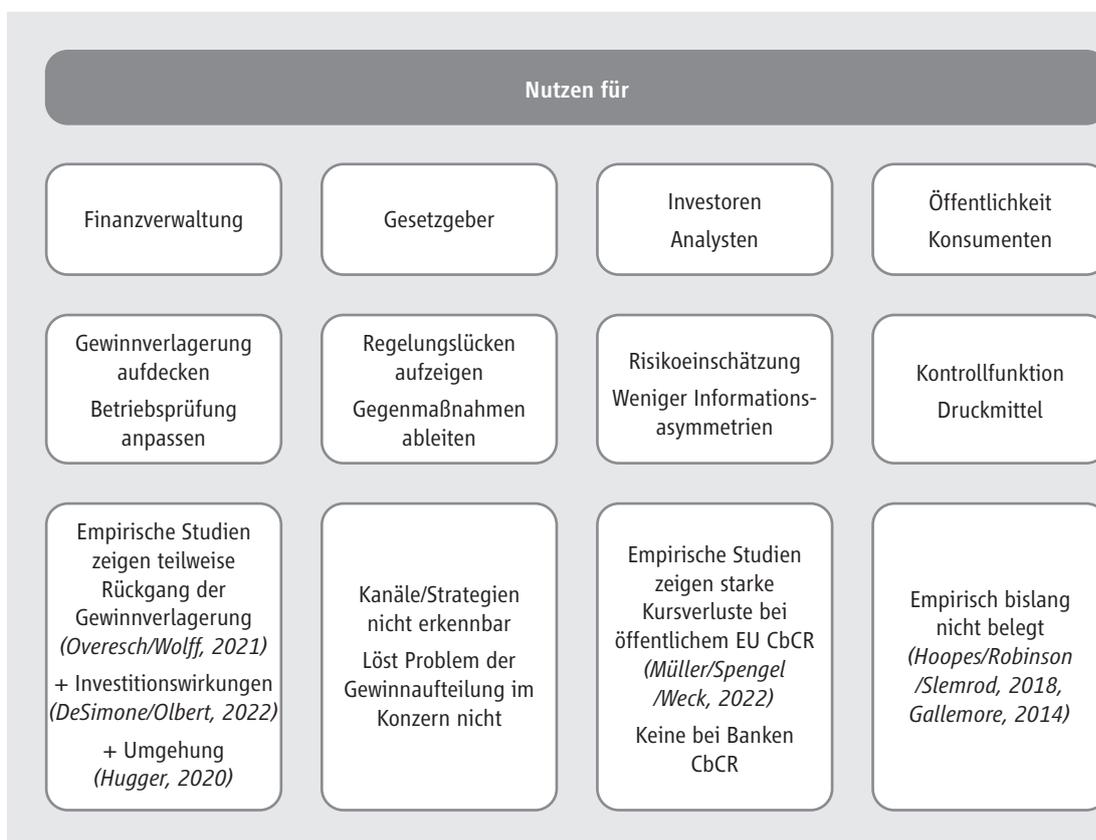
45 Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021).

46 Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021).

analysiert und für weitere Untersuchungen ausgewählt. Das Kosten/Nutzen-Verhältnis erscheint in diesem Beispiel äußerst fraglich.

Für die länderspezifische Steuerberichterstattung fassen Abbildung 9 und Abbildung 10 die Hauptargumente der Kosten- und Nutzenabwägung des CbCR kurz zusammen. Eine ausführliche Analyse liefert die Studie der Stiftung Familienunternehmen „Der EU-Vorschlag zum Country-by-country Reporting im Internet. Kosten, Nutzen, Konsequenzen“. Die Analyse der vorangegangenen Studie wird an dieser Stelle ergänzt um Erkenntnisse jüngster empirischer Arbeiten. Berücksichtigt wird zudem, dass die EU-Kommission zwischenzeitlich ein öffentliches CbCR für Unternehmen mit einem konsolidierten Konzernumsatz von mehr als 750 Mio. Euro in zwei aufeinanderfolgenden Wirtschaftsjahren verabschiedet hat.

Abbildung 9: Nutzen der länderspezifischen Berichterstattung



Die möglichen Wirkmechanismen des CbCR umfassen zum einen die bessere Aufdeckung der Gewinnverlagerung durch zielgerichtete Betriebsprüfung, sowie die Sanktionierung (beziehungsweise die Antizipation einer Sanktionierung) durch Investoren und Analysten sowie Konsumenten. Auf Basis aktueller empirischer Studien lässt sich folgendes feststellen: Unternehmen weisen nach Einführung von CbCR-Vorschriften geringere Gewinne in Steueroasen

*Geringerer
Gewinnausweis in
Steueroasen und
Verlagerung von
Investitionen in
andere niedrig-
besteuerte Standorte.*

*Starke Reaktionen
von Aktienkursen
auf öffentliches
CbCR kann Hinweis
auf erwartetes nega-
tives Kosten-Nutzen-
Verhältnis sein.*

*Vertrauliche
Übermittlung der
CbCR-Daten wäre
ausreichend.*

aus⁴⁷, verlagern Investitionen aus Steueroasen in andere niedrigbesteuerte Standorte⁴⁸, nutzen in ihrer Konzernstruktur insgesamt weniger Steueroasen⁴⁹ und versuchen der größenabhängigen Anwendung der Vorschrift zu entgehen⁵⁰. Diese Ergebnisse beruhen auf öffentlichem (Banken) CbCR und vertraulichem CbCR. Gleichzeitig konnte bislang nicht gezeigt werden, dass die Veröffentlichung vermeintlich kompromittierender Steuerinformationen Konsumententscheidungen beeinflusst,⁵¹ sodass dieser Wirkungskanal unwahrscheinlich erscheint. Inwiefern Investoren und Analysten die zusätzlichen Informationen als wertvoll erachten ist unklar. Allerdings kann für die Einführung des öffentlichen CbCR in der EU gezeigt werden, dass es zu starken negativen Kursreaktionen kommt,⁵² was tendenziell darauf hinweist, dass Investoren ein negatives Kosten/Nutzen-Verhältnis dieser Vorschrift erwarten. Die genannte empirische Evidenz legt nahe, dass das öffentliche CbCR keinen beobachtbaren Nutzen liefert. Demgemäß beruht die festgestellte Wirksamkeit der Vorschrift entweder auf fälschlicherweise antizipiertem öffentlichem Druck, oder auf einer (antizipierten) besseren Aufdeckung der Gewinnverlagerung durch die Finanzverwaltung. Auch letztere ist fraglich, da das CbCR seiner Konzeption nach gar nicht geeignet ist, konkrete Maßnahmen und Kanäle der Gewinnverlagerung eines Unternehmens aufzudecken. Die Daten können allenfalls als Indiz für das gesamte Steuerplanungsverhalten eines Unternehmens angesehen werden. Der überwiegende Teil der Steuerplanung von internationalen Unternehmen wird ohnehin auf legalem Wege betrieben, etwa durch Ausnutzung von Spielräumen und Schlupflöchern, die durch mangelnde Abstimmung der nationalen Besteuerungssysteme entstehen. Im Ergebnis legt die Reduktion der Gewinnverlagerung beziehungsweise der Nutzung von Steueroasen nahe, dass bereits die Bereitstellung der CbCR-Daten das Verhalten der Unternehmen beeinflusst. So könnte es multinationale Unternehmen dazu bewegen, bereits im Vorfeld freiwillig von besonders aggressiven (aber legalen) Gewinnverlagerungsmaßnahmen abzusehen. Aus theoretischer Sicht lässt sich jedoch nicht eindeutig beurteilen, ob die Verfügbarkeit von CbCR-Daten für die Finanzverwaltungen tatsächlich einen Nutzen bringt. Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Bericht fest, dass die Mitgliedstaaten die im Rahmen des vertraulichen CbCRs (DAC 4) zur Verfügung gestellten Daten in viel zu geringem Umfang nutzten. Für die Versorgung der Steuerbehörden mit zusätzlichen Informationen und die dadurch erhoffte Verhaltensänderung der Unternehmen wäre aber in jedem Fall eine vertrauliche Übermittlung ausreichend. Einer öffentlichen Berichtspflicht wie jüngst durch die EU-Kommission umgesetzt bedarf es dabei nicht. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die bedeutsamen indirekten Kosten zu betonen (Abbildung 10).

47 Vgl. Overesch/Wolff (2021).

48 Vgl. DeSimone/Olbert (2022).

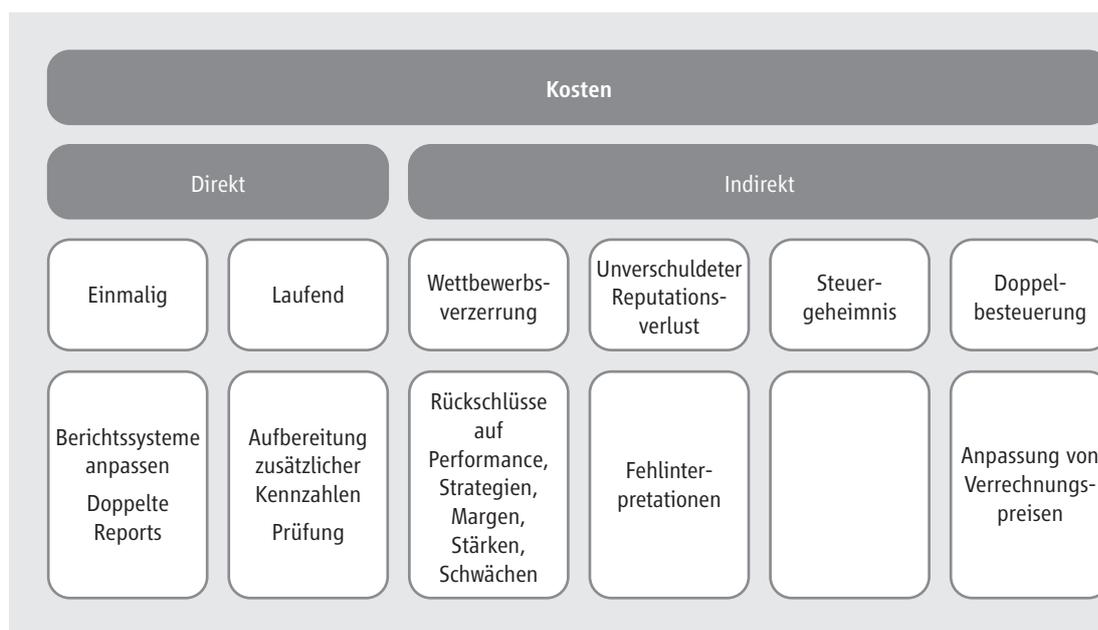
49 Vgl. Eberhartinger et al. (2021).

50 Vgl. Hugger (2019).

51 Vgl. Hoopes et al. (2018); Gallemore (2014).

52 Vgl. Müller et al. (2022).

Abbildung 10: Kosten der länderspezifischen Ertragsteuerberichterstattung (CbCR)



Die direkten Kosten umfassen Kosten für die Umstellung auf erweiterte beziehungsweise neue Berichtssysteme, sowie die Aufbereitung und Prüfung zusätzlicher Kennzahlen. Während die konkrete Höhe der Kosten von extern schwer zu quantifizieren ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese insbesondere kleinere bis mittlere Unternehmen treffen werden und für große Unternehmen möglicherweise weniger stark ins Gewicht fallen.

Dem Komplex der indirekten Kosten kommt mit der Verabschiedung des öffentlichen CbCR in der EU eine größere Bedeutung zu. Die Veröffentlichung sensibler, unternehmensspezifischer Informationen kann Wettbewerbsverzerrungen entlang zweier Dimensionen hervorrufen. Erstens ergeben sich Unterschiede zwischen in der EU tätigen Unternehmen, die über beziehungsweise unter der Größenschwelle für die Veröffentlichungspflicht liegen. Zweitens sind Unternehmen ähnlicher Größe innerhalb und außerhalb der EU unterschiedlich betroffen. Konkurrenzunternehmen können den CbCR-Daten etwa Informationen über die geografische Aufstellung, die Kostenstruktur, Details des Produktionsprozesses und die Bewertung des eingesetzten Know-how entnehmen. Die CbCR-Daten geben auch Aufschluss, wie profitabel die einzelnen Standorte eines Unternehmens sind. Zu Doppelbesteuerung könnte es kommen, wenn die CbCR-Daten bei den Steuerverwaltungen einiger Länder Begehrlichkeiten wecken und zu einseitigen Anpassungen von Verrechnungspreisen genutzt werden. Reputationsverluste sind möglich, wenn die zur Verfügung gestellten Daten fehlinterpretiert werden.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die CbCR-Vorschriften ihre Zielsetzung der Reduktion der Gewinnverlagerung erfüllen. Dies ist bemerkenswert, da erstens der überwiegende Teil der Gestaltungen legal ist, zweitens die erhobenen Daten scheinbar kaum durch Finanzverwaltungen

Insbesondere die indirekten Kosten der öffentlichen CbCRs sind schwer kalkulierbar.

analysiert und für Risikoeinschätzungen genutzt werden⁵³ und drittens auch der Kanal des öffentlichen Drucks durch Konsumenten nicht nachweisbar ist. Demnach erschließt sich der Vorteil des jüngst verabschiedeten öffentlichen CbCRs in der EU nicht. Vielmehr kommen schwer kalkulierbare Kosten auf die Unternehmen zu. Die Betroffenheit der Familienunternehmen durch das neue öffentliche CbCR entspricht der Analyse zu Säule 2 (Kapitel C IV), da die gleichen Größenkriterien Anwendung finden.

IV. EU Debt Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)

1. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte

Der seit mehr als einem Jahrzehnt diskutierte Vorschlag einer europaweiten gemeinsamen Bemessungsgrundlage für Unternehmensbesteuerung (GKB) wurde durch ein neues Konstrukt der EU-Kommission abgelöst: dem BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation).⁵⁴ Während der Name geändert wurde, bleibt die zentrale Idee bestehen: Unternehmen, die in mehr als einem EU-Mitgliedstaat tätig sind, sollen somit nach einem einheitlichen Regelwerk besteuert werden. Als Zielsetzung werden unter anderem der Abbau von Bürokratie, die Bekämpfung von Steuervermeidung und die gerechte Verteilung der Besteuerungsrechte genannt. Ein weiteres Ziel, das durch das Konzept der DEBRA konkretisiert wird, besteht in der Beseitigung der Diskriminierung von Eigenkapitalfinanzierung gegenüber Fremdfinanzierung.⁵⁵ So sollen Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der EU-Unternehmen durch höhere Eigenkapitalquoten gefördert und die Krisenanfälligkeit durch die Verringerung von (steuerlich begünstigten) Unternehmensschulden verringert werden. Die DEBRA sieht als zentralen Regelungsinhalt vor, dass auf Basis der Erhöhung des Eigenkapitals fiktive Eigenkapitalerträge berechnet werden,⁵⁶ die über zehn Jahre von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Korrespondierend zu Fremdkapitalzinsen ist der Abzug auf 30 Prozent des EBITDA begrenzt mit einer Vortragsmöglichkeit über fünf Jahre. Wichtiger Teil der Richtlinie sind vor Missbrauch schützende Regelungen: der Abzug wird nur für Eigenkapitalerhöhungen gestattet, die tatsächliche wirtschaftliche Gründe haben und die nicht zu einer zweifachen Anrechnung der Eigenkapitalverzinsung führen. Entsprechend gelten Einschränkungen bei Einlagen von Wirtschaftsgütern oder Umstrukturierungen.

Bemerkenswerterweise enthält die DEBRA eine zusätzliche Zinsschranke. Diese ist unter anderem als Ausgleich für die durch den Abzug der Eigenkapitalverzinsung entstehenden verringerten Steuereinnahmen gedacht. Im Gegensatz zur ATAD-Zinsschranke gilt die Zinsschranke der

53 Vgl. Europäischer Rechnungshof (2021).

54 Vgl. EU-Kommission (2021a).

55 Nach Abschluss dieser Studie wurde bekannt, dass auf Grund der Wechselwirkungen zu weiteren EU-Reformelementen in der Unternehmensbesteuerung der DEBRA-Entwurf zunächst vertagt wird. Vgl. Draft Ecofin Report to the European Council 14905/22.

56 Δ Eigenkapital x fiktive Zinsrate (NIR) mit NIR = risikofreie Rate + Risiko Prämie

Der Vorschlag einer europaweiten gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung hat einen neuen Namen: BEFIT

Mit der DEBRA soll die steuerliche Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung beseitigt werden.

DEBRA bereits bei überschüssigen Zinsen von weniger als drei Millionen Euro. Die Regelung ist vor der ATAD-Zinsschranke anzuwenden, indem zuerst grundsätzlich nur noch 85 Prozent der überschüssigen Zinsaufwendungen als steuerlich abzugsfähig betrachtet werden. Dieser Betrag wird mit den gemäß ATAD zu berücksichtigenden Zinsaufwendungen verglichen und der geringere stellt die im Veranlagungszeitraum tatsächlich abzugsfähigen Zinsaufwendungen dar. Lediglich ein hier resultierender Unterschiedsbetrag kann vor- oder zurückgetragen werden.

2. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb

Die Zielsetzung der DEBRA, die steuerliche Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung zu beenden, ist wichtig und im Grundsatz richtig. Allerdings zeigt die Gesamtschau bisheriger Untersuchungen zu früheren Systemen der sogenannten zinsbereinigten Besteuerung, dass die theoretisch überzeugenden Vorteile des Modells je nach Umsetzung in der Realität in den Hintergrund treten können und gegebenenfalls teuer erkauft werden (Abbildung 11).

Zu den positiven Effekten gehört der Rückgang des Anreizes für Fremdkapitalfinanzierung⁵⁷, der sich auch in entsprechenden Verhaltensreaktionen, einem messbaren Rückgang des Verschuldungsgrads von Unternehmen, niederschlägt. Eine tatsächliche Gleichbehandlung wird aber nur dann erzielt, wenn der festzusetzende fiktive Eigenkapitalzins den Fremdfinanzierungskosten entspricht, was ein schwieriges Unterfangen darstellt. Zudem muss eine korrespondierende Behandlung von Zinserträgen und Dividenden auf Anteilseigner-Ebene erfolgen, was der DEBRA-Entwurf bislang außer Acht lässt.

Empirische Untersuchungen zum Beispiel aus Belgien oder Italien zeigen, dass Firmen in ganz unterschiedlichem Ausmaß von den Vorschriften profitieren und tendenziell für Finanzierungsgesellschaften der größte Vorteil erkennbar wird.⁵⁸ Außerdem wird deutlich, dass die zinsbereinigte Besteuerung im grenzüberschreitenden Kontext neue Steuergestaltungsmodelle eröffnet, was im Widerspruch zu den Anstrengungen beispielsweise durch die ATAD steht. Simulationsmodelle zeigen, dass die Steuerbelastung durch die Verschmälerung der Bemessungsgrundlage sinkt. Dies erfordert jedoch Maßnahmen zur Gegenfinanzierung. Für die DEBRA wurde dies über eine weitere Zinsschranke gelöst, was systematisch fraglich ist und die Komplexität durch die gleichzeitige Anwendung der ATAD-Zinsschranke erhöht. Es ist völlig unklar, ob dies zur Gegenfinanzierung ausreicht. Tatsächlich ist nicht auszuschließen, dass der Körperschaftsteuersatz (oder eine andere Steuer) erhöht werden muss, um die Aufkommensverluste auszugleichen. Dieser Annahme liegen Untersuchungen mittels Mikrosimulation und allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zu Grunde. Mittels Mikrosimulation lassen sich die sogenannten Zweitrundeneffekte (das heißt inklusive Verhaltensreaktion) erfassen. Wird der

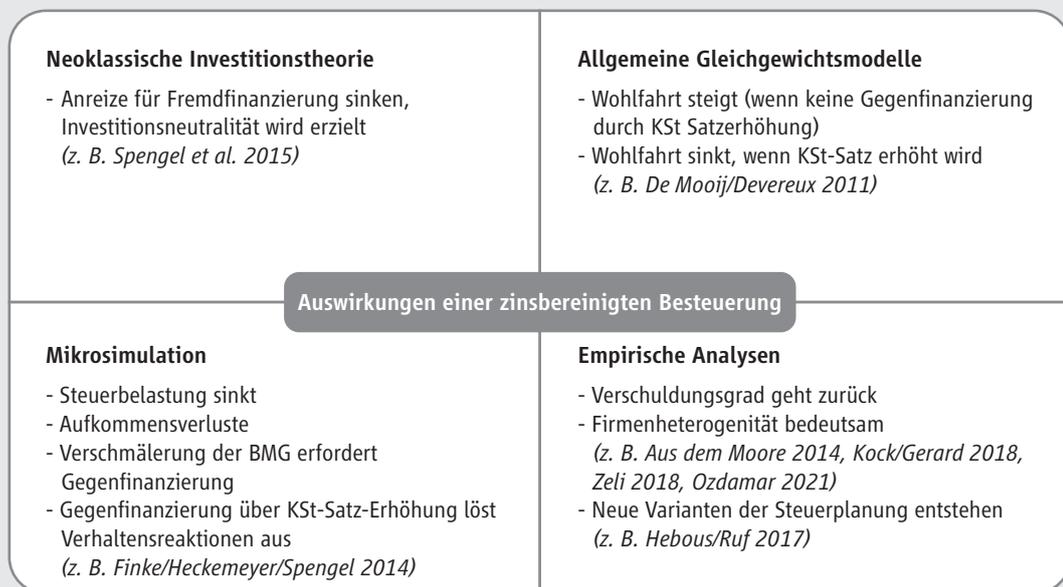
Die Zielsetzung der DEBRA ist richtig und wichtig. Allerdings können sich die theoretischen Vorteile in der Realität nur begrenzt manifestieren und sind mit hohen Kosten verbunden.

57 Vgl. Spengel et al. (2015).

58 Vgl. Aus dem Moore (2014), Kock/Gerard (2018), Zeli (2018), Ozdamar (2021).

Körperschaftsteuersatz erhöht, gehen davon negative Impulse auf Standortwahl und Gewinnverlagerung aus. Eine harmonisierte Einführung (zum Beispiel im Rahmen der BEFIT) hätte an dieser Stelle den Vorteil, dass gegebenenfalls alle Mitgliedstaaten den Steuersatz zwecks Gegenfinanzierung erhöhen, was die Wettbewerbswirkungen innerhalb der EU nivellieren würde (im Gegensatz zur unilateralen Einführung einer zinsbereinigten Besteuerung mit einseitiger Erhöhung des Steuersatzes). Unklar bleibt jedoch, ob alle Staaten die Gegenfinanzierung auf gleiche Weise lösen würden. Zudem bliebe eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition gegenüber Drittländern bestehen. Auch Studien auf Basis allgemeiner Gleichgewichtsmodelle kommen zu dem Schluss, dass eine zinsbereinigte Besteuerung nicht wohlfahrtssteigernd ist, wenn sie mit einer Erhöhung der Steuersätze einhergeht.

Abbildung 11: Auswirkungen einer zinsbereinigten Besteuerung



Die größten Familienunternehmen weisen auch verhältnismäßig hohe Eigenkapitalquoten auf, die im Durchschnitt deutlich über der Eigenkapitalausstattung anderer großer deutschen Unternehmen liegt.⁵⁹ Damit gehören die Familienunternehmen jedoch nicht automatisch zu möglichen Profiteuren einer DEBRA. Zum einen wird der fiktive Zinsabzug nur auf den Eigenkapitalzuwachs gewährt. Zum anderen fällt die Entlastung durch die verschmälerte Bemessungsgrundlage weniger ins Gewicht, je profitabler das Unternehmen ist. Im Gegenzug wirkt die Gegenfinanzierung (zum Beispiel durch eine mögliche Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes) bei profitablen Unternehmen umso mehr.

59 Vgl. Gottschalk et al. (2019), S. 39.

Der Abzug einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung, welcher der DEBRA inhärent ist, verfolgt das Konzept einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung. Damit würde DEBRA weitgehende Eingriffe in die nationalen Einkommensteuersysteme mit sich bringen. Als alternatives Konzept zur Schaffung von Finanzierungsneutralität anstelle der DEBRA bietet sich deshalb die duale Einkommensteuer an, welche die Mitgliedstaaten, falls gewünscht, unilateral einführen können.⁶⁰ Während auf Unternehmensebene weiterhin Fremdkapitalzinsen abzugsfähig sind und eine Eigenkapitalverzinsung nicht, erfolgt die Korrektur auf Anteilseignerebene. Im Kern besteht das Konzept darin, Kapitaleinkünfte mit einer flat tax (entsprechend dem Körperschaftsteuer-Satz) zu besteuern und dabei Gewinnausschüttungen, die eine definierte Standardverzinsung nicht übersteigen, steuerfrei zu stellen, da die Gewinne bereits auf Unternehmensebene der Besteuerung unterlagen.⁶¹

V. Zwischenfazit

Die Ausführungen in Kapitel B illustrieren die enormen Bemühungen der Europäischen Kommission, durch harmonisierte Abwehrgesetzgebung und umfassende Transparenzmaßnahmen die Gewinnverlagerung einzudämmen. Die ATAD adressiert wichtige Gewinnverlagerungskanäle und umfasst Maßnahmen, deren Wirksamkeit empirisch belegt ist (insbesondere Zinsabzugsbeschränkung und Hinzurechnungsbesteuerung) und führt zu einem EU-weiten Mindeststandard. Die gewährte Flexibilität in der Umsetzung führt zu einem heterogenen Bild der tatsächlich implementierten Vorschriften. Dadurch entstehen zwar einerseits neue Wettbewerbsspielräume, gleichzeitig kann aber in der Breite keine Intensivierung des Steuersatzwettbewerbs festgestellt werden.

Komplementär zur Bekämpfung spezifischer Gewinnverlagerungsaktivitäten hat die Europäische Kommission durch eine Vielzahl an Normen die Verfügbarkeit von Daten zu steuerlichen Sachverhalten massiv erhöht. Dies geht so weit, dass Finanzverwaltungen in der Auswertung und Nutzung dieser Daten an ihre Grenzen stoßen. Nichtsdestotrotz kann in der Folge ein Rückgang der Gewinnverlagerungsaktivität und der Nutzung von Steueroasen gemessen werden. Wettbewerbswirkungen bestehen dahingehend, dass die Vorschriften zum CbCR größenabhängig sind und es zudem einigen Unternehmen gelingt, die Anwendbarkeit der Vorschriften zu umgehen. Darüber hinaus ist beim öffentlichen CbCR mit potentiell hohen indirekten Kosten zu rechnen.

Die DEBRA dient einem anderen Zweck: der Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung von Eigenkapitalfinanzierung. Sie überzeugt insbesondere als theoretisches Konzept. Im konkreten

Die Entlastung fällt weniger ins Gewicht, je profitabler das Unternehmen ist. Im Gegenzug wirkt eine Gegenfinanzierung (z. B. durch Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes) bei profitablen Unternehmen umso mehr.

60 Vgl. Spengel et al. (2021).

61 Vgl. SVR et al. (2008).

Vorschlag der Europäischen Kommission ist insbesondere die Kombination mit einer weiteren Zinsschranke als kritisch zu sehen. Prinzipiell sprechen die Anfälligkeit für Steuergestaltungen sowie ein hoher Gegenfinanzierungsbedarf gegen das Konzept. Alternativ kann Finanzierungsneutralität auf Ebene der Anteilseigner durch das Konzept der Dualen Einkommensteuer gelöst werden.

C. Einfluss des Zwei-Säulen-Projekts der OECD auf den internationalen Steuerwettbewerb

I. Übersicht

Trotz der existierenden Gegenmaßnahmen auf Ebene der EU besteht für multinationale Unternehmen insbesondere aufgrund der Mobilität von immateriellen Wirtschaftsgütern weiterhin Spielraum für aggressive Steuerplanung. Um Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer einzuschränken und eine angemessene Besteuerung der Digitalwirtschaft sicherzustellen, einigten sich im Jahr 2021 insgesamt 137 Staaten des „Inclusive Framework on BEPS“ der OECD mit dem sogenannten Zwei-Säulen-Modell auf eine grundlegende Reform des internationalen Unternehmenssteuersystems.⁶² Während Säule 1 eine (teilweise) Umverteilung von Besteuerungsrechten an Marktstaaten und eine Abschaffung unilateraler Digitalsteuern vorsieht, soll unter Säule 2 eine globale Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne erhoben werden. Auf Ebene der EU wurde die Umsetzung von Säule 2 bereits durch einen Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission konkretisiert. Im Dezember 2022 erzielten die EU-Mitgliedstaaten eine Einigung über die Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2023.⁶³

Das Zwei-Säulen-Projekt der OECD sieht eine Umverteilung von Besteuerungsrechten an Marktstaaten sowie eine globale Mindeststeuer vor.

II. Kurze Darstellung der Regelungsinhalte

1. Säule 1: Neuverteilung von Besteuerungsrechten

Die OECD stellte die Funktionsweise und die Elemente von Säule 1 erstmals in einem „Blueprint“⁶⁴ im Jahr 2020 vor und spezifizierte die Inhalte im Juli 2022 in einem Fortschrittsbericht zum Betrag A der Säule 1 („Progress Report on Amount A of Pillar One“)⁶⁵, welcher Teil des Konsultationsprozesses der OECD ist. Ziel der Säule 1 ist es, das internationale Steuersystem an neue, digitale Geschäftsmodelle anzupassen, indem Besteuerungsrechte von den Sitzstaaten der Unternehmen auf die Marktstaaten verteilt werden, in denen Umsätze erzielt werden. Säule 1 soll als multilaterale Vereinbarung umgesetzt werden; mit der Ratifizierung verpflichten sich die Staaten dazu, sämtliche unilaterale Digitalsteuern abzuschaffen.⁶⁶ Sie setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: Betrag A („Amount A“), Betrag B („Amount B“) und Rechts- und Planungssicherheit („Tax Certainty“). Das zentrale Element stellt Betrag A dar,

62 Vgl. OECD (2021). Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the October 2021 Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 4 November 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).

63 Vgl. Rat der Europäischen Union (2022). Internationale Besteuerung: Rat erzielt Einigung über Mindestbesteuerung der größten Unternehmen, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/12/international-taxation-council-reaches-agreement-on-a-minimum-level-of-taxation-for-largest-corporations/> (Zugriff am 20.12.2022).

64 Vgl. OECD (2020).

65 Vgl. OECD (2022d).

66 Vgl. OECD (2021a), S. 7.

welcher im Folgenden auf Grundlage der Regelungen im Fortschrittsbericht – die aufgrund des laufenden Konsultationsprozesses noch nicht final sind – näher erläutert wird.

Betrag A soll Staaten, in denen Endkonsumenten und -nutzer ansässig sind (sogenannte Marktstaaten), ein Besteuerungsrecht für einen Teil der Gewinne der größten und profitabelsten multinationalen Gruppen weltweit einräumen. Die Funktionsweise des Betrags A, welcher eine Ergänzung zu den bestehenden Gewinnverteilungsmechanismen darstellt, wird in Abbildung 12 veranschaulicht.

In den Anwendungsbereich von Betrag A der Säule 1 fallen sehr große, profitable multinationale Unternehmen.

In den Anwendungsbereich von Betrag A fallen multinationale Unternehmen mit einem Konzernumsatz von mehr als 20 Milliarden Euro und einer Profitabilität von über zehn Prozent⁶⁷ (Art. 1⁶⁸). Dies stellt eine wesentliche Änderung im Vergleich zum Blueprint dar, in dem lediglich Unternehmen aus den Branchen „Automated Digital Services“ und „Consumer Facing Businesses“ vom Anwendungsbereich erfasst waren. Werden die Kriterien nicht von der gesamten multinationalen Gruppe, aber von einem ihrer Segmente erfüllt, ist Betrag A auf dieses Segment anzuwenden.

Ob Besteuerungsrechte an einen Staat umverteilt werden, das heißt ob es sich um einen Marktstaat handelt, wird im Rahmen der Anknüpfungsregel („Nexus Test“) festgestellt. Demnach wird einem Staat ein Teil des Betrags A zugerechnet, wenn das betroffene Unternehmen einen Umsatz von mindestens einer Million Euro in diesem Staat erzielt (Art. 3). Grundsätzlich werden Umsätze in demjenigen Staat erwirtschaftet, in dem die Waren oder Dienstleistungen verbraucht oder genutzt werden. Die sogenannten Quellenregeln („Revenue Sourcing Rules“) legen fest, wie die Ansässigkeitsstaaten der Endverbraucher und -kunden für verschiedene Transaktionen zu bestimmen sind (Art. 4).

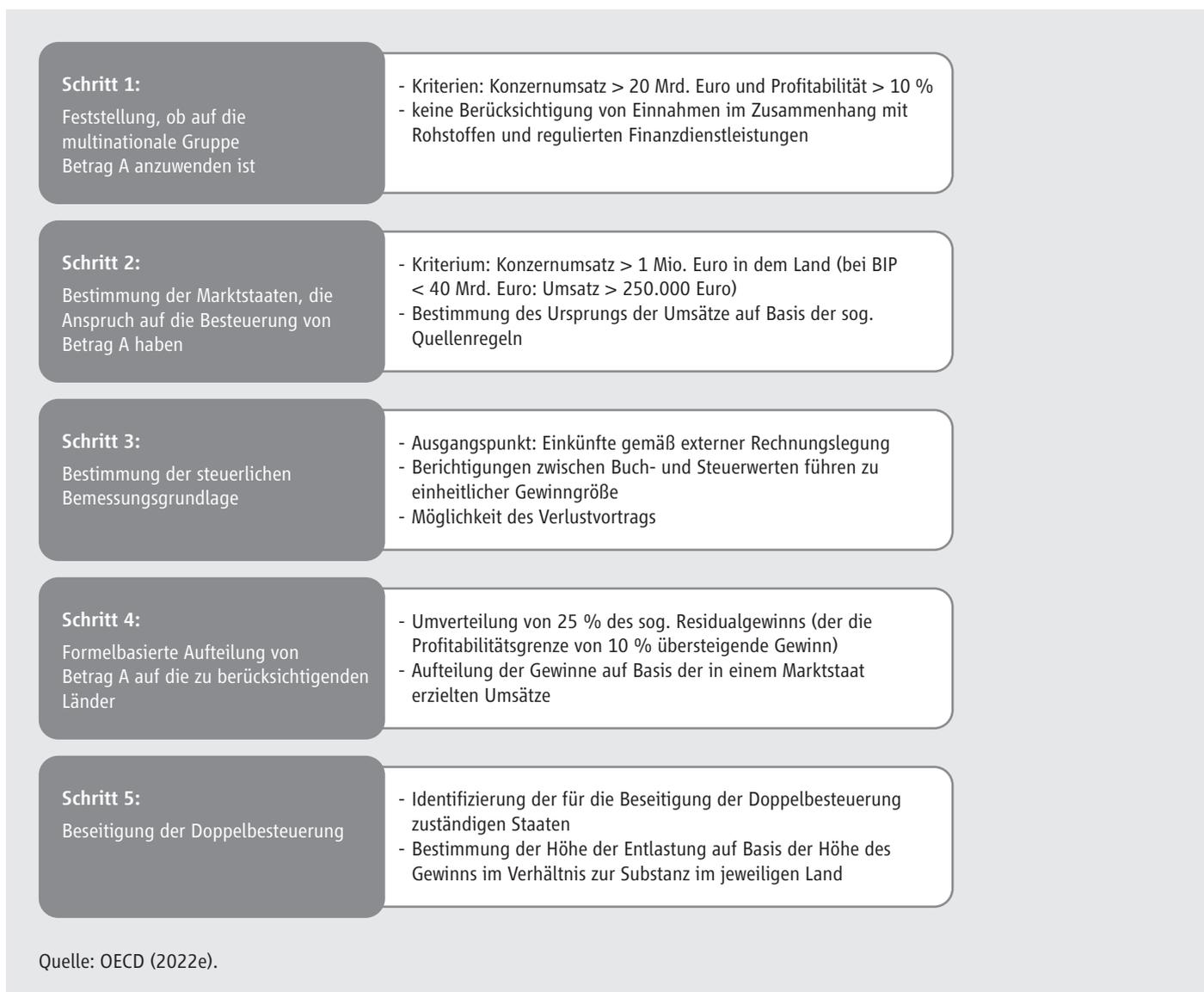
Im nächsten Schritt ist die Steuerbemessungsgrundlage des Konzerns zu bestimmen. Ausgangspunkt hierfür sind die im Konzernabschluss ausgewiesenen Einkünfte, welche um verschiedene Posten wie beispielsweise den Steueraufwand, ausgenommene Dividenden oder die Wertminderung von Vermögenswerten anzupassen sind (Art. 5). Außerdem sollen Verluste vorgetragen werden können. Mit Hilfe einer Berechnungsformel wird schließlich der den jeweiligen Marktstaaten zuzurechnende Betrag festgelegt (Art. 6). Hierfür wird zunächst ein sogenannter Residualgewinn ermittelt, welcher als der die Profitabilitätsgrenze von zehn Prozent übersteigende Gewinn definiert ist. Von diesem Residualgewinn wird ein fester Anteil von 25 Prozent mit Hilfe eines umsatzbasierten Aufteilungsschlüssels auf die Marktstaaten

67 Das Umsatzkriterium ist im laufenden Geschäftsjahr zu erfüllen, während das Profitabilitätskriterium sowohl im laufenden Geschäftsjahr als auch in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre sowie im Durchschnitt aus den vier vorangegangenen und dem laufenden Jahr zu erfüllen ist.

68 Die im Folgenden zitierten Artikel sind solche des Fortschrittsberichts der OECD (OECD, 2022d).

verteilt, das heißt in dem Verhältnis, in dem die Umsätze im jeweiligen Staat erwirtschaftet wurden.

Abbildung 12: Funktionsweise der Säule 1



Das zweite Element der Säule 1, Betrag B, soll die Administration der Verrechnungspreisvorschriften für die Finanzverwaltungen vereinfachen und die Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen senken. Darüber hinaus soll die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen erhöht werden.⁶⁹ Der Anwendungsbereich erstreckt sich anders als im Rahmen von Betrag A auf sämtliche Unternehmen multinationaler Gruppen, die „grundlegende Marketing- und Vertriebstätigkeiten“ ausüben.⁷⁰ Die Vergütung solcher Tätigkeiten soll unter Betrag B standardisiert

69 Vgl. OECD (2020), S. 160.

70 Vgl. OECD (2020), S. 162.

werden. Das dritte Element der Säule 1 beinhaltet Regelungsvorschläge für Prozesse zur Vorbeugung und Beilegung von Streitigkeiten der Mitgliedstaaten über die Besteuerung des betrachteten Einkommens. Diese beiden Elemente werden an dieser Stelle jedoch nicht näher erläutert, da hierzu bislang keine Konsultationsdokumente veröffentlicht wurden.

2. Säule 2: Globale Mindeststeuer

Im Gegensatz zur Säule 1 wurden für Säule 2 bereits detaillierte Mustervorschriften von der OECD veröffentlicht. Nur wenige Tage nach der Publikation der „Global Anti-Base Erosion (GloBE) Model Rules“⁷¹ erschien im Dezember 2021 zudem ein Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission⁷² zur Umsetzung der globalen Mindeststeuer. Im Dezember 2022 erzielten die EU-Mitgliedstaaten eine Einigung über die Umsetzung der Richtlinie bis Ende 2023. Wesentliches Element der Säule 2 ist die Erhebung einer sogenannten Ergänzungssteuer („Top-up Tax“), die sicherstellen soll, dass in jedem Land, in dem ein Konzern Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten unterhält, eine Steuerbelastung von mindestens 15 Prozent erreicht wird. Die wichtigsten Regelungen des Richtlinienentwurfs, die sich grundsätzlich – mit wenigen Abweichungen – an den Vorschlägen der OECD orientieren, werden in Abbildung 13 dargestellt und im Folgenden näher erläutert.

Der Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer umfasst in der EU ansässige Geschäftseinheiten, die zu Unternehmensgruppen gehören, welche in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre einen konsolidierten Umsatz in Höhe von mindestens 750 Millionen Euro aufweisen. Anders als in den OECD-Mustervorschriften werden im Richtlinienentwurf neben multinationalen Konzernen auch rein inländische Gruppen vom Anwendungsbereich erfasst (Art. 2 Abs. 1 Richtlinienentwurf). Einige Rechtsträger wie beispielsweise staatliche Rechtsträger oder Organisationen ohne Erwerbszweck sind vom Anwendungsbereich ausgenommen (Art. 2 Abs. 3 Richtlinienentwurf).

Für die Berechnung der Ergänzungssteuer ist zunächst das GloBE-Einkommen zu bestimmen, welches bei der Berechnung der effektiven Steuerquote als Bemessungsgrundlage dient. Ausgangspunkt hierfür sind die Nettoerträge beziehungsweise -verluste einer Geschäftseinheit, die für die Erstellung des Konzernabschlusses (vor Eliminierung konzerninterner Transaktionen) verwendet werden (Art. 14 Richtlinienentwurf). Der Abschluss muss auf Basis eines anerkannten Rechnungslegungsstandards (unter anderem IFRS, HGB oder US-GAAP) erstellt werden. Das Ergebnis ist schließlich um verschiedene Posten wie beispielsweise den Nettosteueraufwand und ausgenommene Dividenden zu bereinigen (Art. 15 Richtlinienentwurf).

71 Vgl. OECD (2021b).

72 Vgl. Europäische Kommission (2021b).

In den Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer fallen Konzerne mit Umsätzen in Höhe von mindestens 750 Millionen Euro.

Abbildung 13: Funktionsweise der Säule 2



Zur Ermittlung der effektiven Steuerlast eines Unternehmens werden weiterhin die sogenannten erfassten Steuern („Covered Taxes“) benötigt. Als Ausgangsgröße dient der laufende Steueraufwand nach externen Rechnungslegungsstandards, welcher wiederum um temporäre Differenzen durch die Berücksichtigung von latenten Steuern anzupassen ist (Art. 19 ff. Richtlinienentwurf). Latente Steuern müssen grundsätzlich nach fünf Jahren aufgelöst werden, andernfalls werden sie nachversteuert. Eine Ausnahme gilt jedoch beispielsweise für latente Steueraufwendungen, welche aufgrund von Abschreibungen für materielle Vermögenswerte entstehen; diese können unabhängig von der Nutzungsdauer des Wirtschaftsguts zu den erfassten Steuern hinzugerechnet werden.

Auf Basis der zuvor berechneten Kennzahlen ist der Effektivsteuersatz unter länderbezogener Betrachtungsweise („Jurisdictional Blending“) zu ermitteln, das heißt, alle Konzerneinheiten

Der Effektivsteuersatz eines Konzerns wird unter länderbezogener Betrachtungsweise ermittelt; liegt dieser unter 15 Prozent, wird eine Ergänzungssteuer erhoben.

einer Jurisdiktion werden zusammengerechnet. Die Effektivsteuerbelastung ergibt sich aus dem Verhältnis der angepassten erfassten Steuern aller Einheiten in einer Jurisdiktion zu dem GloBE-Einkommen aller Einheiten in derselben Jurisdiktion. Liegt die ermittelte Steuerlast unter dem Mindeststeuersatz von 15 Prozent, ist die Ergänzungssteuer zu berechnen. Hierfür sind zunächst zwei wichtige Elemente der Säule 2 zu erläutern: die substanzbasierte Einkommensbefreiung („Substance-based Carve-out“) und die anerkannte nationale Ergänzungssteuer („Qualified Domestic Minimum Top-up Tax“, QDMTT).

Die substanzbasierte Einkommensbefreiung soll sicherstellen, dass die Ergänzungssteuer lediglich auf einen sogenannten Übergewinn erhoben wird, während ein Routinegewinn aus Sachanlagevermögen und Lohnkosten davon ausgenommen wird. Im Jahr der Einführung der Säule 2 beträgt der Routinegewinn, der vom GloBE-Einkommen abgezogen werden kann, acht Prozent des Buchwertes des Sachanlagevermögens sowie zehn Prozent der Lohnsumme. Nach einer Übergangsphase von zehn Jahren, in denen sich die Prozentsätze jährlich reduzieren, sollen beide Anteile fünf Prozent betragen (Art. 27 i. V. m. Art. 46 Richtlinienentwurf).

Die nationale Ergänzungssteuer stellt für die Mitgliedstaaten eine Option dar, die Ergänzungssteuer von im Inland ansässigen, niedrig besteuerten Geschäftseinheiten selbst zu erheben, statt die gesamte zusätzliche Steuer im Ansässigkeitsstaat der obersten Muttergesellschaft zu erheben (Art. 10 Richtlinienentwurf). Die Muttergesellschaft ist dann wiederum dazu verpflichtet, die nationale Ergänzungssteuer anzurechnen.

Unter Berücksichtigung der zuvor erläuterten Elemente wird die Ergänzungssteuer für jede Jurisdiktion, in der Geschäftseinheiten ansässig sind, schließlich wie folgt ermittelt:

$$\text{Ergänzungssteuer} = (15 \% - \text{effektiver Steuersatz}) * (\text{GloBE-Einkommen} - \text{substanzbasierte Einkommensbefreiung}) - \text{nationale Ergänzungssteuer}$$

Diese wird zwar grundsätzlich auf Ebene der Konzernobergesellschaft erhoben, aber auf die in den niedrig besteuerten Jurisdiktionen ansässigen Geschäftseinheiten auf Grundlage des GloBE-Einkommens jeder Einheit in dieser Jurisdiktion anteilmäßig aufgeteilt. Im Rahmen der De-minimis-Ausnahme ist vorgesehen, dass die Regelungen für die Berechnung der Ergänzungssteuer in Staaten, in denen die ansässigen Geschäftseinheiten eines Konzerns Gewinne von weniger als einer Million Euro und Umsatzerlöse von weniger als 10 Millionen Euro erzielen, nicht zur Anwendung kommen (Art. 29 Richtlinienentwurf).

Für die Erhebung der Ergänzungssteuer gibt es zwei komplementäre Regeln: die Income Inclusion Rule (IIR) und die Undertaxed Payments Rule (UTPR). Die Income Inclusion Rule ist

der Primärmechanismus der Säule 2 und folgt einem Top-Down-Ansatz, das heißt die oberste Konzerngesellschaft ist dazu verpflichtet, die Ergänzungssteuer für die niedrig besteuerten, untergeordneten Konzerneinheiten zu entrichten (Art. 5 Richtlinienentwurf). Hat der Ansässigkeitsstaat der obersten Konzerngesellschaft die Income Inclusion Rule nicht implementiert, soll die Regelung auf Ebene einer zwischengeschalteten Muttergesellschaft angewendet werden. Die Undertaxed Payments Rule dient als Auffangmechanismus und findet nur in den Fällen Anwendung, in denen niedrig besteuerte Einkünfte nicht von der Income Inclusion Rule erfasst wurden, da diese im Ansässigkeitsstaat der obersten oder zwischengeschalteten Muttergesellschaft nicht eingeführt wurde (Art. 11 Richtlinienentwurf). Nach der Undertaxed Payments Rule werden die Ergänzungssteuern den betroffenen Staaten auf Basis einer Zwei-Faktor-Formel (Buchwert der materiellen Vermögenswerte sowie Zahl der Beschäftigten in der Jurisdiktion) zugerechnet. Die Ergänzungssteuer soll über die Versagung des Betriebsausgabenabzugs oder einer vergleichbaren nationalen Regelung erhoben werden. Anders als die Income Inclusion Rule soll die Undertaxed Payments Rule erst ein Jahr nach Umsetzung der Säule 2 implementiert werden.

Die Erhebung der Ergänzungssteuer erfolgt primär über die Income Inclusion Rule und sekundär über die Undertaxed Payments Rule.

Neben der Income Inclusion Rule und der Undertaxed Payments Rule sehen die Mustervorschriften der OECD auch eine abkommensrechtliche Subject to Tax Rule vor, die es Quellenstaaten gestattet, eine begrenzte Quellensteuer auf konzerninterne Zahlungen zu erheben, die unterhalb eines Mindestsatzes besteuert wurden.

III. Kritische Bewertung und Einfluss auf den Steuerwettbewerb

1. Säule 1: Neuverteilung von Besteuerungsrechten

Die Umsetzung der Säule 1 durch eine multilaterale Vereinbarung ist laut dem aktualisierten Zeitplan der OECD⁷³ im Laufe des Jahres 2024 geplant. Ein wirksames Inkrafttreten setzt allerdings voraus, dass eine „kritische Masse“ von Ländern – insbesondere die Ansässigkeitsstaaten der in den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen – die multilaterale Vereinbarung ratifiziert.⁷⁴ Für Staaten, die aufgrund der Neuverteilung der Besteuerungsrechte auf Steuern verzichten müssen, besteht jedoch der Anreiz, von der Vereinbarung abzuweichen oder diese sogar von vornherein nicht zu ratifizieren.⁷⁵ Ein wirksames Zustandekommen der Säule 1 ist daher nicht garantiert. Im Folgenden soll die Umverteilung von Besteuerungsrechten zunächst kritisch beurteilt werden, bevor die potentiellen Auswirkungen auf den internationalen Steuerwettbewerb erläutert werden.

73 Vgl. OECD (2022d), S. 5.

74 Vgl. OECD (2022d), S. 5.

75 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2518.

Von Säule 1 sind nur sehr wenige Unternehmen, die nur teilweise die digitale Wirtschaft repräsentieren, betroffen.

Die komplexen Regelungen der Säule 1 werden bei den betroffenen Unternehmen zu hohen Befolgungskosten führen.

Ursprüngliches Ziel der Säule 1 war es, das internationale Steuersystem an neue, digitale Geschäftsmodelle anzupassen, indem ein steuerlicher Anknüpfungspunkt in Marktstaaten geschaffen wird.⁷⁶ Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, ist fraglich. Da sich der Anwendungsbereich mittlerweile auf sehr große und profitable Konzerne beschränkt, sind nur sehr wenige Unternehmen betroffen,⁷⁷ welche wiederum nur teilweise die digitale Wirtschaft repräsentieren.⁷⁸ Weiterhin wird nur ein geringer Anteil des Konzerngewinns den Marktstaaten zugeordnet, sodass sich voraussichtlich geringe Umverteilungseffekte ergeben werden.⁷⁹

Aus Sicht der betroffenen Unternehmen führt die Einführung der Regelungen unter Säule 1 hingegen zu einer enormen Komplexität, welche hohe Befolgungskosten mit sich bringt. Zunächst ist vom Konzern beispielsweise die Besteuerungsgrundlage zu ermitteln, welche zwar von einer Kennzahl des Konzernabschlusses ausgeht, bei der aber zahlreiche Anpassungen vorzunehmen sind. Da ein Unternehmen auch vom Anwendungsbereich erfasst werden kann, wenn nur ein bestimmtes Segment – nicht jedoch der gesamte Konzern – die Profitabilitätsschwelle überschreitet, muss diese Kennzahl zudem auch separat für die im Konzernabschluss ausgewiesenen Segmente berechnet werden.⁸⁰ Darüber hinaus müssen Unternehmen feststellen, in welchen Staaten Umsätze erzielt werden und somit sämtliche Endnutzer beziehungsweise Endkunden lokalisieren. Zwar enthalten die Quellenregeln detaillierte Regelungen zur Bestimmung des Ursprungs der Umsätze für verschiedene Kategorien von Transaktionen,⁸¹ in der Praxis wird die Ortsbestimmung jedoch insbesondere bei der Erbringung von digitalen Leistungen nicht immer eindeutig möglich sein und die Unternehmen vor große Herausforderungen stellen.⁸² Für die Überprüfung der Ortsbestimmung durch Finanzbehörden sind umfangreiche Dokumentationen zu erstellen, welche zu nicht unerheblichen Befolgungskosten führen werden.⁸³ Betroffene Unternehmen müssen darüber hinaus auch weiterhin für jede Konzerngesellschaft im jeweiligen Sitzstaat den steuerlichen Gewinn ermitteln sowie fremdvergleichskonforme Verrechnungspreise für konzerninterne Transaktionen festlegen.⁸⁴ Die Koexistenz eines einheitenbezogenen Fremdvergleichs- und eines gruppenbezogenen formelbasierten Aufteilungssystems erhöht die Komplexität für Unternehmen enorm.⁸⁵

76 Vgl. OECD (2020), S. 11.

77 Die OECD schätzt, dass weltweit etwa 100 Unternehmen betroffen sind (OECD, 2021, S. 18); Devereux/Simmler gehen von 78 betroffenen Unternehmen aus (Devereux/Simmler, 2021, S. 3).

78 Devereux/Simmler (2021) gehen davon aus, dass nur etwa die Hälfte aller betroffenen Unternehmen den Branchen „Automated Digital Services“ und „Consumer-Facing Business“, welche ursprünglich den Anwendungsbereich der Säule 1 darstellen sollten, angehören (S. 8).

79 Die OECD geht von umzuverteilenden Gewinnen in Höhe von 125 Mrd. USD aus (OECD, 2021, S. 14).

80 Vgl. Petkova/Greil (2021), S. 686.

81 Vgl. OECD (2022d), S. 64ff.

82 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2513; Petkova/Greil (2021), S. 687.

83 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2513.

84 Vgl. Schön (2022), S. 188.

85 Vgl. Valta (2022), S. 302.

Durch dieses Nebeneinander aus bestehenden und neuen Regelungen erhöht sich zudem die Gefahr einer Doppelbesteuerung, da neben Gewinnen, die den Staaten nach dem Fremdvergleichsgrundsatz zugeordnet werden, auch Gewinne in Marktstaaten besteuert werden können.⁸⁶ Damit keine Mehrfachbesteuerung entsteht, müssten Produktionsstaaten die den Marktstaaten zugeordneten Gewinnanteile von der Körperschaftsteuer freistellen oder die in den Marktstaaten entrichteten Steuern anrechnen.⁸⁷ Die konkreten Regelungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung sind im aktuellen Fortschrittsbericht zu Betrag A jedoch noch unvollständig.⁸⁸

Aufgrund der Gefahr der Doppelbesteuerung ist für betroffene Unternehmen die Gewährleistung von Rechtssicherheit ein zentrales Element der Säule 1; insbesondere ist eine Koordination aller an der Erhebung der Steuer beteiligten Staaten erforderlich.⁸⁹ Durch die Anwendung von Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmaßnahmen (sog. Review und Determination Panels) sollen Unternehmen Rechtssicherheit erlangen und eine Doppelbesteuerung vermieden werden. Da nur ausgewählte Staaten an den Panels teilnehmen können und Sitz- und Marktstaaten unterschiedliche Interessen verfolgen, droht hier Konfliktpotential.⁹⁰ Nur eine unabhängige Behörde, die für die Zuweisung der Steuern sowie die Gewährleistung von Rechtssicherheit zuständig ist, könnte solche Interessenkonflikte verhindern. Diese – aber auch die geplante Umsetzung mittels erwähnter Panels – wird zahlreiche Ressourcen in den Finanzverwaltungen erfordern und zu beträchtlichen administrativen Kosten führen.

Die Zielsetzung der Säule 1 hat sich im Laufe der Zeit dahingehend geändert, Gewinne der größten multinationalen Unternehmen sowie Besteuerungsrechte gerechter zwischen Markt- und Produktionsstaaten zu verteilen.⁹¹ Auch wenn hier kein konkreter Bezug zum internationalen Steuerwettbewerb festzustellen ist, kann die Umsetzung der Säule 1 Auswirkungen auf den Steuerwettbewerb haben, welche im Folgenden erläutert werden sollen.

In der Theorie reduziert die Einführung eines Besteuerungsrechts für Marktstaaten den Steuerwettbewerb um die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten.⁹² Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Steuerlast für betroffene Unternehmen in Marktstaaten ansteigt und im Ansässigkeitsstaat abnimmt. Da Endkunden und Verbraucher im Gegensatz zu Kapital und immateriellen Wirtschaftsgütern weniger mobil sind, ist es unter dem neuen Regime für

Um den Unternehmen Rechtssicherheit zu gewähren, werden zahlreiche Ressourcen in den Finanzverwaltungen benötigt.

Durch Säule 1 wird der Steuerwettbewerb um die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten voraussichtlich reduziert.

86 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2514.

87 Vgl. Schön (2022), S. 188.

88 Vgl. OECD (2022d), Art. 10 enthält lediglich den Hinweis, dass die Arbeiten hierzu noch nicht abgeschlossen sind.

89 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2514.

90 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2514f.

91 Vgl. OECD (2021a), S. 4.

92 Vgl. Devereux et al. (2021), S. 249f.; Schreiber/Spengel (2021), S. 2520.

Unternehmen deutlich schwieriger, den Standort der Besteuerung zu beeinflussen als unter dem bestehenden Steuersystem.⁹³ Je mehr Gewinne durch Betrag A den Marktstaaten zugeordnet werden, desto geringer ist der Anreiz für Unternehmen, aus steuerlichen Gründen ihren Produktionsstandort in steuerlich attraktive Länder zu verlagern.⁹⁴ Der Einfluss der Gewinnsteuern auf den Ort der Investitionen nimmt somit ab und reduziert den Steuerwettbewerb.⁹⁵

Auch der Steuerwettbewerb um die Verlagerung von Finanz- und Immaterialgütern kann unter Säule 1 eingeschränkt werden.⁹⁶ Dies ist jedoch davon abhängig, wo die Residualgewinne, welche zukünftig im Marktstaat besteuert werden sollen, bisher erfasst wurden. Falls durch die Verrechnungspreisgestaltung bislang Residualgewinne aus werthaltigen Finanz- und Immaterialgütern hauptsächlich in Niedrigsteuerländern angefallen sind und diese nun den Marktstaaten zugeordnet werden, werden Niedrigsteuerländer für die Verlagerung von derartigen Wirtschaftsgütern weniger attraktiv.⁹⁷

2. Säule 2: Globale Mindeststeuer

Die Einigung von mehr als 130 Staaten auf eine globale Mindeststeuer wurde als „bahnbrechender“⁹⁸ oder gar „historischer“⁹⁹ Durchbruch im Kampf gegen Steuervermeidung bezeichnet. Ob diese Erwartungen tatsächlich erfüllt werden, kann noch nicht abschließend bewertet werden. Im Folgenden soll die Einführung einer globalen Mindeststeuer kritisch gewürdigt und der Einfluss auf den internationalen Steuerwettbewerb herausgearbeitet werden.

Die Zielsetzung der Säule 2 wird im OECD-Kommentar zu den GloBE-Regeln konkretisiert: Sie soll sicherstellen, dass große multinationale Unternehmen in allen Staaten, in denen diese aktiv sind, ein Mindestniveau an Steuern auf das dort erwirtschaftete Einkommen entrichten.¹⁰⁰ Damit adressiert die Reform weniger konkrete steuerliche Problemfelder der digitalisierten Wirtschaft als vielmehr die Steuervermeidung großer multinationaler Unternehmen im Allgemeinen.¹⁰¹ Darüber hinaus soll dem internationalen Steuerwettbewerb eine generelle Untergrenze eingezogen werden.¹⁰²

93 Vgl. Devereux et al. (2021), S. 170f.

94 Vgl. Schön (2022), S. 187.

95 Vgl. Schreiber/Spengel (2021), S. 2520.

96 Vgl. Schön (2022), S. 187.

97 Vgl. Schön (2022), S. 187.

98 Vgl. OECD (2021). Internationale Staatengemeinschaft erzielt bahnbrechende Steuervereinbarung für das digitale Zeitalter, <https://www.oecd.org/berlin/presse/internationale-staatengemeinschaft-erzielt-bahnbrechende-steuervereinbarung-fuer-das-digitale-zeitalter.htm> (Zugriff am 27.09.2022).

99 Vgl. BMF (2021). Einigung auf globale Mindeststeuer für Unternehmen, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/07/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-globale-mindeststeuer.html> (Zugriff am 27.09.2022).

100 Vgl. OECD (2021f), S. 8.

101 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), S. 10.

102 Vgl. OECD (2021a), S. 4.

Tabelle 3: Geschätztes Steuermehraufkommen durch Säule 2 in Deutschland

Studie	Datengrundlage		Aufkommenseffekte (in Mrd. Euro)		
	Quelle	Erfasste Jahre	Ohne Carve-Outs	Carve-Outs: 8 % AV* 10 % LS**	Carve-Outs: 5 % AV* 5 % LS**
Baraké et al. (2022)	Aggregierte CbCR	2016-2017			
	Datensatz von Tørsløv et al. (2019)	2016-2017	13,3	8,0	10,1
Devereux et al. (2020)	Orbis	2015			
	Datensatz von Tørsløv et al. (2018)	2015	1,2	–	–
Fuest et al. (2022)	Nicht aggregierte CbCR	2016-2019	6,7 (1,9)***	5,1 (1,7)***	5,6 (1,8)***

* Anlagevermögen
 ** Lohnsumme
 *** Berücksichtigt Verhaltensanpassungen der Unternehmen und Staaten. Durch die Anhebung des Steuerebeneaus in Niedrigsteuerländern auf 15 % sinkt das Aufkommen aus der Mindeststeuer auf null und die Veränderungen im Steueraufkommen bestehen nur aus dem Rückgang an Gewinnverlagerung.

Aufgrund ihrer Ausgestaltung wird durch die globale Mindeststeuer voraussichtlich insbesondere in den Ansässigkeitsstaaten der Konzernobergesellschaften ein Steuermehraufkommen erzielt. Auch wenn die Auswirkungen auf das Steueraufkommen wegen unvollständiger Daten und potentieller Verhaltensanpassungen durch Unternehmen und Staaten schwer abzuschätzen sind, haben einige Studien bereits solche Schätzungen veröffentlicht (vgl. Tabelle 3). Die Approximationen reichen von 1,2 Milliarden Euro bis 13,3 Milliarden Euro jährlichen Mehreinnahmen für Deutschland, wenn keine substanzbasierten Carve-Outs berücksichtigt werden. Durch die Modellierung von Carve-Outs reduziert sich das Steuermehraufkommen hingegen um 20 bis 40 Prozent im Vergleich zum Ausgangsfall. Berücksichtigt man zudem potentielle Verhaltensanpassungen von Unternehmen und Staaten, liegen die Prognosen lediglich zwischen 1,7 Milliarden Euro und 1,9 Milliarden Euro jährlichen Mehreinnahmen für Deutschland. Im Ergebnis zeigt sich, dass die geschätzten Aufkommenseffekte auf zahlreichen Annahmen basieren und sehr heterogen sind.¹⁰³

Werden die Regelungen einer globalen Mindeststeuer von einer hinreichend großen Anzahl von Ländern implementiert oder zumindest akzeptiert, ist zu erwarten, dass rein steuerlich

103 Die vorliegenden Studien modellieren beispielsweise nur die Einführung einer Income Inclusion Rule, nicht jedoch die Interaktion mit der Undertaxed Payments Rule oder der nationalen Ergänzungssteuer.

Der erwarteten Reduzierung von Gewinnverlagerungen stehen enorm komplexe Regelungen und sich daraus ergebende Befolgungskosten für Unternehmen gegenüber.

motiviert Gestaltungen zur Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer unattraktiver und somit reduziert werden.¹⁰⁴ Der erwarteten Reduzierung von Gewinnverlagerungen stehen jedoch eine enorme Komplexität der Regelungen und sich daraus ergebende Befolgungskosten auf Seiten der von Säule 2 betroffenen Unternehmen gegenüber. Haupttreiber der Komplexität ist die Berechnung einer staatenbezogenen effektiven Konzernsteuerquote.¹⁰⁵ Um diese zu bestimmen, sind auf Basis von Kennzahlen, die aus der Konzernrechnungslegung stammen, zahlreiche Anpassungsrechnungen vorzunehmen. Da die für die Überleitungsrechnungen notwendigen Daten in der Regel weder für die Erstellung des Jahresabschlusses noch für die Abgabe der Steuererklärung benötigt werden, sind diese ausschließlich für Zwecke der Mindeststeuer zu erheben.¹⁰⁶ Eine eigenständige GloBE-Buchführung und -Bilanzierung, in der Literatur auch als „Schattenrechnung“ bezeichnet,¹⁰⁷ wird daher – auch für Unternehmen, welche sich knapp unter der maßgeblichen Umsatzgrenze befinden – unverzichtbar sein. Zuletzt müssen die anfallenden Zusatzsteuern zwischen den Konzerneinheiten aufgeteilt werden. Insgesamt ist der sich durch die globale Mindeststeuer ergebende administrative Aufwand für betroffene Unternehmen daher als beträchtlich einzuschätzen.

Die Komplexität wird durch das Nebeneinander von Säule 2 und bestehenden Anti-Missbrauchsregeln verschärft.

Die Komplexität wird durch existierende Regeln zur Bekämpfung von Gewinnverlagerung weiter verschärft. In Deutschland gibt es bereits zahlreiche Anti-Missbrauchsregeln wie beispielsweise die Hinzurechnungsbesteuerung, die Zinsschranke und die Lizenzschranke, welche weiterhin Anwendung finden. Besonders das Nebeneinander von Hinzurechnungsbesteuerung und Mindeststeuer ist kritisch zu sehen, da beide Regelungen gleichermaßen darauf abzielen, die Gewinnverlagerung in niedrig besteuerte Tochtergesellschaften zu bekämpfen,¹⁰⁸ für betroffene Unternehmen aber zu einem enormen Befolgungsaufwand führen: Fallen Konzerne in den Anwendungsbereich der Mindeststeuer, müssen sie für jede Tochtergesellschaft vier verschiedene Bilanzen für ein Geschäftsjahr aufstellen (Handelsbilanz, Steuerbilanz, Gewinnermittlung für Zwecke der Hinzurechnungsbesteuerung, Anpassungsrechnungen zur Ermittlung der Ergänzungssteuer).¹⁰⁹

Wie bereits erläutert, ist eines der Ziele von Säule 2 die Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs. Im Folgenden soll beurteilt werden, inwieweit dieses Ziel durch die Einführung einer globalen Mindeststeuer tatsächlich erreicht werden kann.

104 Vgl. Englisch (2022), S. 188.

105 Vgl. Englisch (2022), S. 190.

106 Vgl. Schreib et al. (2022), S. 926.

107 Vgl. Schreib et al. (2022), S. 926; Spengel (2022), S. 192.

108 Vgl. Tcherveniachki/Linnemann (2022), S. 1356.

109 Vgl. Schön (2022), S. 190.

Wirft man zunächst einen Blick auf die Theorie des Steuerwettbewerbs, ist es a priori unklar, ob Hochsteuerländer mit Steuersenkungen oder -erhöhungen auf Mindeststeuern reagieren. Standardmodelle gehen davon aus, dass eine Mindeststeuer Hochsteuerländer dazu veranlassen könnte, höhere Gewinnsteuern als im Fall ohne Mindeststeuer zu erheben.¹¹⁰ Senken Hochsteuerländer derzeit jedoch ihre Steuern nicht, weil sie antizipieren, dass benachbarte Niedrigsteuerländer ihrerseits mit Steuersenkungen darauf reagieren würden, könnte durch die Mindeststeuer auch eine Sogwirkung in Richtung eines Gewinnsteuersatzes von 15 Prozent entstehen.¹¹¹

Aufgrund ihrer Ausgestaltung ist zu erwarten, dass sich der Steuerwettbewerb durch die globale Mindeststeuer von der Anziehung reiner Buchgewinne auf die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten verlagern wird.¹¹² Dies ist insbesondere auf die substanzbasierte Einkommensbefreiung zurückzuführen, welche einen gewissen Anteil von Gewinnen aus substantieller wirtschaftlicher Betätigung von der Zusatzsteuer ausnimmt. Dadurch ist die Wirkung der Mindeststeuer an Standorten, an denen Unternehmen materielle Wirtschaftsgüter und bezahlte Beschäftigte haben, stark eingeschränkt. Folglich können Länder auch weiterhin Unternehmenssteuern senken, um beispielsweise Einrichtungen für F&E zu attrahieren, ohne dass für diese Unternehmen Zusatzsteuern in anderen Ländern anfallen.¹¹³

Neben der substanzbasierten Einkommensbefreiung kommt der optionalen anerkannten nationalen Ergänzungssteuer (QDMTT) eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den Steuerwettbewerb zu. Macht ein Land von dieser Option Gebrauch, kann es die Ergänzungssteuer von inländischen Konzerngesellschaften selbst vereinnahmen. Die nationale Ergänzungssteuer findet vorrangige Anwendung vor der Income Inclusion Rule sowie der Undertaxed Payments Rule und wird auf die internationale Mindeststeuer angerechnet.¹¹⁴ Da die Zusatzsteuern im Rahmen der Income Inclusion Rule oder der Undertaxed Payments Rule sowieso von anderen Ländern einbehalten worden wären, verschlechtert sich die Wettbewerbsposition eines Quellenstaates nicht, wenn dieser eine nationale Ergänzungssteuer erhebt.¹¹⁵ Somit besteht insbesondere für Niedrigsteuerländer der Anreiz, eine solche Regelung einzuführen und auch zukünftig niedrige reguläre Körperschaftsteuern zu erheben,¹¹⁶ um einerseits kein (Mindest-) Steueraufkommen an andere Länder zu verlieren und andererseits für nicht von Säule 2 betroffene Unternehmen weiterhin steuerlich attraktiv zu bleiben.

Durch die globale Mindeststeuer wird sich der Steuerwettbewerb voraussichtlich von der Anziehung reiner Buchgewinne auf die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten verlagern.

Insbesondere für Niedrigsteuerländer besteht der Anreiz, eine nationale Ergänzungssteuer einzuführen.

110 Vgl. Keen/Konrad (2013).

111 Vgl. Konrad (2009).

112 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), S. 13.

113 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), S. 24.

114 Vgl. Europäische Kommission (2021b), Art. 26 Abs. 3.

115 Vgl. Devereux et al. (2022), S. 4.

116 Vgl. Devereux et al. (2022), S. 10; Englisch (2022), S. 189; Fuest et al. (2022), S. 43.

Bei der Berechnung der Effektivsteuerbelastung werden nicht nur tatsächlich entrichtete Steuern, sondern auch latente Steuern berücksichtigt.¹¹⁷ Grundsätzlich müssen sich die temporären Differenzen zwischen dem tatsächlichen Steueraufwand und jenem laut handelsrechtlicher Rechnungslegung innerhalb von fünf Jahren umkehren, um in die Berechnung einbezogen zu werden. Für einige Ausnahmen können die latenten Steuerverbindlichkeiten jedoch auch hinzugerechnet werden, falls sich diese erst nach fünf Jahren umkehren. Darunter fallen auch latente Steuern aufgrund von steuerlichen Abschreibungen von materiellen Wirtschaftsgütern, die vorteilhafter als die handelsrechtlichen Abschreibungsregeln sind.¹¹⁸ Somit sind weiterhin steuerliche Subventionierungen mittels Sonder- oder Sofortabschreibungen möglich, ohne die Gefahr einer Mindestbesteuerung zu erhöhen.¹¹⁹ Während der Steuerwettbewerb bislang überwiegend über den Steuersatz geführt wurde, könnte diese Regelung den Wettbewerb künftig auf die steuerliche Bemessungsgrundlage verlagern.

Während die Wirkung von Patentboxen durch die Mindeststeuer teilweise neutralisiert wird, ist eine steuerliche Subventionierung mittels Sonder- und Sofortabschreibungen weiterhin möglich.

Da die effektive Steuerquote eines Konzerns auch durch Steueranreize in Form von Steuerzuschüssen, zusätzlichen Abzügen oder Patentboxen gesenkt werden kann, ist es möglich, dass eine Zusatzsteuer auch in Ländern mit einem gesetzlichen Steuersatz von mehr als 15 Prozent fällig wird. Insbesondere im Fall von Patentboxregimen, welche dem modifizierten Nexus-Ansatz¹²⁰ entsprechen und somit als nicht schädlich zu erachten sind, erscheint es jedoch fragwürdig und widersprüchlich zu BEPS-Aktionspunkt 5, warum eine solche steuerliche Subventionierung durch die Mindeststeuer teilweise neutralisiert wird. Zumindest könnten forschungsintensive Unternehmen von der substanzbasierten Einkommensbefreiung profitieren, wenn für die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten hohe Kosten für Personal und materielle Wirtschaftsgüter anfallen.¹²¹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die globale Mindeststeuer den Steuerwettbewerb nur bedingt einschränkt. Es ist eine Verlagerung auf einen Wettbewerb um realwirtschaftliche Aktivitäten zu erwarten, welcher vermutlich primär über die Ausgestaltung der steuerlichen Bemessungsgrundlage geführt werden wird. Darüber hinaus könnte sich der Steuerwettbewerb auf kleinere Unternehmen, welche nicht von der globalen Mindeststeuer betroffen sind, verlagern.¹²² Auch ist damit zu rechnen, dass sich Staaten künftig verstärkt mit anderen steuerlichen Instrumenten, wie beispielsweise Einkommensteuersenkungen für Beschäftigte,¹²³ oder nichtsteuerlichen

117 Vgl. Europäische Kommission (2021b), Art. 21.

118 Vgl. Europäische Kommission (2021b), Art. 21 Abs. 8 Buchst. a.

119 Vgl. Englisch (2022), S. 189; Spengel (2022), S. 191.

120 Vgl. OECD (2015), S. 24ff.

121 Vgl. Liotti et al. (2022), S. 43.

122 Vgl. UNCTAD (2022), S. 150.

123 Vgl. Fischer et al. (2022); siehe hierzu auch Kapitel D.

Maßnahmen, wie beispielsweise Subventionen oder öffentlichen Leistungen für Unternehmen, im Standortwettbewerb positionieren werden.¹²⁴

IV. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch das Zwei-Säulen-Projekt

In den voranstehenden Abschnitten wurden die Maßnahmen des Zwei-Säulen-Projekts erläutert und qualitativ bewertet. Basierend auf den dargestellten Anwendungsbereichen der beiden Säulen soll im Folgenden gezeigt werden, inwiefern deutsche Familienunternehmen von den Maßnahmen betroffen sind.

Als Datengrundlage dient die Liste der Top 500 Familienunternehmen nach Umsatz der Stiftung Familienunternehmen aus dem Jahr 2020. Darüber hinaus wird die Analyse mit Bilanzdaten aus der von Bureau van Dijk betriebenen Unternehmensdatenbank Orbis ergänzt. Die Abschätzung der Betroffenheit deutscher Familienunternehmen wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit aus der Perspektive des Jahres 2021 vorgenommen.

Aufgrund der sehr hohen Umsatz- und Profitabilitätsschwellenwerte, die im Rahmen von Säule 1 gelten sollen, wären von dieser Regelung Stand 2021 nur vier deutsche Unternehmen, von denen zwei als Familienunternehmen zu klassifizieren sind, betroffen. Da der Anwendungsbereich von Säule 2 deutlich weiter gefasst ist, soll im Folgenden der Fokus auf der Analyse der von der globalen Mindeststeuer betroffenen Familienunternehmen liegen. Ausgehend von der Liste der größten deutschen Familienunternehmen nach Konzernumsatz ist zunächst festzuhalten, dass 307 Unternehmen das oben erläuterte Größenkriterium – einen konsolidierten Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro in mindestens zwei der vier vorangegangenen Jahre – erfüllen. Dies entspricht einem Anteil von 61,4 Prozent der 500 größten Familienunternehmen. Während die von Säule 2 betroffenen Unternehmen im Jahr 2020 einen durchschnittlichen Konzernumsatz von knapp 4,2 Milliarden Euro aufwiesen, betrug der durchschnittliche Konzernumsatz der nicht in den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen aus der Liste der Top 500 Familienunternehmen lediglich 612 Millionen Euro.

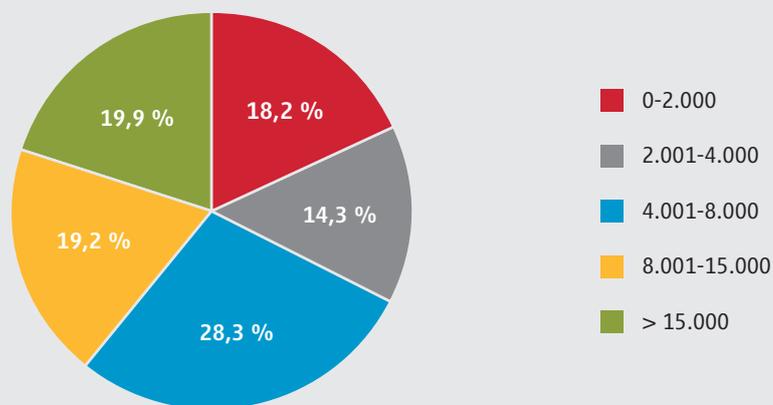
Im Folgenden werden die von der Mindeststeuer betroffenen Familienunternehmen anhand verschiedener Unternehmensmerkmale genauer analysiert. Hierbei werden die Merkmale Unternehmensgröße und Beschäftigung, Rechtsform und Branchenzugehörigkeit (Stand 2020) einbezogen.

307 Familienunternehmen fallen in den Anwendungsbereich der Säule 2, was einem Anteil von 61,4 Prozent der 500 größten Familienunternehmen entspricht.

¹²⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), S. 13.

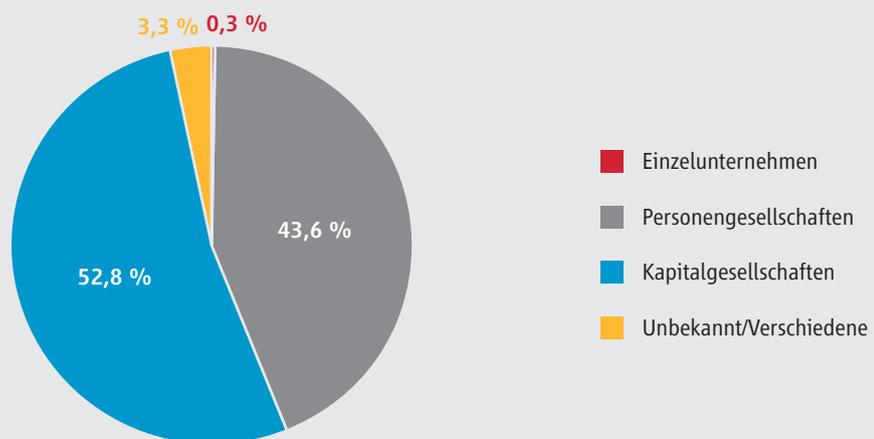
Der Anwendungsbereich von Säule 2 umfasst nur Unternehmen, die das Größenkriterium eines Konzernumsatzes von mindestens 750 Millionen Euro erfüllen. Abbildung 14 veranschaulicht jedoch, dass die Anzahl der Beschäftigten der in den Anwendungsbereich fallenden Familienunternehmen stark variiert. Während jeweils knapp ein Fünftel der betroffenen Unternehmen mehr als 15.000 beziehungsweise zwischen 8.001 und 15.000 Mitarbeiter beschäftigt, haben knapp 18 Prozent weniger als 2.000 Mitarbeiter. Die verbleibenden knapp 43 Prozent der Unternehmen mit einem Konzernumsatz von mindestens 750 Millionen Euro beschäftigen zwischen 2.001 und 8.000 Mitarbeiter.

Abbildung 14: Beschäftigtenzahl der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen



Quelle: Top 500 Familienunternehmen; Berechnungen des ZEW.

Abbildung 15: Rechtsform der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen

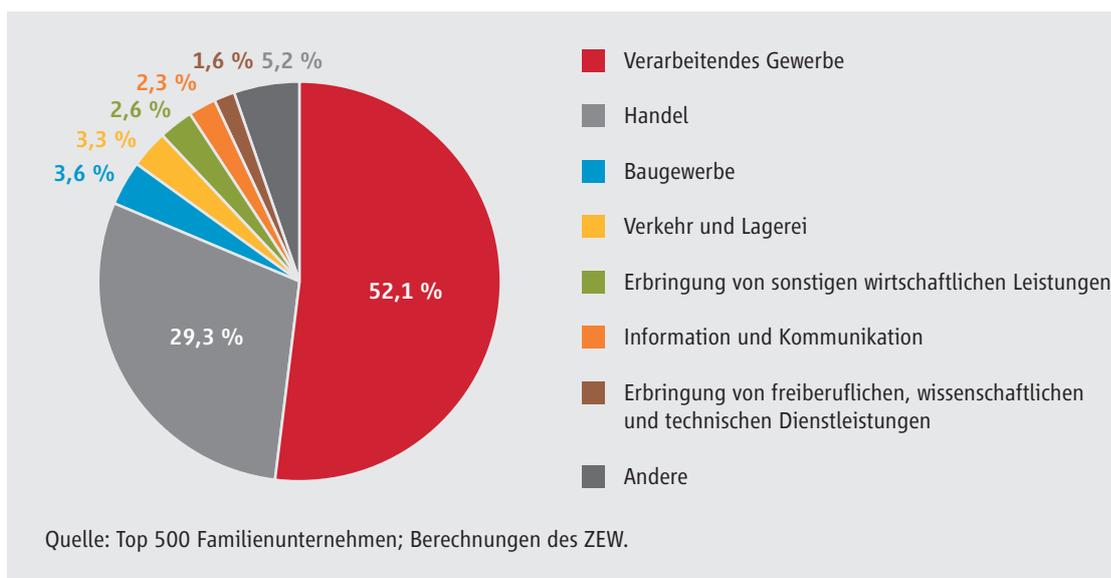


Quelle: Top 500 Familienunternehmen; Berechnungen des ZEW.

Die in den Anwendungsbereich der Mindeststeuer fallenden Familienunternehmen unterscheiden sich auch in ihrer Rechtsform (vgl. Abbildung 15). Knapp 53 Prozent der betroffenen Unternehmen firmieren als Kapitalgesellschaften, während der verbleibende Teil vorwiegend aus Personengesellschaften besteht, wozu auch die Rechtsform GmbH & Co. KG zählt. Da steuerlich transparente Gesellschaften den Betriebsstätten gleichgestellt sind und diese wie Konzerngesellschaften behandelt werden, unterliegen auch Personengesellschaften dem Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer.

Betrachtet man die Branchenzugehörigkeit (vgl. Abbildung 16), ist zunächst festzustellen, dass über die Hälfte der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen im verarbeitenden Gewerbe tätig sind. Darüber hinaus sind fast 30 Prozent der Unternehmen dem Wirtschaftszweig „Handel“ zuzuordnen. Ein geringer Anteil von drei bis vier Prozent besteht aus Unternehmen der Branchen Baugewerbe sowie Verkehr und Lagerei. Die übrigen Unternehmen sind verschiedenen Wirtschaftszweigen zuzuordnen.

Abbildung 16: Wirtschaftszweige der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen



V. Zwischenfazit

Das Zwei-Säulen-Modell des „Inclusive Framework on BEPS“ der OECD hat zum Ziel, die steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung der Wirtschaft zu adressieren. Letztlich wird dadurch jedoch ein steuerliches Sonderregime für wenige Unternehmen geschaffen, das von einer enormen Komplexität geprägt ist. Aufgrund der größenabhängigen Kriterien werden auch einige deutsche Familienunternehmen vom Zwei-Säulen-Modell betroffen sein.

Insbesondere Säule 1, im Rahmen derer Besteuerungsrechte an Marktstaaten verteilt werden sollen, stellt eine grundlegende Reform des bestehenden internationalen Steuersystems dar. Die sich daraus ergebenden Umverteilungseffekte sind jedoch voraussichtlich gering und stehen äußerst komplexen Regelungen der Berechnung und Verteilung der Gewinne gegenüber, welche bei den betroffenen Unternehmen zu beträchtlichen Befolgungskosten führen werden. Auch aus Sicht der Finanzbehörden werden für die Administration des neuen Steuersystems und die Beseitigung von Doppelbesteuerung zahlreiche Ressourcen benötigt.

Darüber hinaus soll durch die Einführung einer globalen Mindeststeuer der internationale Steuerwettbewerb begrenzt werden. Aufgrund der Ausgestaltung der Säule 2 kann der Wettbewerb jedoch voraussichtlich auch zukünftig stattfinden. Insbesondere ist zu erwarten, dass sich der Steuerwettbewerb aufgrund der substanzbasierten Einkommensbefreiung von der Anziehung reiner Buchgewinne auf die Ansiedlung realwirtschaftlicher Aktivitäten verlagern wird. Weiterhin ist damit zu rechnen, dass sich Staaten mit anderen (nicht-)steuerlichen Maßnahmen im Standortwettbewerb positionieren werden.

D. Steuerwettbewerb in der Zukunft

I. Zunehmende Mobilität von Arbeit(nehmern)

Die Welt ist im Wandel. Durch die Globalisierung, Digitalisierung und Automatisierung werden Arbeit und Arbeitskräfte flexibler und mobiler. Durch neue Technologien sind immer weniger Arbeitsplätze standortgebunden. „Remote Work“ gewinnt, befördert durch die Corona-Pandemie, zunehmend an Bedeutung.¹²⁵ Durch die pandemie-bedingte Ausweitung von „Home-Office“ wurde die Infrastruktur ausgebaut und organisatorische Prozesse angepasst. Viele Arbeitnehmer haben Berührungängste mit der Technologie überwunden und die größere Autonomie und Flexibilität schätzen gelernt.¹²⁶

Fallen Wohn- und Arbeitsort so weit auseinander, dass Landesgrenzen überschritten werden, kann dies weiterreichende steuerliche Folgen nach sich ziehen. Welches Land die Einkünfte ausländischer Arbeitnehmer oder Selbständiger besteuern darf, ergibt sich aus einem komplexen Geflecht unilateraler Regelungen und bilateraler Abkommen zwischen den Staaten. Relevant sind hierbei Aspekte wie Art der Tätigkeit, Aufenthaltsdauer, und das Vorliegen einer Betriebsstätte des Arbeitgebers im Ausland. Die genaue Einordnung ist im Einzelfall nicht zwingend eindeutig und kann unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich ziehen. Beispielsweise kann eine unterschiedliche Würdigung des Sachverhalts im Ansässig- und Tätigkeitsstaat Doppelbesteuerung auslösen. Insbesondere Fragen zur Betriebsstättenbegründung und zur Abgrenzung von Gewinnen zwischen den Staaten sind regelmäßig Teil von Gerichtsverfahren. In Deutschland ansässige Steuerpflichtige unterliegen grundsätzlich mit ihren gesamten inländischen und ausländischen Einkünften der Einkommensteuer. Wird Einkommen zusätzlich im Tätigkeitsstaat besteuert, kann eine Doppelbesteuerung vermieden werden, indem der bereits versteuerte Teil der Einkünfte in Deutschland freigestellt oder im Ausland gezahlte Steuer angerechnet wird. Durch die zunehmende Mobilität und neue Arbeitsmodelle werden sich Unternehmen vermehrt mit den Fragestellungen und Fallstricken grenzüberschreitender Besteuerung auseinandersetzen müssen.

Empirische Studien zeigen, dass die eigene Besteuerung für die Migrationsentscheidung von Arbeitnehmern ein wichtiger Faktor sein kann. Diese Beobachtung gilt sowohl für Bewegungen und Tätigkeiten innerhalb eines Landes als auch über Landesgrenzen hinweg. Dieses Phänomen ist insbesondere für Sportler, Hochverdiener, und hochqualifizierte Arbeitskräfte in bestimmten Branchen, die flexible Standortwechsel ermöglichen, zu beobachten.¹²⁷

Durch die zunehmende Mobilität von Arbeitnehmern und neue Arbeitsmodelle werden sich Unternehmen vermehrt mit den Fragestellungen und Fallstricken grenzüberschreitender Besteuerung auseinandersetzen müssen.

125 Vgl. Fischer et al (2022), S. 286.

126 Vgl. López-Igual/Rodríguez-Modroño (2020).

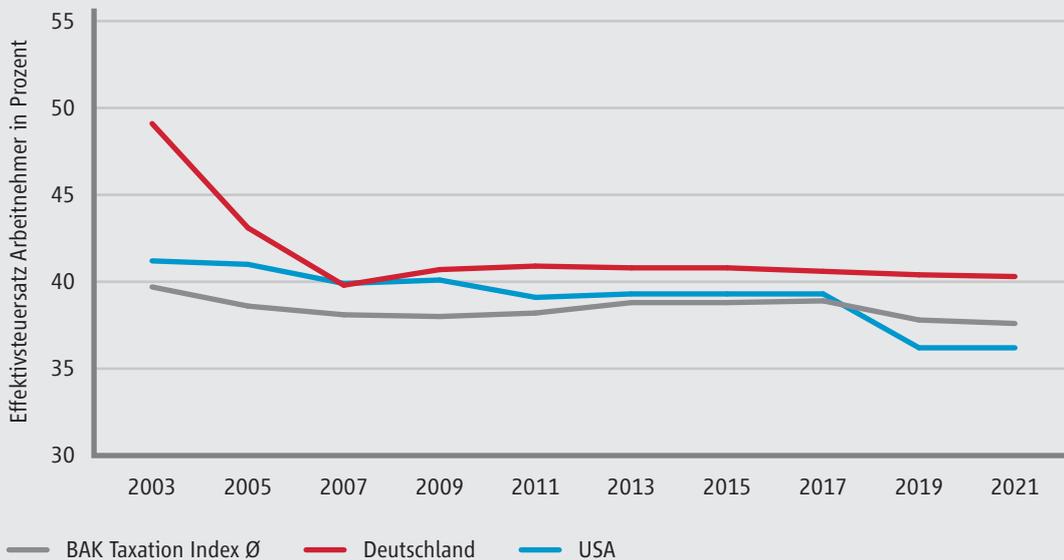
127 Vgl. Liebig et al. (2007) und Schmidheiny/Slotwinski (2018), Agrawal/Foremny (2019), Moretti/Wilson (2017), Kleven et al. (2013, 2014), Akcigit et al. (2016, 2022), Muñoz (2021).

II. Aktueller Stand des Steuerwettbewerbs in der Einkommensbesteuerung

1. Entwicklungen in der Einkommensbesteuerung

Abbildung 17 zeigt die Entwicklung der effektiven Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen im Zeitverlauf. Das Simulationsmodell berechnet, wie viel ein Arbeitgeber aufwenden muss, um einer hoch qualifizierten Arbeitskraft ein bestimmtes verfügbares Einkommen gewähren zu können. Beschäftigungskosten umfassen dabei das Bruttogehalt, Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers und Lohnsummensteuern, Vorsorgebeiträge des Arbeitgebers, sowie nicht-steuerpflichtige Gehaltsbestandteile.

Abbildung 17: Entwicklung der Effektivsteuersätze von Arbeitnehmern im internationalen Vergleich (2003-2021)



Quelle: BAK Economics/ZEW (2022), eigene Darstellung. EATR-Steuerbelastung in den Hauptorten in % berechnet für den Standardfall einer alleinstehenden Person ohne Kinder mit einem verfügbaren Einkommen von 100.000 EUR (ab 2010 zu Preisen 2010 und dem jeweiligen rollierenden Wechselkurs). Der BAK Taxation Index stellt den BIP-gewichteten Durchschnitt über die effektive Durchschnittsteuerbelastung aller betrachteten Standorte dar. Die dieser Abbildung zugrunde liegenden Zahlen sind in Tabelle A 3 dargestellt.

Bei der Steuer- und Abgabenbelastung von Arbeitnehmern zeigen sich, im Gegensatz zum deutlichen Abwärtstrend der letzten Jahrzehnte im Bereich der Unternehmenssteuern, im Durchschnitt nur moderate Entwicklungen. Die durchschnittliche Belastung über alle betrachteten Standorte¹²⁸ sank von 2003 bis 2021 um circa 2 Prozentpunkte (39,7 Prozent auf

128 Österreich, Belgien, China (Peking, Shanghai, Hongkong), Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Singapur, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA (Kalifornien, Delaware, Florida, Massachusetts, New York, Texas, Washington), Japan, Brasilien, Indien, Russland.

37,6 Prozent). In Deutschland wird Arbeitseinkommen seit 15 Jahren auf einem unverändert hohen Niveau von circa 40 Prozent belastet.

Durch die zunehmende Fülle an koordinierten Gegenmaßnahmen zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs bei Unternehmenssteuern ist der Spielraum deutlich eingeschränkt. Als Folge weichen Gesetzgeber, wie in Kapitel B.III. dargestellt, verstärkt auf zielgerichtete Maßnahmen aus, die auf bestimmte Tätigkeiten wie F&E und hochmobile immaterielle Wirtschaftsgüter abzielen. Einzelne Staaten haben dabei eine weitere Möglichkeit gefunden, um ihre steuerliche Attraktivität zu erhöhen. Anstatt Steuern direkt auf der Ebene des Unternehmens zu senken, wird an die Besteuerung von Individuen angeknüpft. Insbesondere für personalintensive Branchen und Unternehmen könnte dies eine Verlagerung des Steuerwettbewerbs von der Unternehmens- hin zur Arbeitnehmerebene bedeuten. Auf der einen Seite ermöglicht diese Maßnahme Unternehmen, Arbeitnehmern geringere Brutto-Gehälter zu bezahlen, ohne dass das Nachsteuereinkommen reduziert wird.¹²⁹ Auf der anderen Seite kann das Steuersubstrat auch direkt durch die Anwerbung hochverdienender Individuen maßgeblich erweitert werden.

Aus Aufkommenssicht könnte eine Verschiebung des Steuerwettbewerbs von Unternehmens- auf Arbeitnehmerebene negative Konsequenzen nach sich ziehen. Abbildung 18 zeigt die Entwicklung des Steueraufkommens in Deutschland und im europäischen Durchschnitt¹³⁰ für Körperschaften und Individuen. In Europa liegt der Anteil der Einkommensteuern dabei mit Schwankungen zwischen 22 und 24 Prozent deutlich über dem der Körperschaftsteuern mit einem Anteil zwischen 6 und 8 Prozent. In Deutschland ist der Unterschied noch ausgeprägter mit einem durchschnittlichen Anteil der Einkommensteuer von 25,4 Prozent, gegenüber einem durchschnittlichen Anteil der Körperschaftsteuer von 4,49 Prozent. Da bei der Einkommensteuer auch Einzelunternehmungen und Personengesellschaften einberechnet werden, lassen sich die potentiellen Auswirkungen von steuerlichen Anreizen für Arbeitnehmer nicht direkt ableiten. Dennoch deutet die Grafik an, dass die Rolle der Einkommensteuer für das Steueraufkommen im Vergleich zur Körperschaftsteuer eine deutlich höhere Relevanz aufweist. Steuerwettbewerb im Bereich der Einkommensteuer könnte sich daher als ungleich schädlicher erweisen.¹³¹

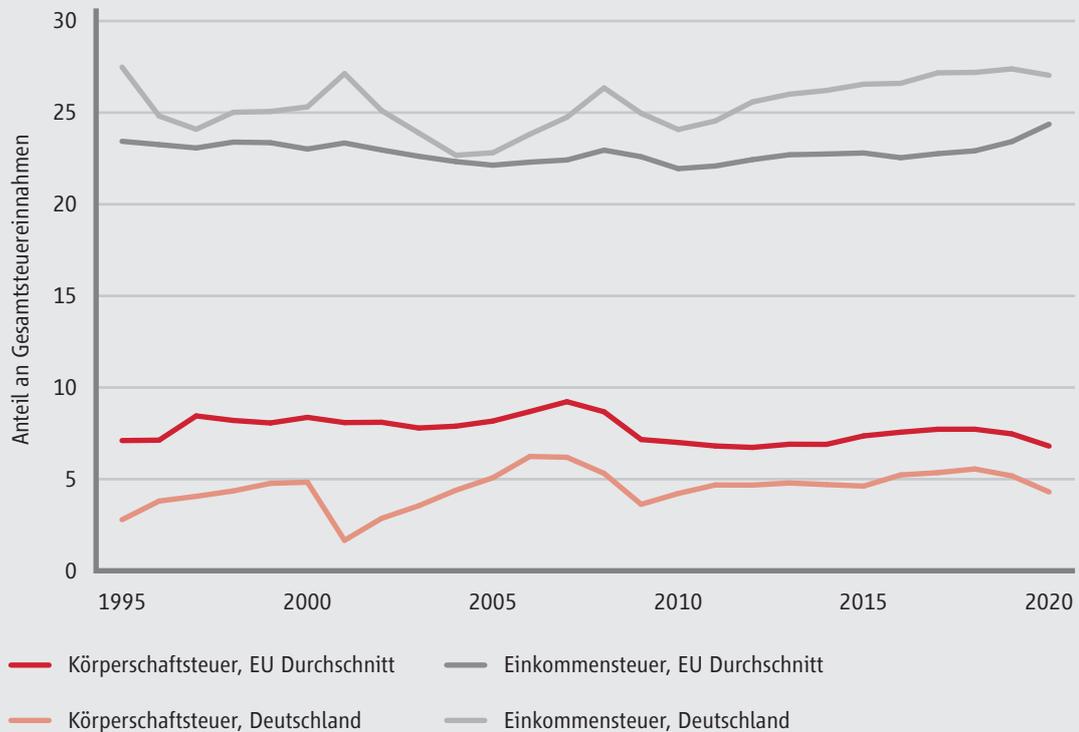
Der eingeschränkte Spielraum im Bereich der Unternehmenssteuern könnte zu einer Verlagerung des Steuerwettbewerbs von der Unternehmens- zur Arbeitnehmerebene insbesondere in personalintensiven Branchen führen.

129 Vgl. Fischer et al. (2022), S. 291.

130 Es handelt sich um den Durchschnitt der EU28. Aufgrund mangelnder Daten sind Kroatien, Rumänien und Zypern nicht enthalten.

131 Vgl. de la Feria/Maffini (2021), S. 156-157.

Abbildung 18: Entwicklung der relativen Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne für Körperschaften und Individuen in Deutschland und Europa (1995-2020)



Quelle: OECD (2022b), eigene Darstellung. Enthalten sind Steuern auf Einkommen, Gewinne und Kapitaleinkünfte. Die Einkommensteuer beinhaltet auch Lohnsteuer und Gewinne aus Einzelunternehmungen und Personengesellschaften. Unter Gewinnsteuern fallen alle auf Gewinne von Körperschaften anfallenden Steuern (in Deutschland insbesondere Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer). Die dieser Abbildung zugrundeliegenden Zahlen sind in Tabelle A 4 dargestellt.

2. Einkommensteuer-Sonderregime

Einerseits zielen Staaten darauf ab, die steuerliche Attraktivität zu erhöhen, um mehr Steuersubstrat und Investment anzuziehen, ohne dabei jedoch andererseits durch die niedrigere Besteuerung Steueraufkommen zu verlieren. In diesem Spannungsverhältnis fokussieren sich Gesetzgeber anstatt genereller Steuersenkungen auf hochvermögende ausländische Individuen, die mit besonderen steuerlichen Präferenzregimen angelockt werden sollen.¹³² Allen Einkommensteuer-Sonderregimen ist gemein, dass das Individuum in dem Land, in dem das Präferenzregime gilt, steuerlich ansässig sein muss.¹³³ Darüber hinaus kann zwischen drei verschiedenen Arten unterschieden werden.

¹³² Vgl. Flamant et al. (2021), S. 10.

¹³³ Vgl. Flamant et al. (2021), S. 11-12.

Erstens können ausländische Einkommen niedriger besteuert werden. Grundvoraussetzung ist hier meist, dass die Steuerpflichtigen in den Jahren zuvor nicht im jeweiligen Land steuerlich ansässig waren. Die Begünstigungen reichen von Pauschalsteuern über niedrigere Steuersätze bis hin zu Steuerbefreiungen. Die Vergünstigungen werden je nach Land über Zeiträume zwischen fünf und 17 Jahren gewährt. Das Ziel hierbei ist die Ansiedlung hochverdienender Steuerzahler.¹³⁴

Zweitens gewähren manche Staaten eine bevorzugte Besteuerung für Einkommen aus festgelegten wirtschaftlichen Aktivitäten. In Frage kommen bestimmte Berufsgruppen aus den Bereichen Forschung, Kunst und Sport, aber auch hochbezahlte oder -qualifizierte Arbeitskräfte. Im Rahmen der Präferenzregime ist ein Prozentsatz des Einkommens steuerbefreit, oder es wird ein bestimmter Anteil an pauschalen Abzügen zugelassen. Die Vergünstigungen gelten zwischen drei bis fünf Jahre. Neben der Generierung zusätzlichen Steueraufkommens steht hierbei vor allem die gezielte Förderung bestimmter ökonomischer Aktivitäten im Fokus.¹³⁵

Drittens werden Renteneinkommen einer niedrigen Pauschalsteuer unterworfen, meist ausschließlich für ausländische Zahlungen. Pensionäre können zwischen fünf bis zehn Jahren von diesen Sonderregimen profitieren. Dadurch sollen zusätzliche Konsumenten angezogen werden, da die Kaufkraft dieser Zielgruppe die der durchschnittlichen Bevölkerung übersteigt.¹³⁶

Abbildung 19 stellt die europäischen Länder mit Präferenzregimen im Zeitverlauf dar. Neben der Anzahl der Länder, die mindestens ein System anbieten, wird zwischen den einzelnen Arten von Begünstigungen unterschieden. Während 1995 nur sechs Länder einkommensteuerliche Sonderregime implementiert hatten, waren es 2020 bereits 17. Einige davon bieten mehrere Begünstigungssysteme parallel an. Über die Jahre wurden die Regime außerdem besser entwickelt, bieten immer höhere Vorteile und werben aggressiver um Hochverdienende und Arbeitskräfte aus dem Ausland.¹³⁷

In der EU ist in der letzten Dekade verstärkt die Einführung von gezielten steuerlichen Anreizen für hochqualifizierte oder hochvermögende ausländische Individuen zu beobachten.

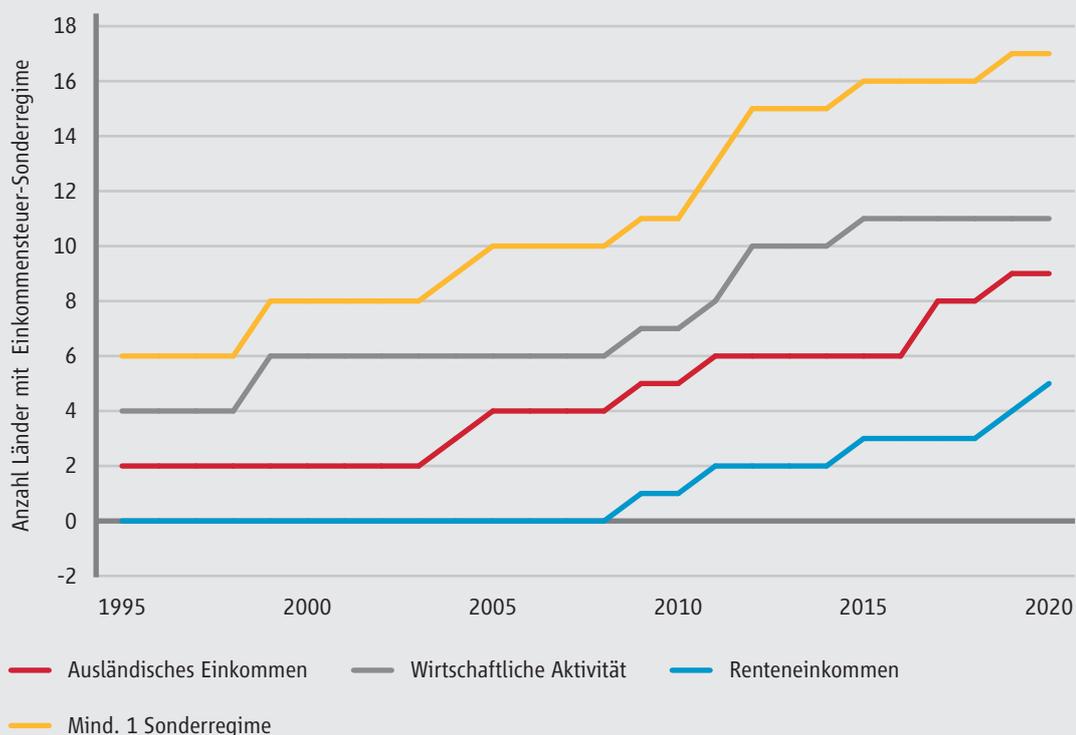
134 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 12, S. 43-47.

135 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 14, S. 43-47.

136 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 12, S. 43-47.

137 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 10.

Abbildung 19: Anzahl Länder mit Präferenzregime für Einkommensteuer in der EU (1995-2020)



Quelle: Flamant et al. (2021), eigene Darstellung. Die dieser Abbildung zugrundeliegenden Zahlen sind in Tabelle A 5 dargestellt.

Einkommen aus festgelegten wirtschaftlichen Aktivitäten sind die Nachteile für benachbarte Länder überschaubar, da nur auf bestimmte Berufsgruppen abgezielt wird. Im Gegensatz dazu erfordert die bevorzugte Besteuerung von ausländischem Einkommen und Renteneinkommen nicht einmal die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Dadurch ist nicht nur die potentiell abgeworbene ausländische Steuerbemessungsgrundlage größer, sondern Steuerplanung stellt den Hauptgrund für die Nutzung der Regime dar. Zusätzlich ist die Betrugsgefahr höher, da Migranten in den Genuss der Begünstigung kommen können, ohne im Zielland angestellt oder unternehmerisch tätig zu sein.¹³⁸ Während sich die Anzahl der Länder mit Begünstigungen für Arbeitnehmer mit bestimmten wirtschaftlichen Aktivitäten im Zeitverlauf fast verdreifachte (vier in 1995 und elf in 2020), kam es bei den Sonderregimen für ausländisches Einkommen nahezu zu einer Verfünffachung (zwei in 1995 und neun in 2020). Während Präferenzsysteme für Renteneinkommen zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch unbekannt waren, haben seit 2009 mittlerweile fünf Länder solche Begünstigungen eingeführt. Die Grafik zeigt damit einen deutlichen Trend hin zur Einführung von großzügigeren und schädlicheren

¹³⁸ Vgl. Flamant et al. (2021), S. 14.

Einkommensteuer-Sonderregimen. Aktuelle Schätzungen des EU Tax Observatory gehen von einem Aufkommensverlust von jährlich rund 4,5 Milliarden Euro europaweit aus.¹³⁹

Die zunehmende Einführung von einkommensteuerlichen Präferenzregimen erhöht den Druck auf andere Staaten, in diese Art des Steuerwettbewerbs einzusteigen. Hierbei besteht die Gefahr, dass die reduzierten Steuersätze für Hochqualifizierte und Hochverdienende mit höheren Steuersätzen für durchschnittliche Arbeitnehmer kompensiert werden.¹⁴⁰

Neben der Gefahr für das Steueraufkommen könnte sich die Entwicklung auch auf Arbeitsmärkte auswirken. Insbesondere im IT-Bereich hat sich das Home-Office etabliert,¹⁴¹ wodurch Fachkräfte in der Branche hochmobil sind. Gleichzeitig sollen gerade solche hochqualifizierten Arbeitskräfte mit einkommensteuerlichen Präferenzregimen geködert werden. Beispielsweise die Systeme in Belgien, den Niederlanden oder Finnland zielen speziell auf Arbeitnehmer mit besonderen Fähigkeiten ab, die auf dem nationalen Arbeitsmarkt schwierig zu finden sind.¹⁴² In der Liste der begünstigten Berufe des portugiesischen Regimes sind IT-Spezialisten explizit gelistet.¹⁴³ Steuerliche Sonderregime können damit genutzt werden, um gezielt die Anziehungskraft für diese Berufsgruppe zu erhöhen.

III. Betroffenheit von deutschen Familienunternehmen durch Steuerwettbewerb in der Zukunft

Einkommen in Deutschland sind vergleichsweise hoch belastet. 2021 lag die Steuer- und Abgabenbelastung für einen durchschnittlich verdienenden alleinstehenden Arbeitnehmer in Deutschland bei 37,7 Prozent. Dies liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 24,6 Prozent und dem europaweiten Durchschnitt von 28,7 Prozent. Auch bei Besserverdienern zeigt sich ein vergleichbares Bild (42,6 Prozent Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im Vergleich zu 29,8 Prozent im OCED beziehungsweise 34,2 Prozent im EU-Durchschnitt).¹⁴⁴ Gleichzeitig bieten die Nachbarländer Dänemark, Österreich, Belgien, Frankreich, Luxemburg, und die Niederlande Einkommensteuer-Sonderregime an.¹⁴⁵

139 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 18.

140 Vgl. Trautvetter/Winkler (2019).

141 Vgl. Ilig, Peter (Heise, 21.07.2022). Der Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte: Der weltweite Mangel an IT-Fachkräften, <https://www.heise.de/hintergrund/Der-Arbeitsmarkt-fuer-IT-Fachkraefte-Der-weltweite-Mangel-an-IT-Fachkraefte-7185519.html>.

142 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 43-47.

143 Vgl. Anhang I zum portugiesischen Einkommensteuergesetz (CIRS), https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/diplomas_legislativos/Documents/portaria_1011-2001_de_21_de_agosto_i_serie_b.pdf (Zugriff am 27.09.2022).

144 Vgl. OECD (2022c), S. 171-172.

145 Vgl. Flamant et al. (2021), S. 43-47.

Bei einer Verlagerung des Steuerwettbewerbs auf die Einkommensteuer haben deutsche Unternehmen eine vergleichsweise schlechte Ausgangsposition im Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte.

Deutschland sollte auf eine Beschränkung des Steuerwettbewerbs mit Einkommensteuer-Präferenzregimen hinwirken.

Während von den steuerlichen Anreizen im ersten Schritt Einzelpersonen profitieren, wirken sich die Maßnahmen durch die Erhöhung der Standortattraktivität indirekt auch auf Unternehmen im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte aus. Insbesondere für lokal verwurzelte Familienunternehmen könnte dies in den kommenden Jahren die Anwerbung von qualifiziertem Fachpersonal erschweren. Gerade im IT-Bereich wird die Fachkräftelücke in Deutschland immer größer. Zehntausende Stellen sind unbesetzt.¹⁴⁶

Sollte sich der Steuerwettbewerb in Zukunft verstärkt auf die Einkommensteuer verlagern, haben Deutschland und damit auch hier ansässige Unternehmen eine vergleichsweise schlechte Ausgangsposition. Greift der Staat nicht auf steuerlicher Ebene ein, könnten Unternehmen gezwungen sein, die höhere steuerliche Belastung durch höhere Bruttogehälter auszugleichen, um attraktiv für hochqualifizierte Arbeitnehmer zu sein. Anstatt sich am Steuerwettbewerb zu beteiligen und, wie andere Länder, Präferenzregime einzusetzen, sollte ein solches Eingreifen aber in einer koordinierten Bemühung bestehen, die internationale Etablierung solcher Sondervorschriften zu begrenzen. Wie auch beim Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmen ist ansonsten zu befürchten, dass ein sich gegenseitig verstärkendes „race to the bottom“ zur Aushöhlung des Steueraufkommens aller Länder führt.

IV. Zwischenfazit

Befeuert durch die Pandemie ändert sich die Art zu arbeiten. Arbeitnehmer müssen nicht mehr zwingend in dem Land wohnen, in dem sie beruflich tätig sind. Die zunehmende Mobilität von Arbeitnehmern, insbesondere von hochqualifiziertem Personal, bringt zum einen steuerliche Fragestellungen im Rahmen von grenzüberschreitenden Tätigkeiten mit sich, mit denen sich Unternehmen als Arbeitgeber vermehrt auseinandersetzen müssen.

Zum anderen zeichnet sich, angesichts der Beschränkungen im Steuerwettbewerb auf Ebene der Unternehmen, eine Verlagerung hin zu Individuen ab. Die reguläre Einkommensbesteuerung ist hiervon kaum betroffen. Anstatt genereller Steuersenkungen bieten Staaten vermehrt gezielt Präferenzregime für ausländisches Einkommen, hochqualifizierte Arbeitskräfte und vermögende Pensionäre an. Diese Entwicklung könnte sowohl aus Aufkommens- als auch Sicht von Familienunternehmen ungleich schädlicher sein. Durch Einkommensteuer-Sonderregime können Staaten gezielt ihre Attraktivität für bestimmte Berufsgruppen, wie beispielsweise im IT-Bereich, erhöhen. Hochbesteuernde Länder wie Deutschland, die keine solchen Begünstigungen anbieten, sind dadurch im Wettbewerb um hochmobile Fachkräfte tendenziell benachteiligt. Familienunternehmen, die verstärkt auf regional angesiedeltes Personal und

¹⁴⁶ Vgl. Specht, Frank (Handelsblatt, 07.02.2022). Fachkräftelücke in den IT-Berufen so groß wie nie, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-fachkraefteluecke-in-den-it-berufen-so-gross-wie-nie/28046062.html> (Zugriff am 27.09.2022).

enge lokale Kooperationen setzen, müssen diesen Nachteil im Zweifel durch höhere Gehälter kompensieren, um ihren Bedarf weiter decken zu können. Anstatt selbst ein einkommensteuerliches Präferenzregime zu etablieren, sollte Deutschland sich bemühen, auf internationaler Ebene auf eine koordinierte Begrenzung dieses Trends hinzuwirken.

E. Fazit und Zusammenfassung

Der Steuerwettbewerb, der seit den 2000ern an Fahrt aufgenommen hatte, hat in jüngerer Vergangenheit deutlich an Geschwindigkeit verloren. Zurückzuführen ist dies nicht zuletzt auf verstärkte internationale Gegenmaßnahmen. Statt breit angelegter Steuersenkungen sind vermehrt Tendenzen zu steuerlichen Präferenzregimen zu erkennen, die gezielt auf hochprofitable und -mobile Aktivitäten abzielen, wie beispielsweise im Bereich der F&E-Anreize.

Gleichzeitig werden auch die Anti-Missbrauchsvorschriften immer weiter ausgeweitet. Auf europäischer Ebene wurden mit der ATAD gleich in fünf Bereichen (Zinsabzugsbeschränkung, Hinzurechnungsbesteuerung, Wegzugsbesteuerung, Hybride Gestaltungen und allgemeine Missbrauchsvorschrift) Mindeststandards geschaffen, die die Gewinnverlagerung nachweisbar eindämmen. Während Deutschland in vielen Bereichen bereits strenge Vorschriften implementiert hatte, kam es in anderen Ländern zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Diese ging jedoch nur vereinzelt mit Steuersatzsenkungen einher, sodass keine Intensivierung des Steuersatzwettbewerbs (als Antwort auf die Angleichung an das Mindestschutzniveau) festgestellt werden kann. Für die Zinsabzugsbeschränkung und Hinzurechnungsbesteuerung kann zudem gezeigt werden, dass Mitgliedstaaten die Flexibilität in der Ausgestaltung der Vorschriften nutzen, sodass keine vollumfängliche Harmonisierung erreicht werden kann.

Komplementär zur Bekämpfung spezifischer Gewinnverlagerungsaktivitäten hat die Europäische Kommission durch eine Vielzahl an Normen die Verfügbarkeit von Daten zu steuerlichen Sachverhalten massiv erhöht. Dies geht so weit, dass Finanzverwaltungen in der Auswertung und Nutzung dieser Daten an ihre Grenzen stoßen. Nichtsdestotrotz kann in der Folge ein Rückgang der Gewinnverlagerungsaktivität und der Nutzung von Steueroasen gemessen werden. Wettbewerbswirkungen bestehen dahingehend, dass die Vorschriften zum CbCR größenabhängig sind und es zudem einigen Unternehmen gelingt, die Anwendbarkeit der Vorschriften zu umgehen. Darüber hinaus ist beim öffentlichen CbCR mit potentiell hohen indirekten Kosten zu rechnen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene DEBRA bezweckt eine Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung der Eigen- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung. Die DEBRA überzeugt als theoretisches Konzept. Im konkreten Vorschlag der Europäischen Kommission ist allerdings die Kombination mit einer weiteren Zinsschranke als kritisch zu sehen. Prinzipiell sprechen die Anfälligkeit für Steuergestaltungen sowie ein hoher Gegenfinanzierungsbedarf gegen das Konzept. Auch ist ein Eingriff in die persönliche Einkommensbesteuerung nicht auszuschließen, da der Abzug fiktiver Eigenkapitalzinsen im Grundsatz das Konzept einer konsumorientierten Einkommensteuer verfolgt. Alternativ und mit geringeren Eingriffen in die

nationalen Steuerrechtsordnungen kann Finanzierungsneutralität auf Ebene der Anteilseigner durch das Konzept der Dualen Einkommensteuer gelöst werden.

Im Rahmen des „Inclusive Framework on BEPS“ der OECD einigten sich 137 Staaten auf das sogenannte Zwei-Säulen-Modell, welches zum einen eine Umverteilung von Besteuerungsrechten an Marktstaaten und zum anderen eine globale Mindeststeuer für große Unternehmen vorsieht. Mit diesen Maßnahmen sollen die steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung der Wirtschaft adressiert und der internationale Steuerwettbewerb begrenzt werden.

Familienunternehmen können auf der einen Seite im Vergleich zu anderen, multinational ausgerichteten Gesellschaften wenig von den gezielten steuerlichen Wettbewerbsinstrumenten profitieren. Durch ihre starke lokale Verwurzelung und den Fokus auf regionale Forschungs-kooperationen ist der Zugang zu ausländischen Anreizregimen deutlich eingeschränkt. In Deutschland werden F&E-Aufwendungen seit 2020 immerhin über die Forschungszulage steuerlich begünstigt, obgleich sich einige europäische Nachbarn hier noch deutlich großzügiger zeigen.

Auf der anderen Seite treffen die Gegenmaßnahmen alle Unternehmen. Insbesondere größere Familienunternehmen geraten beim Überschreiten der gesetzten Umsatzschwelle in den Anwendungsbereich der Offenlegungspflichten des CbCRs und des Zwei-Säulen-Modells: 61,4 Prozent der 500 größten deutschen Familienunternehmen sind von der globalen Mindeststeuer und dem CbCR betroffen. Mit dem Zwei-Säulen-Modell wird ein steuerliches Sonderregime für wenige Unternehmen geschaffen, welches bei den betroffenen Unternehmen aufgrund der komplexen Regelungen zu hohen Befolgungskosten führen wird. Auch in den Finanzverwaltungen wird die Administration der Zwei-Säulen-Regelungen zahlreiche Ressourcen erfordern. Aufgrund der Ausgestaltung der globalen Mindeststeuer ist zu erwarten, dass der Steuerwettbewerb nur bedingt eingeschränkt und sich auf die Ansiedlung realwirtschaftlicher Tätigkeiten verlagern wird.

Zukünftig ist eine Abflachung des Steuerwettbewerbs im Bereich der Unternehmen zu erwarten. Obgleich weiterhin, eröffnet durch Gestaltungswahlrechte bei den international abgestimmten Abwehrmaßnahmen, Spielräume für Steueroptimierung in internationalen Konzernen bestehen, werden diese immer kleiner und kostenintensiver. Auf Ebene der Individuen deutet sich allerdings ein neuer Trend an: Die Anzahl der einkommensteuerlichen Präferenzregime, die gezielt hochvermögende und hochqualifizierte Ausländer zur Migration bewegen sollen, hat in den vergangenen Jahren deutlich zugelegt. Insgesamt zeichnet sich ein Wandel im Steuerwettbewerb ab. Anstatt reiner Buchgewinnverlagerungen ist zu erwarten, dass Steueroptimierung verstärkt mit der Verlagerung realer Aktivitäten, sowohl bei Kapital als auch Arbeit, einhergeht. Zusätzlich zum Aufkommensverlust könnten sich vergleichsweise

hochbesteuernde Staaten wie Deutschland mit abwandernder Industrie und erhöhtem Fachkräftemangel konfrontiert sehen. Die deutsche Politik sollte sich nicht an diesem Trend beteiligen sondern vielmehr darauf hinwirken, dass die Etablierung solcher Sondervorschriften durch internationale Übereinkünfte begrenzt wird.

Langfristig werden die fiskalischen Möglichkeiten für weitere steuerliche Erleichterungen in absehbarer Zeit durch die Corona-Krise und die zusätzliche wirtschaftliche Beeinträchtigung durch den Ukraine-Krieg deutlich eingeschränkt sein.

Appendix

Tabelle A1: *Entwicklung der Effektivsteuersätze von Unternehmen im internationalen Vergleich (1998-2021)*

Jahr	Durchschnitt	klein	groß	USA
1998	29,1	27,4	35,3	
1999	28,8	27,1	34,8	
2000	27,4	25,5	34,3	
2001	26,7	24,9	33,2	
2002	26,0	24,0	33,6	
2003	25,3	23,1	33,6	
2004	24,4	22,0	33,2	
2005	23,0	20,4	32,8	38,3
2006	22,7	20,1	32,4	38,3
2007	22,1	19,6	31,5	37,4
2008	21,3	19,3	29,0	37,4
2009	21,6	19,6	28,9	37,4
2010	21,0	19,0	28,6	36,5
2011	20,8	18,9	27,8	36,5
2012	20,8	18,9	28,0	36,5
2013	21,1	19,3	27,8	36,5
2014	21,1	19,2	28,1	36,5
2015	21,0	19,2	27,6	36,5
2016	20,9	19,2	27,2	36,5
2017	19,8	18,0	26,3	36,5
2018	19,8	18,0	26,4	27,5
2019	19,5	17,6	26,3	27,5
2020	19,3	17,4	26,0	27,5

Tabelle A2: *Entwicklung der steuerlichen Behandlung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich (2000-2021)*

Jahre	Durchschnitt	Deutschland	USA
2000	0,03	-0,06	0,08
2001	0,04	-0,03	0,08
2002	0,04	-0,03	0,09
2003	0,05	-0,04	0,09
2004	0,05	-0,03	0,08
2005	0,06	-0,03	0,08
2006	0,08	-0,03	0,06
2007	0,08	-0,03	0,06
2008	0,10	-0,02	0,07
2009	0,12	-0,02	0,06
2010	0,11	-0,02	0,06
2011	0,11	-0,02	0,06
2012	0,12	-0,02	0,06
2013	0,14	-0,02	0,06
2014	0,15	-0,02	0,06
2015	0,14	-0,02	0,06
2016	0,14	-0,02	0,06
2017	0,14	-0,02	0,06
2018	0,14	-0,02	0,07
2019	0,14	-0,02	0,07
2020	0,16	0,19	0,07
2021	0,17	0,19	0,07

Tabelle A3: Entwicklung der Effektivsteuersätze von Arbeitnehmern im internationalen Vergleich (2003-2021)

Jahr	BAK Taxation Index	Deutschland	USA
2003	39,7 %	49,1 %	41,2 %
2005	38,6 %	43,1 %	41,0 %
2007	38,1 %	39,8 %	39,9 %
2009	38,0 %	40,7 %	40,1 %
2011	38,2 %	40,9 %	39,1 %
2013	38,8 %	40,8 %	39,3 %
2015	38,8 %	40,8 %	39,3 %
2017	38,9 %	40,6 %	39,3 %
2019	37,8 %	40,4 %	36,2 %
2021	37,6 %	40,3 %	36,2 %

Tabelle A4: Entwicklung der relativen Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne für Körperschaften und Individuen in Deutschland und Europa (1995-2020)

Jahr	Körperschaftsteuer, EU Durchschnitt	Einkommensteuer, EU Durchschnitt	Körperschaftsteuer, Deutschland	Einkommensteuer, Deutschland
1995	7,1	23,4	2,8	27,5
1996	7,1	23,3	3,8	24,8
1997	8,4	23,1	4,1	24,1
1998	8,2	23,4	4,4	25,0
1999	8,1	23,4	4,8	25,1
2000	8,4	23,0	4,8	25,3
2001	8,1	23,3	1,7	27,1
2002	8,1	23,0	2,9	25,1
2003	7,8	22,6	3,5	23,9
2004	7,9	22,3	4,4	22,7
2005	8,2	22,1	5,1	22,8
2006	8,7	22,3	6,2	23,8
2007	9,2	22,4	6,2	24,8
2008	8,7	23,0	5,3	26,3
2009	7,2	22,6	3,6	25,0
2010	7,0	21,9	4,2	24,1
2011	6,8	22,1	4,7	24,5
2012	6,7	22,4	4,7	25,6
2013	6,9	22,7	4,8	26,0
2014	6,9	22,7	4,7	26,2
2015	7,4	22,8	4,6	26,5
2016	7,6	22,5	5,2	26,6
2017	7,7	22,8	5,4	27,2
2018	7,7	22,9	5,6	27,2
2019	7,5	23,4	5,2	27,4
2020	6,8	24,4	4,3	27,0

Tabelle A5: Anzahl Länder mit Präferenzregime für Einkommensteuer in der EU (1995-2020)

Jahr	Ausländisches Einkommen	Wirtschaftliche Aktivität	Renteneinkommen	Mind. 1 Sonderregime
1995	2	4	0	6
1996	2	4	0	6
1997	2	4	0	6
1998	2	4	0	6
1999	2	6	0	8
2000	2	6	0	8
2001	2	6	0	8
2002	2	6	0	8
2003	2	6	0	8
2004	3	6	0	9
2005	4	6	0	10
2006	4	6	0	10
2007	4	6	0	10
2008	4	6	0	10
2009	5	7	1	11
2010	5	7	1	11
2011	6	8	2	13
2012	6	10	2	15
2013	6	10	2	15
2014	6	10	2	15
2015	6	11	3	16
2016	6	11	3	16
2017	8	11	3	16
2018	8	11	3	16
2019	9	11	4	17
2020	9	11	5	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stand Patentboxen in EU27-Mitgliedstaaten, UK und USA.....	8
Tabelle 2:	Übersicht über ATAD-Vorschriften	15
Tabelle 3:	Geschätztes Steuer Mehraufkommen durch Säule 2 in Deutschland	45
Tabelle A1:	Entwicklung der Effektivsteuersätze von Unternehmen im internationalen Vergleich (1998-2021)	67
Tabelle A2:	Entwicklung der steuerlichen Behandlung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich (2000-2021)	68
Tabelle A3:	Entwicklung der Effektivsteuersätze von Arbeitnehmern im internationalen Vergleich (2003-2021)	69
Tabelle A4:	Entwicklung der relativen Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne für Körperschaften und Individuen in Deutschland und Europa (1995-2020).....	70
Tabelle A5:	Anzahl Länder mit Präferenzregime für Einkommensteuer in der EU (1995-2020)	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklungen in der Steuerlandschaft im Zeitverlauf.....	3
Abbildung 2:	Entwicklung der Effektivsteuersätze von Unternehmen im internationalen Vergleich (1998-2021)	5
Abbildung 3:	Entwicklung der steuerlichen Behandlung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich (2000-2021)	7
Abbildung 4:	Heterogene Umsetzung der ATAD-Zinsabzugsbeschränkung in nationales Recht	16
Abbildung 5:	Heterogene Umsetzung der ATAD-CFC-Vorschriften in nationales Recht	18
Abbildung 6:	Bewertung der ATAD-Vorschrift zur Zinsabzugsbeschränkung.....	19
Abbildung 7:	Bewertung der ATAD-Vorschrift zur Hinzurechnungsbesteuerung	21
Abbildung 8:	Für Unternehmen verpflichtende Transparenzmaßnahmen in der	25
Abbildung 9:	Nutzen der länderspezifischen Berichterstattung.....	27
Abbildung 10:	Kosten der länderspezifischen Ertragsteuerberichterstattung (CbCR).....	29
Abbildung 11:	Auswirkungen einer zinsbereinigten Besteuerung.....	32
Abbildung 12:	Funktionsweise der Säule 1	37
Abbildung 13:	Funktionsweise der Säule 2	39
Abbildung 14:	Beschäftigtenzahl der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen	50
Abbildung 15:	Rechtsform der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen.....	50
Abbildung 16:	Wirtschaftszweige der von Säule 2 betroffenen Familienunternehmen	51
Abbildung 17:	Entwicklung der Effektivsteuersätze von Arbeitnehmern im internationalen Vergleich (2003-2021)	54
Abbildung 18:	Entwicklung der relativen Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne für Körperschaften und Individuen in Deutschland und Europa (1995-2020)	56
Abbildung 19:	Anzahl Länder mit Präferenzregime für Einkommensteuer in der EU (1995-2020)	58

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
ATAD	Anti-Tax Avoidance Directive
BEFIT	Business in Europe: Framework for Income Taxation
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bemessungsgrundlage
CbCR	Country-by-Country Reporting
CFC	Hinzurechnungsbesteuerung (controlled foreign company)
CIT	Corporate Income Tax
DAC	EU-Amtshilferichtlinie (Directive on Administrative Cooperation)
DAX	Deutscher Aktienindex
DEBRA	Debt Equity Bias Reduction Allowance
EATR	Effective Average Tax Rate
EBITDA	Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögenswerte (Earnings before interest, depreciation, and amortization)
Et al.	und andere (et alii)
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
ff.	fortfolgende
GAAR	Allgemeine Missbrauchsvorschrift (general anti-avoidance regulation)
Ggf.	Gegebenenfalls
GKB	Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage
GKKB	Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage
GloBE	Global Anti-Base Erosion
HGB	Handelsgesetzbuch
i. V. m.	In Verbindung mit
IFRS	International Financial Reporting Standards

IIR	Income Inclusion Rule
KSt	Körperschaftsteuer
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PIT	Personal Income Tax
QDMTT	Nationale Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax)
Sog.	sogenannt
u. a.	Unter anderem
US-GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles
UTPR	Undertaxed Payments Rule
Vgl.	Vergleiche
z. B.	Zum Beispiel
ZEW	ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Literaturverzeichnis

- Agrawal, D. R./Foremny, D. (2019): Relocation of the rich: Migration in response to top tax rate changes from Spanish reforms, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 101 (2), S. 214-232.
- Akcigit, U./Grigsby, J./Nicholas, T./Stantcheva, S. (2022): Taxation and Innovation in the Twentieth Century, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 137 (1), S. 329-285.
- Akcigit, U./Baslandze, S./Stantcheva, S. (2016): Taxation and the international mobility of inventors, in: *American Economic Review*, Vol. 106 (10), S. 2930-81.
- aus dem Moore, N. (2014): Corporate Taxation and Investment: Evidence from the Belgian ACE Reform, *Ruhr Economic Papers*, No 534, Bochum.
- BAK Economics/ZEW (2022): BAK Taxation Index für Arbeitnehmer 2021/2022, verfügbar unter <https://baktaxation.bak-economics.com/bak-taxation-index-fuer-hochqualifizierte> (Zugriff am 11.09.2022).
- Baraké, M./Chouc, P.-E./Neef, T./Zucman, G. (2022): Revenue Effects of the Global Minimum Tax Under Pillar Two, in: *Intertax*, Vol. 50 (10), S. 689-710.
- Block, J. H./Spiegel, F. (2013): Family firm density and regional innovation output: An exploratory analysis, in: *Journal of Family Business Strategy*, Vol. 4 (4), S. 270-280.
- Blouin, J./Huizinga, H./Laeven, L./Nicodème, G. (2014): Thin Capitalization Rules and Multinational Firm Capital Structure, *European Commission Taxation Papers*, Working Paper N.42-2014, Luxemburg.
- Bührle, A. T./Fischer, L./Spengel, C. (2022): Steuerpolitische Optionen in der Corona-Krise. Qualitative und quantitative Analyse bereits ergriffener und potenzieller weiterer Maßnahmen, in: *Der Betrieb*, Vol. 47, S. 2484-2490.
- Buettner, T./Overesch, M./Schreiber, U./Wamser, G. (2012): The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 96 (11-12), S. 930-938.
- Buettner, T./Wamser, G. (2013): Internal debt and multinational profit shifting: Empirical evidence from firm-level panel data, in: *National Tax Journal*, Vol. 66 (1), S. 63-96.
- Buettner, T./Overesch, M./Wamser, G. (2018): Anti profit shifting rules and foreign direct investment, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 25 (3), S. 553-580.
- Casi-Eberhard, E./Spengel, C./Stage, B. (2020): Cross-border tax evasion after the common reporting standard: Game over?, in: *Journal of Public Economics*, Vol.190 (C).
- Calabrò, A./Vecchiarini, M./Gast, J./Campopiano, G./De Massis, A./Kraus, S. (2019): Innovation in family firms: A systematic literature review and guidance for future research, in: *International journal of management reviews*, Vol. 21 (3), S. 317-355.

- Clifford, S. (2019): Taxing multinationals beyond borders: Financial and locational responses to CFC rules, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 173, S. 44-71.
- Curtin, D./Manucharyan, T. (2015): *Legal Acts and Hierarchy of Norms in EU Law*, The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford University Press.
- de la Feria, R./Maffini, G. (2021): The Impact of digitalisation on personal income taxes, in: *British Tax Review*, Vol. 156 (2).
- De Simone, L./ Olbert, M. (2022): Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure, in: *The Accounting Review* (im Erscheinen).
- Devereux, M./Griffith, R. (1999): The geographical distribution of production activity in the UK, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 34 (5), S. 533-564.
- Devereux, M./Griffith, R. (2003): Evaluating Tax Policy for Location Decisions, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 10 (2), S. 107-126.
- Devereux, M. P./Bares, F./Clifford, S./Freedman, J./Güçeri, İ./McCarthy, M./ Simmler, M./ Vella, J. (2020): The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal, Oxford University Centre for Business Taxation Report, verfügbar unter https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-02/OECD_GloBE_proposal_report.pdf (Zugriff am 27.09.2022).
- Devereux, M.P./Auerbach, A.J./Keen, M./Oosterhuis, P./Schön, W./Vella, J. (2021): *Taxing Profit in a Global Economy*, Oxford University Press.
- Devereux, M.P./Simmler, M. (2021): Who will pay amount A?, *EconPol Policy Brief No. 36*, verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/236737/1/176520884X.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).
- Devereux, M. P./Vella, J./Wardell-Burrus, H. (2022): Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition, Oxford University Centre for Business Taxation Policy Brief, verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4009002 (Zugriff am 27.09.2022).
- Dourado, A. P. (2017): The Interest Limitation Rule in the Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD) and the Net Taxation Principle, in: *EC Tax Review*, Vol.26 (3), S. 112-121.
- Duran, P./Kammerlander, N./Van Essen, M./Zellweger, T. (2016): Doing more with less: Innovation input and output in family firms, in: *Academy of management Journal*, Vol. 59 (4), S. 1224-1264.
- Eberhartinger, E./Speitmann, R./Sureth-Sloane, C. (2020): Banks' tax disclosure, financial secrecy, and tax haven heterogeneity, *WU International Taxation Research Paper Series No. 2020-01*, Wien.
- Egger, P./Wamser, G. (2015): The impact of controlled foreign company legislation on real investments abroad. A multi-dimensional regression discontinuity design, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 29 (C), S. 77-91.

- Englisch, J. (2022): Chancen und Herausforderungen der internationalen effektiven Mindeststeuer-GloBE, in: *Steuer und Wirtschaft (StuW)*, Vol. 99 (3), S. 185-189.
- Europäische Kommission (2021a): *Business Taxation for the 21st Century*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM(2021) 251, Brüssel.
- Europäische Kommission (2021b): *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen in der Union*, COM/2021/823 final, Brüssel.
- Europäische Kommission/ZEW (2017): *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology: Final Report 2016*, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120 Final Report 2016, Mannheim.
- Europäische Kommission/ZEW (2022): *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology: Update 2021*, Project for the EU Commission TAXUD/2021/DE/303 Final Report 2021, Mannheim.
- Europäischer Rechnungshof (2021): *Austausch von Steuerinformationen in der EU*, Sonderbericht. <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=57680>, Zugriff (1.8.2022).
- Fibbe, G. K./Stevens, T. (2017): *Hybrid Mismatches Under the ATAD I and II*, *EC Tax Review*, Vol. 26 (3), S. 153-166.
- Fischer, L./Heckemeyer, J. H./Spengel, C./Steinbrenner, D. (2022): *Tax policies in a transition to a knowledge-based economy: The effective tax burden of companies and highly skilled labour*, in: *Intertax*, Vol 50 (4), S. 286-321.
- Flamant, E./Godar, S./Richard, G. (2021): *New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation*. [Research Report] Rapport n°3, EU Tax Observatory.
- Fuest, C./Hugger, F./Neumeier, F. (2022): *Die Aufkommenseffekte einer globalen effektiven Mindeststeuer*, in: *ifo Schnelldienst*, Vol. 75 (4), S. 41-49.
- Frankel, J./Romer, D. (1999): *Does trade cause growth?*, in: *American Economic Review*, Vol. 89 (3), S. 379-399.
- Gallemore, J./Maydew, E.L./Thornock, J.R. (2014): *The Reputational Costs of Tax Avoidance*. In: *Contemporary Accounting Research*, Vol. 31, S. 1103-1133.
- Garbarino, C. (2009): *The Development of a Judicial Anti-Abuse Principle in Italy*, *British TaxReview*, Vol. 2, S. 186-198.
- Ginevra, G. (2017): *The EU Anti-Tax Avoidance Directive and the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Action Plan: Necessity and Adequacy of the Measures at EU level*, in: *Intertax*, Vol. 45 (2), S. 120-137.

- Gottschalk, S./Egeln, J./Kinne, J./Hauer, A./Keese, D./Oehme, M. (2017): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, Stiftung Familienunternehmen, Mannheim/München.
- Gottschalk, S./Lubczyk, M./Hauer, A./Keese, D. (2019): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen (5. Auflage), Stiftung Familienunternehmen, Mannheim/München.
- Gutmann, D./Perdelwitz, A./de la Blétière, E./Offermanns, R./Schellekens, M./Gallo, G./Grant Hap, A./Olejnicka, M. (2017): The Impact of the ATAD on Domestic Systems: A Comparative Survey, in: *European Taxation*, Vol. 57 (1), S. 2-20.
- Haufler, A. (2001): *Taxation in a global economy: theory and evidence*, Cambridge, UK.
- Hoopes, J./Robinson, L./Slemrod, J. (2018): *Public Tax-Return Disclosure*, NBER Working Papers, No 24318, National Bureau of Economic Research, Inc., Cambridge, USA.
- Hugger, F. (2019): *The Impact of Country-by-Country Reporting on Corporate Tax Avoidance*, ifo-Working Papers, 304-2019, München.
- Keen, M./Konrad, K. A. (2013): The theory of international tax competition and coordination, in: *Handbook of public economics*, Vol. 5, S. 257-328.
- Kleven, H. J./Landais, C./Saez, E. (2013): Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market, in: *American economic review*, Vol. 103 (5), S. 1892-1924.
- Kleven, H. J./Landais, C./Saez, E./Schultz, E. (2014): Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129 (1), S. 333-378.
- Konrad, K. A. (2009): Non-binding minimum taxes may foster tax competition, in: *Economics Letters*, Vol. 102 (2), S. 109-111.
- Kock, J./Gérard, M. (2018): *The Allowance for Corporate Equity in Europe: Latvia, Italy and Portugal*, 35èmes Journées de Microéconomie Appliquée (JMA), Bordeaux, Frankreich.
- Liebig, T./Puhani, P./Sousa-Poza, A. (2007): Taxation and internal migration – Evidence from Swiss census using community-level variation in income tax rates, in: *Journal of Regional Science*, Vol. 47 (4), S. 807-836.
- Liotti, B./Ndubai, J. W./Wamuyu, R./Lazarov, I./Owens, J. (2022): The treatment of tax incentives under Pillar Two, in: *Transnational Corporations Journal*, Vol. 2 (2), S. 25-46.
- López-Igual, P./Rodríguez-Modroño, P. (2020): Who is teleworking and where from? Exploring the main determinants of telework in Europe, in: *Sustainability*, Vol. 12 (21), 8797.

- Lumpkin, G. T./Brigham, K. H./Moss, T. W. (2010): Long-term orientation: Implications for the entrepreneurial orientation and performance of family businesses, in: *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 22 (3-4), S. 241-264.
- Matzler, K./Veider, V./Hautz, J./Stadler, C. (2015): The impact of family ownership, management, and governance on innovation, in: *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 32 (3), S. 319-333.
- Merlo, V./Riedel, N./Wamser, G. (2020): The Impact of Thin-Capitalization Rules on the Location of Multinational Firms' Foreign Affiliates, in: *Review of International Economics*, Vol. 28 (1) S. 35-61.
- Mitroyanni, I. (2016): Chapter 2: European Union, in M. Lang et al. (eds.): *GAARs – A Key Element of Tax Systems in the Post-BEPS World*. Online Books, IBFD, Amsterdam.
- Moretti, E./Wilson, D. J. (2017): The effect of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star scientists, in: *American Economic Review*, Vol. 107 (7), S. 1858-1903.
- Müller, J. M./Spengel, C./Steinbrenner, D. (2022): European Union-IP box regimes and multinational enterprises: Does nexus pay off?, in: *World Tax Journal: WTJ*, Vol.14 (1), S. 75-112.
- Müller, R./Spengel, C./Weck, S. (2021): How Do Investors Value the Publication of Tax Information? Evidence From the European Public Country-By-Country Reporting, ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 21-077, Mannheim.
- Muñoz, M. (2021): Do European top earners react to labour taxation through migration? Working Paper, verfügbar unter <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03252899/document> (Zugriff am 11.09.2022).
- Nicolay, K./Nusser, H./Pfeiffer O. (2017): On the interdependency of profit shifting channels and the effectiveness of anti-avoidance legislation, ZEW Discussion Papers No 17-066, Mannheim.
- OECD (2015): Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, verfügbar unter <https://doi.org/10.1787/9789264241190-en> (Zugriff am 27.09.2022).
- OECD (2020): Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, verfügbar unter <https://doi.org/10.1787/beba0634-en> (Zugriff am 27.09.2022).

- OECD (2021a): Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, verfügbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf> (Zugriff am 18.09.2022).
- OECD (2021b): Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, verfügbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm> (Zugriff am 27.09.2022).
- OECD (2022a): Implied tax subsidy rates on R&D expenditures, verfügbar unter <https://stats.oecd.org/> (Zugriff am 11.09.2022).
- OECD (2022b): Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables, verfügbar unter <https://stats.oecd.org/> (Zugriff am 11.09.2022).
- OECD (2022c): Taxing Wages 2022. Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries, verfügbar unter <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f7f1e68a-en.pdf?expires=1662923856&id=id&accname=ocid194629&checksum=C05B9C7B187618C7341112DC41CACCAA> (Zugriff am 11.09.2022).
- OECD (2022d): Progress Report on Amount A of Pillar One, Two-Pillar Solution to the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, <https://www.oecd.org/tax/beps/progress-report-on-amount-a-of-pillar-one-july-2022.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).
- OECD (2022e): Fact Sheet Amount A – Progress Report on Amount A of Pillar One, verfügbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-one-amount-a-fact-sheet.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).
- OECD (2022f): Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).
- OECD (2022g): Overview of the Key Operating Provisions of the GloBE Rules, verfügbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-GloBE-rules-fact-sheets.pdf> (Zugriff am 27.09.2022).
- Overesch, M./Wamser, G. (2014): Bilateral internal debt financing and tax planning of multinational firms, in: Review of Quantitative Finance and Accounting, Vol. 42 (2), S. 191-209.

- Overesch, M. (2016): Steuervermeidung multinationaler Unternehmen: Die Befunde der empirischen Forschung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 17 (2), S. 129-143.
- Overesch, M./Wolff, H. (2017): Financial Transparency to the Rescue: Effects of Public Country-by-Country Reporting in the European Union Banking Sector on Tax Avoidance, in: Contemporary Accounting Research, Vol. 38 (3), S. 823-915.
- Ozdamar, M./Tanyeri, B./Akdeniz, L. (2021): The effect of tax regulation on firm value : the Turkish case of Allowance for Corporate Equity (ACE) regulation, in: Applied Economics Letters, Vol. 28. (4), S. 264-268.
- Petkova, K./Greil, S. (2021): Pillar One: Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung – Partielle Neuallokation von Besteuerungsrechten, in: Internationales Steuerrecht (IStR), Vol. 30, S. 682-691.
- PWC (2021): ATAD 1+2 Implementation Overview. <https://www.pwc.nl/nl/dienstverlening/tax/documents/atad-1-and-2-overview-july-2021.pdf> (Zugriff: 1.8.2022).
- Ruf, M./Weichenrieder, A. (2012): The taxation of passive foreign investment: lessons from German experience, in: The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie, Vol. 45 (4), S. 1504-1528.
- Ruf, M./Weichenrieder, A. (2013): CFC Legislation, Passive Assets and the Impact of the ECJ's Cadbury-Schweppes Decision, CESifo Working Paper No. 4461, München.
- Schön, W. (2022): Internationale Steuerpolitik zwischen Steuerwettbewerb, Steuerkoordinierung und dem Kampf gegen Steuervermeidung, in: Internationales Steuerrecht (IStR), Vol. 31, S. 181-191.
- Schmidheiny, K./Slotwinski, M. (2018): Tax-induced mobility: Evidence from a foreigners' tax scheme in Switzerland, in: Journal of Public Economics, Vol. 167, S. 293-324.
- Schreib, A./Wingler, J./Weinfurter, M. (2022): Die effektive Steuerquote nach den OECD Global Anti-Base Erosion Model Rules – Herausforderung für die Steuerabteilung bereits heute, in: Betriebs-Berater, S. 919-926.
- Schreiber, U./Spengel, C. (2021): Die Steuerpläne der OECD: Ausweg oder Irrweg?, in: Der Betrieb, Vol. 74 (43), S. 2512-2520.
- Spengel, C. (2022): Probleme einer globalen Mindeststeuer und Alternativen, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), S. 189-192.
- Spengel, C./Nicolay, K./Zinn, B. (2010): Bedeutung der Substanzbesteuerung in Deutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 96, Baden-Baden.
- Spengel, C./Nicolay, K./Werner, A.-C./Olbert, M./Schmidt, F./Wolf, T. (2017): Steuerlicher Digitalisierungsindex 2017, herausgegeben von der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC), Frankfurt.

- Spengel, C./Stutzenberger, K. (2018): Widersprüche zwischen Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD), länderbezogenem Berichtswesen (CbCR) und Wiederauflage einer Gemeinsamen (Konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (G(K)KB), in: Internationales Steuerrecht (IStR), Vol. 27 (2), S. 37-44
- Spengel, C./Fischer, L./Ludwig, C./Müller, J./Weck, S./Winter, S. (2021): Debt-equity bias should be addressed on national rather than on EU level, ZEW policy brief 7/2021, Mannheim.
- SVR/MPI/ZEW (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005, https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/dit_gesamt.pdf (Zugriff am 1.8.2022).
- Tcherveniachki, V./Linnemann, N. (2022): Pillar 2 und das Nebeneinander der Mindestbesteuerung und der Hinzurechnungsbesteuerung, in: Der Betrieb, Vol. 75 (22), S. 1350-1357.
- Tørsløv, T.R./Wier, L.S./Zucman, G. (2018): The missing profits of nations, NBER Working Paper No. w24701, verfügbar unter <http://www.nber.org/papers/w24701> (Zugriff am 27.09.2022).
- Trautvetter, C./Winkler, E. (2019): Competing for the rich. Tax exemptions and special schemes for the rich. Report commissioned by the Greens/EFA group in the European parliament, verfügbar unter <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/5920> (Zugriff am 11.09.2022).
- Valta, M. (2022): BEPS 2.0 – Aktueller Stand und Überblicksanalyse der beiden Säulen Marktstaatenbesteuerung und Mindestbesteuerung, in: Die Unternehmensbesteuerung (Ubg), Vol. 15 (6), S. 300-307.
- Warda, J. (2001): Measuring the Value of R&D Tax Treatment in OECD Countries, in: STI Review, Vol. 27, S. 185-211.
- Zeli, A. (2018): The impact of ACE on investment: the Italian case, in: *Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics*, Vol. 35(3), S. 741-762.



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02
Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09
E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-26-5