

Die Kosten der globalen Mindeststeuer in Deutschland

Um steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen einzudämmen und den Steuerwettbewerb einzugrenzen, einigten sich im Jahr 2021 im Rahmen des „Inclusive Framework“ 137 Staaten darauf, eine globale Mindestbesteuerung für multinationale Konzerne einzuführen. Auf den ersten Blick begrenzt die Mindestbesteuerung den internationalen Steuerwettbewerb auf effektiv 15 Prozent. Allerdings setzt dies voraus, dass die Mindeststeuer tatsächlich global umgesetzt und die steuerliche Gewinnermittlung harmonisiert wird. Durch nicht-kooperative Staaten sowie aktuelle politische Spannungen ist dies unwahrscheinlich. Zudem entstehen hohe Kosten für Administration und Deklaration. Unsere Schätzungen ergeben, dass die zusätzlichen Deklarationskosten der betroffenen deutschen Unternehmen sich auf jährlich knapp 100 Mio. EUR laufende Kosten sowie Einmalkosten in Höhe von rund 319 Mio. EUR bemessen. Im September 2022 kündigte das Bundesministerium der Finanzen an, dass Deutschland die (globale) Mindeststeuer im Alleingang einführen wird. Hiervon ist abzuraten, da eine unilaterale Einführung weder einer steuerlich motivierten Gewinnverlagerungen noch dem internationalen Steuerwettbewerb ausreichend entgegenwirken kann. Gleichzeitig würde sie allenfalls geringe Steuermehreinnahmen generieren, jedoch zu hohen einseitigen Kosten führen und der Standortattraktivität Deutschlands schaden.



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

- Die Mindestbesteuerung funktioniert nur, wenn sie tatsächlich global eingeführt und gleichzeitig die steuerliche Gewinnermittlung international harmonisiert wird. Dies ist durch nicht-kooperative Staaten und aktuelle politische Spannungen nicht realistisch. Bereits eine alleinige Umsetzung innerhalb der Europäischen Union greift zu kurz, wäre gleichzeitig aber mit hohen Kosten für Administration und Deklaration verknüpft.
- Von einer Einführung der (globalen) Mindeststeuer in Deutschland im Alleingang ist stark abzuraten, da dies den Steuerwettbewerb nicht eindämmt, keine Steuermehreinnahmen erzielt und der Standortattraktivität Deutschlands einseitig schadet.
- Als Alternative zur Einführung der komplexen und in der Umsetzung kostenintensiven globalen Mindeststeuer wäre eine Abschaffung steuerlicher Präferenzregime, wie z.B. IP-Boxen, zielführender. Ferner wären die konsequente Einführung einer Hinzurechnungsbesteuerung mit Bereichsausnahmen sowie die international koordinierte Erhebung von Quellensteuern Wege, Gewinnverlagerungen einzudämmen, ohne dabei Zusatzkosten der Besteuerung zu verursachen.

DIE GLOBALE MINDESTSTEUER

137 Staaten einigten sich im Jahr 2021 auf die Einführung einer globalen Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne. Ziel ist die Etablierung eines weltweiten effektiven Mindestbesteuerungsniveaus in Höhe von 15 Prozent. In den Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer fallen Unternehmen, die einen konsolidierten Umsatz in Höhe von mindestens 750 Mio. EUR aufweisen. Wesentliches Element ist eine Ergänzungssteuer, die erhoben wird, wenn ein Konzern das Mindeststeuerniveau von 15 Prozent in einem Land unterschreitet. Die Erhebung der Ergänzungssteuer geschieht durch zwei komplementäre Regelungen: die Income Inclusion Rule (IIR) und die Undertaxed Payments Rule (UTPR). Die IIR ist der Primärmechanismus und verpflichtet die Konzernobergesellschaft dazu, die Ergänzungssteuer für niedrig besteuerte, untergeordnete Konzerngesellschaften zu entrichten. Die UTPR findet nachrangig Anwendung und versagt den Betriebsausgabenabzug im Ansässigkeitsstaat einer untergeordneten Gesellschaft. Zusätzlich besteht für Staaten die Möglichkeit, eine nationale Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax) einzuführen, die vorrangig gegenüber IIR und UTPR Anwendung findet. Diese stellt für Quellenstaaten eine Möglichkeit dar, eine Ergänzungssteuer von im Inland ansässigen, niedrig besteuerten Geschäftseinheiten selbst einzubehalten.

Auf den ersten Blick begrenzt die globale Mindeststeuer den Steuerwettbewerb durch die Etablierung eines Mindeststeuerniveaus von 15 Prozent. Dies setzt allerdings voraus, dass die Mindeststeuer global umgesetzt während gleichzeitig die steuerliche Gewinnermittlung harmonisiert wird. Durch nicht-kooperative Staaten sowie aktuelle politische Spannungen erscheint dies unwahrscheinlich und würde damit zu keiner Eindämmung, sondern einer bloßen Veränderung des Steuerwettbewerbs führen. Darüber hinaus wird ein steuerliches Sonderregime für einige wenige Unternehmen geschaffen, welches durch das resultierende Nebeneinander von neuen sowie bestehenden Regelungen die Komplexität des ohnehin schon komplizierten Steuerrechts erheblich erhöht. Aktuelle Schätzungen ergeben dabei Steuermehreinnahmen für den deutschen Fiskus von unter 2 Milliarden EUR, die jedoch durch zu erwartende Verhaltensanpassungen anderer Staaten noch geringer ausfallen könnten. Gleichzeitig entstehen hohe Kosten bei Finanzverwaltung und Unternehmen.

Mindeststeuer soll steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen eindämmen

Wirkung einer Mindeststeuer ist äußerst fraglich bei gleichzeitig hohen Kosten

DIE DEKLARATIONSKOSTEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN

Es existieren bisher keine Schätzungen der Deklarationskosten einer globalen Mindeststeuer für Unternehmen. Um diese Kosten zu ermitteln, wurde im Oktober 2022 eine Umfrage bei den von der Mindeststeuer betroffenen Konzernen mit Hauptsitz in Deutschland durchgeführt. Unter Nutzung der Unternehmensdatenbank Orbis ermitteln wir insgesamt 454 von der globalen Mindeststeuer betroffene deutsche Konzerne.

Die Unternehmensumfrage wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) durchgeführt, welcher die Steuerabteilungen der Mitgliedsunternehmen per E-Mail auf die Online-Umfrage hinwies. Nach zwei Wochen haben insgesamt 27 Konzerne die Befragung vollständig abgeschlossen. Unter den teilnehmenden Unternehmen befinden sich sowohl solche mit einem Jahresumsatz von unter 2 Mrd. EUR als auch Vertreter der größten deutschen Industrieunternehmen mit über 20 Mrd. EUR Jahresumsatz. Die im Durchschnitt pro Unternehmen angegebenen Einmalkosten zur Einführung einer konformen Berichterstattung der Mindeststeuer betragen 1,6 Mio. EUR und die laufenden Kosten 0,4 Mio. EUR pro Jahr. Unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Umsatz zu Deklarationskosten der an der Studie teilnehmenden Unternehmen werden die zu erwartenden Kosten der übrigen betroffenen deutschen Unternehmen geschätzt.

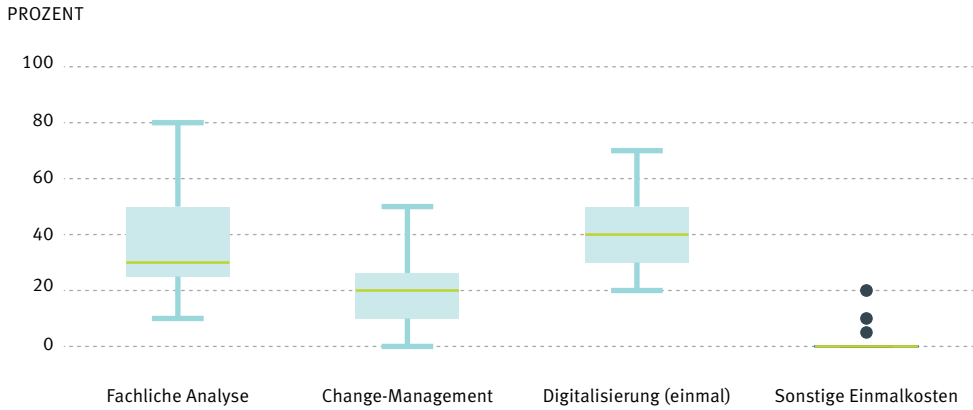
Durchführung einer Umfrage zu Deklarationskosten

Hohe laufende Kosten sowie Einmalkosten für deutsche Unternehmen

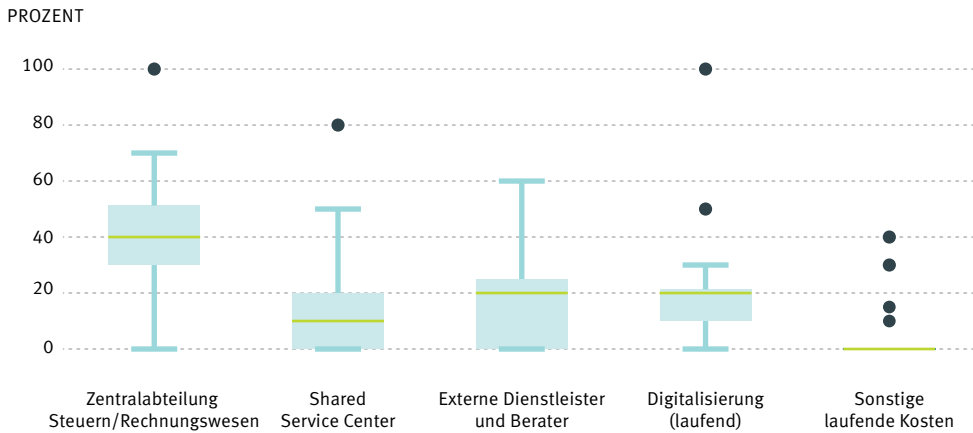
Die auf diese Weise ermittelten Kosten für alle 454 betroffenen deutschen Konzerne belaufen sich auf Einmalkosten in Höhe von 319,3 Mio. EUR sowie laufende jährliche Kosten in Höhe von 97,3 Mio. EUR.

ABBILDUNG:

AUFTEILUNG DER EINMALKOSTEN IM DETAIL, N=28



AUFTEILUNG DER LAUFENDEN KOSTEN IM DETAIL, N=28



Die Abbildung zeigt die Heterogenität der angegebenen Kosten. Dabei ist zu erkennen, dass die Einmalkosten stark von Digitalisierungskosten (Durchschnitt: 41%, Median: 40%) sowie fachlichen Analysen (Durchschnitt: 38%, Median: 30%) getrieben werden, während die laufenden Kosten vorrangig Aufwendungen in den Zentralabteilungen Steuern und Rechnungswesen zuzurechnen sind (Durchschnitt: 42%, Median: 40%). Mehrere Unternehmen berichten, dass die Einführung der Mindeststeuer insbesondere deshalb eine Herausforderung darstelle, da Daten neu beschafft und auf unterschiedlichen Ebenen aggregiert werden müssen, was den Ausbau von IT-Systemen notwendig macht. Die hohen Kosten für die fachliche Analyse sowie die laufenden Aufwendungen für die Zentralabteilungen Steuern und Rechnungswesen spiegeln die Komplexität in der konzernübergreifenden Umsetzung der Mindeststeuer wider.

Kosten konzentrieren sich auf Digitalisierung und fachliche Analyse

Die Deklarationskosten der Unternehmen dürften in vergleichbarer Art auch bei der Finanzverwaltung anfallen. Denn hier werden ebenfalls neue IT-Strukturen und personelle Kapazitäten für die fachliche Analyse benötigt, damit die Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Ergänzungssteuer sowie der Informationsaustausch mit Unternehmen und anderen Jurisdiktionen erfolgen kann.

Auch bei der Finanzverwaltung entstehen hohe Kosten

DIE FOLGEN EINER UNILATERALEN EINFÜHRUNG IN DEUTSCHLAND

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist vereinbart, dass sich diese „weiter aktiv für die Einführung der globalen Mindestbesteuerung einsetzen“ wird. Nachdem bislang kein internationaler Konsens für eine Einführung gefunden werden konnte, ließ das Bundesministerium der Finanzen im September 2022 verlauten, dass Deutschland die „globale Mindestbesteuerung nötigenfalls unabhängig von einer Einigung auf EU-Ebene national“ einführen würde.

Bundesregierung erwägt unilaterale Einführung

Dabei ist zunächst fraglich, inwieweit der deutsche Fiskus eine Mindeststeuer unilateral überhaupt durchsetzen könnte. Ein Anknüpfungspunkt besteht wohl nur über die IIR bei deutschen Konzernobergesellschaften, indem das niedrig besteuerte Einkommen von Tochtergesellschaften in Deutschland nachversteuert wird. Die Standortattraktivität Deutschlands für Konzernobergesellschaften würde hierdurch deutlich sinken. Die Durchsetzung einer Mindeststeuer durch eine UTPR für in Deutschland tätige internationale Konzerne ist hingegen unwahrscheinlich, da diese durch Restrukturierungen der Eigentümerstrukturen leicht umgangen werden kann. Dabei würden niedrig besteuerte Tochtergesellschaften nicht mehr bei deutschen Gesellschaften aufgehängt werden, sondern bei Gesellschaften in Ländern ohne globale Mindestbesteuerung. Somit würden sich die erzielten Steuermehreinnahmen auf ein Minimum beschränken. Gleichzeitig würde eine unilaterale Einführung der Mindeststeuer einen Anreiz bieten, Realinvestitionen ins Ausland zu verlagern und damit die Standortattraktivität Deutschlands sowohl für deutsche als auch internationale Konzerne deutlich senken.

Alleingang schadet dem Investitionsstandort Deutschland

ALTERNATIVEN ZUR GLOBALEN MINDESTSTEUER

Zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs ist die globale Mindeststeuer nicht zielführend. Es bieten sich für die internationale Staatengemeinschaft jedoch Alternativen. Eine Abschaffung steuerlicher Präferenzregime, wie IP-Boxen oder die Abzugsfähigkeit fiktiver Zinsen auf das Eigenkapital, und ein Verzicht auf individuelle Absprachen mit der Finanzverwaltung (sogenannte Tax Rulings) würden eine Eindämmung steuerlich motivierter Gewinnverlagerung ermöglichen. Zudem wären hierdurch im Vergleich zur globalen Mindeststeuer zusätzliches Steueraufkommen sowie geringere Kosten zu erwarten.

Abschaffung steuerlicher Präferenzregime leichter und zielführender

Darüber hinaus könnten bereits bestehende Regelungen konsequent ausgeweitet werden. Für Outbound-Investitionen in Niedrigsteuerländer können die bereits bestehenden Regelungen zur Hinzurechnungsbesteuerung zielgerichtet erweitert werden, sodass es keiner Ergänzungssteuer bedarf. Für Inbound-Investitionen sollte die Quellenbesteuerung international koordiniert ausgeweitet werden, wie ohnehin im Koalitionsvertrag der Bundesregierung festgehalten ist. Folglich sollten auf alle ins Ausland abfließenden Zahlungen Quellensteuern erhoben werden. Auf diese Weise können die Zuteilung von Besteuerungsrechten sichergestellt und Steueroasen trockengelegt werden.

Hinzurechnungs- und Quellenbesteuerung als Alternative



ZEW policy brief

Autoren/-innen: Johannes Gaul (ZEW & Universität Mannheim) · Daniel Klein (Universität Mannheim)
Jessica M. Müller (Universität Mannheim) · Alina Pfrang (Universität Mannheim) · Inga Schulz (Universität
Mannheim) · Christoph Spengel (Universität Mannheim & ZEW) · Stefan Weck (ZEW & Universität Mannheim)
Sophia Wickel (ZEW & Universität Mannheim) · Sarah Winter (Universität Mannheim)

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de · twitter.com/ZEW
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · sabine.elbert@zew.de

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache
zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

ZEW

Leibniz
Leibniz
Gemeinschaft