



Brüssel, den 28. Oktober 2019
(OR. en)

13405/19

LIMITE

FISC 408
ECOFIN 934
DIGIT 158

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Besteuerung der digitalen Wirtschaft
– Sachstand

1 Einleitung

1. Im Anschluss an die Aussprache auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Mai 2019 und zur Vorbereitung der Beratungen auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) am 8. November 2019 hat der Vorsitz diesen Vermerk erstellt, in dem zusammengefasst ist, was während des derzeitigen Vorsitzes bezüglich der Arbeit der OECD im Bereich der internationalen Einkommenssteuer unternommen wurde, um auf die mit der Digitalisierung der Wirtschaft verbundenen steuerlichen Herausforderungen zu reagieren.
2. Ziel des Vorsitzes ist es, den Rat (Wirtschaft und Finanzen) zu ersuchen, angesichts des dynamischen Charakters der Arbeit der OECD den Sachstand auf EU-Ebene sowie das weitere Vorgehen zu erörtern.

2 Überblick über die Arbeit der OECD

3. Ausgangspunkt der Arbeit der OECD zur digitalen Wirtschaft war die Fragestellung, ob die internationalen Einkommenssteuerregeln noch vollständig dem Stand der modernen Weltwirtschaft entsprechen, in der neue Wertschöpfungsfaktoren in den Vordergrund treten und räumliche Entfernungen an Bedeutung verlieren. Es wurde als wichtig erachtet, zu bewerten, ob sich die Risiken im Zusammenhang mit Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS)¹ durch die Digitalisierung verschärfen. Darüber hinaus gelangte man zu der Auffassung, dass es angesichts der digitalisierungsbedingten Veränderungen geboten sei, einige grundlegende Aspekte des internationalen Steuersystems zu überprüfen – und zwar insbesondere die Regeln dafür, wo (steuerlicher Anknüpfungspunkt) und in welcher Höhe (Gewinnzuweisung) Steuern zu erheben sind.
4. Das Arbeitsprogramm der OECD zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft² wurde auf der OECD-Tagung des Inklusiven Rahmens gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung vom Mai 2019 angenommen. Von den Ministerinnen und Ministern der G20 wurde es auf der G20-Tagung vom 9. Juni 2019 angenommen.
5. Die laufenden Arbeiten der OECD zu steuerlichen Fragen, die sich durch die Digitalisierung der Wirtschaft ergeben, gliedern sich in zwei Stränge: Säule 1 und Säule 2. In der 1. Säule geht es um die Prüfung von Regeln für die Umverteilung von Gewinnen und von überarbeiteten Regeln zu den steuerlichen Anknüpfungsmerkmalen. Hier werden mögliche Lösungen für die vorstehend genannten Fragen nach dem Ort der Steuererhebung und der Höhe des im betreffenden Gebiet zu besteuernenden Gewinnanteils (steuerlicher Anknüpfungspunkt und Gewinnzuweisung) sondiert. Bei dieser Arbeit geht es vordergründig darum, dass dem Markt-/Nutzergebiet mehr Besteuerungsrechte zugeteilt werden.
6. Die 2. Säule umfasst einen Vorschlag zur weltweiten Bekämpfung von Gewinnverkürzung (GloBE). Hier wird untersucht, wie ein System gestaltet sein muss, damit sichergestellt werden kann, dass multinationale Unternehmen – in der digitalen Wirtschaft und darüber hinaus – ein Mindestmaß an Steuern zahlen. Mit dieser Säule sollen noch bestehende BEPS-Probleme angegangen werden, indem Ländern neue Instrumente zum Schutz ihrer Steuerbemessungsgrundlage vor der Verlagerung von Gewinnen in Gebiete, in denen das Mindestbesteuerungsniveau unterschritten wird, an die Hand gegeben werden.

¹ BEPS ist ein OECD-Projekt gegen Steuervermeidung, mit dem sichergestellt werden soll, dass Gewinne am Ort der wirtschaftlichen Tätigkeiten, mit denen die Gewinne erwirtschaftet werden, und am Ort der Wertschöpfung besteuert werden; BEPS umfasst 15 Maßnahmen. Maßnahmenpunkt 1 trägt die Bezeichnung „Steuerliche Herausforderungen der Digitalisierung“.

² Arbeitsprogramm der OECD zur Entwicklung einer Konsenslösung für die steuerlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Wirtschaft

7. Der Gesamtzeitplan für das ganze Projekt ist äußerst ambitioniert. Die OECD plant, bereits auf der Tagung des Inklusiven Rahmens im Januar 2020 eine politische Einigung über die Struktur zu erzielen. Der Abschlussbericht der OECD zu dem Projekt soll bis Ende 2020 vorliegen.

3 Beratungen in der EU

8. Auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Mai 2019 erörterten die Ministerinnen und Minister den Stand der derzeitigen internationalen Steuerreformen. Sie bewerteten die Möglichkeiten zur Vorbereitung der Verhandlungen in der OECD und sprachen sich weitgehend für die Fortsetzung der diesbezüglichen Beratungen in der EU aus. Ziel der Beratungen war es, einen Gedankenaustausch über die in der OECD erörterten fachlichen Unterlagen und Optionen – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und die Unternehmen der Mitgliedstaaten – zu führen und zu prüfen, ob es Fragen gibt, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
9. Im Einklang mit den Beratungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 17. Mai 2019 wurde das Thema auf fachlicher Ebene behandelt. Unter dem derzeitigen Vorsitz haben sechs Diskussionsrunden stattgefunden: in den Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ (Besteuerung der digitalen Wirtschaft) vom 18. Juli, 11. Oktober und 25. Oktober, in der Sitzung der Gruppe der Steuerattachés vom 25. September und in den Sitzungen der hochrangigen Gruppe „Steuerfragen“ vom 12. Juli und 28. Oktober 2019.
10. Während der Beratungen wurden die OECD-Vorschläge unter mehreren unterschiedlichen Gesichtspunkten geprüft. Alle Mitgliedstaaten betrachten die Beratungen im Rahmen der OECD als eine Angelegenheit oberster Priorität. Die meisten Mitgliedstaaten befürworten vorbereitende Beratungen auf EU-Ebene. Einige wenige Mitgliedstaaten waren jedoch zögerlicher. Bezüglich der 1. Säule wurden Punkte wie der Kreis der von den neuen Regeln betroffenen Steuerzahler, Ausnahmen vom Anwendungsbereich und neue steuerliche Anknüpfungsmerkmale angesprochen. Was die 2. Säule betrifft, ist es aus Sicht vieler Mitgliedstaaten wichtig, rechtzeitig zu prüfen, ob der OECD-Vorschlag mit dem EU-Recht vereinbar ist, da die Verhandlungen voranschreiten.
11. Die Kommission ist bereits tätig geworden, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der OECD-Vorschläge zu bewerten. Abgesehen von der Arbeit der Kommission haben auch einige Mitgliedstaaten ihre bisherigen Arbeiten mit Blick auf die Folgenabschätzung vorgestellt. Die Folgenabschätzungen müssen weiter präzisiert werden, da sie für politische Weichenstellungen der Mitgliedstaaten eine grundlegende Rolle spielen würden. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten möglichst weitgehend mit der Kommission zusammenarbeiten.

4 Ausblick

12. Der Vorsitz hat zu diesem Thema Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ eingeplant, die nach der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) stattfinden sollen. Er beabsichtigt, den Mitgliedstaaten weiterhin ein Forum für vorbereitende Gespräche zu bieten. Der Zeitplan der OECD ist sehr ambitioniert, und verschiedene Elemente der Optionen werden erst allmählich klarer.
13. Wie vorstehend erläutert, haben jetzt in den Sitzungen der Gruppe „Steuerfragen“ und der Gruppe der Steuerattachés Beratungen zur 1. und 2. Säule stattgefunden, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten mehrere Punkte von Interesse sowie Bedenken angesprochen haben. Aufgrund der voraussichtlichen Taktung der Arbeiten bei der OECD dürften die kommenden Wochen der richtige Zeitpunkt sein, um Fragen und/oder Bedenken zu ermitteln und genauer zu bestimmen, die den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Arbeiten im Rat müssen diesbezüglich rechtzeitig voranschreiten, damit weiterhin die Möglichkeit besteht, diese Standpunkte im Rahmen der Arbeit der OECD sinnvoll und rechtzeitig voranzubringen.
14. Vor diesem Hintergrund wird der Rat (Wirtschaft und Finanzen) ersucht, über das vom Vorsitz vorgeschlagene weitere Vorgehen einen Gedankenaustausch zu führen, wobei es gilt,
 - a. vor Jahresende ausgehend von den diesbezüglichen Arbeiten der Kommission die ersten Erkenntnisse über die Vereinbarkeit der auf OECD-Ebene erörterten Lösungen mit dem EU-Recht zu prüfen;
 - b. die Arbeit an Folgenabschätzungen vorrangig fortzusetzen; die Mitgliedstaaten sollten dazu möglichst weitgehend mit der Kommission zusammenarbeiten;
 - c. bestimmte auf OECD-Ebene erörterte Punkte auf EU-Ebene zu prüfen, um festzustellen, wo Gemeinsamkeiten der EU-Mitgliedstaaten liegen;
 - d. die einschlägigen Vorbereitungsgremien des Rates mit den vorstehend genannten Prioritäten zu beauftragen, damit die Arbeit unter der Federführung des Vorsitzes vonstatten gehen kann.