

14.09.2020

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 16.09.2020 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Mehrseitigen Übereinkommen vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BT-Drucksache 19/20979)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Vorbemerkungen

Die internationalen Regeln zur Unternehmensbesteuerung und insbesondere die Regeln zur Vermeidung von Doppelbesteuerung werden oft für aggressive Steuervermeidung mit dem Ziel der doppelten Nichtbesteuerung missbraucht. Das Mehrseitige Übereinkommen war Teil des 2015 beschlossenen Aktionsplans gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS 1.0). Deutschland war 2017 einer der Erstunterzeichner. Ziel des Mehrseitigen Übereinkommens war es, umständliche bilaterale Verhandlungen zu vermeiden und eine schnelle und möglichst einheitliche und koordinierte Umsetzung der BEPS-Standards zu erreichen. Der Generalsekretär bezeichnete die Verabschiedung des Übereinkommens sogar als historischen Moment.¹ Der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung widerspricht diesem Grundgedanken, weil er sehr spät kommt, nur wenige bilaterale Abkommen einschließt und von umfangreichen Ausnahmen Gebrauch macht – allen voran dem Bestehen auf bilateralen Abstimmungen mit jedem einzelnen Vertragspartner (Artikel 37 Absatz 5). Dies ist umso problematischer, weil die aktuellen Verhandlungen zu weiterführenden Reformen (BEPS 2.0) an mehreren Stellen erneut Änderungen an den Abkommen nötig machen werden.

Zum 1. Januar 2019 hatte Deutschland 96 bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen, mit 15 Ländern (wurde/wird) ein neues Abkommen verhandelt und mit 46 Ländern liefen Verhandlungen über Revisionen oder Ergänzungen. Unter den 96 Staaten finden sich neben den EU-Mitgliedsstaaten und den großen Volkswirtschaften eine Reihe der wichtigsten Steueroasen (z.B. Cayman Islands, Bermuda, Isle of Man, Mauritius, etc.) sowie 42 Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen. Die Verhandlungsgrundlage des BMF und das Modell der OECD (im Unterschied zum Modell der UN) sehen u.a. einen eher restriktiven Betriebsstättenbegriff und geringe bis keine Quellenbesteuerungsrechte vor. Von Verfechtern der Abkommen wird dies gerne damit begründet, dass niedrige Steuern als Investitionsanreiz der Wirtschaftsförderung dienen. Dafür gibt es allerdings keine stichhaltigen Belege.² Die Umsetzung des Mehrseitigen Übereinkommens betrifft nur 14 der 96 Doppelbesteuerungsabkommen und ändert auch bei diesen 14 Abkommen nur einen Teil der problematischen Regeln (z.B. hybride Gestaltungen). Weil die Bundesregierung damit faktisch auf die Umsetzung der multilateralen Lösung ver-

¹ <https://www.oecd.org/tax/beps/remarks-at-adoption-ceremony-of-the-beps-treaty.htm>

² MISEREOR, GPF, Netzwerk Steuergerechtigkeit, Brot für die Welt und FES (Hrsg): Nachhaltige Entwicklung braucht Steuern - Deutsche Doppelbesteuerungsabkommen im Kohärenzcheck, November 2019. verfügbar unter: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Briefing_Deutsche_Doppelbesteuerungsabkommen_DBA.pdf

zichtet, muss sie einen klaren Zeitplan und Vorschläge vorlegen, wie sie die im BEPS Projekt vereinbarten Maßnahmen gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (bilateral) umsetzen will.

Zu den einzelnen Punkten

Zeitpunkt: Von den 67 Erstunterzeichnern haben 43 Länder das Mehrseitige Übereinkommen bereits ratifiziert und umgesetzt (9 davon bereits 2018, 22 in 2019 und 12 in 2020). Selbst von den 27 Ländern die später unterzeichnet haben, haben 6 das Übereinkommen bereits umgesetzt. Deutschland ist hier spät.

Anwendungsbereich: Laut Gesetzesentwurf fallen nur 14 (von 96) Doppelbesteuerungsabkommen unter das Übereinkommen, 12 davon mit EU-Mitgliedsstaaten sowie mit Japan und der Türkei. Dies ist noch einmal weniger als die 35 ursprünglich vorgesehenen Abkommen. Laut Gesetzesentwurf waren in den anderen Fällen umfassendere Änderungen oder abweichende Ausnahmeregelungen nötig oder bilaterale Verhandlungen wären das schnellere, einfachere oder aus anderen Gründen vorzugswürdigere Verfahren. Eine so umfassende Beschränkung des Anwendungsbereichs widerspricht dem Geist des Übereinkommens, das einen weitgehend Verzicht auf bilaterale Verhandlungen erreichen sollte und eine möglichst einheitliche Umsetzung erreichen wollte.

Wirksam werden: Nur 12 (von 94) Ländern haben sich wie Deutschland dafür entschieden, dass das Abkommen nicht automatisch mit der Ratifizierung Gültigkeit erlangt. Anstatt dessen müssen die Änderungen für jedes einzelne bilaterale Abkommen in einem separaten (jeweils im Bundesrat zustimmungspflichtigen) Anwendungsgesetz ausgeführt und ggf. in einem Konsultationsverfahren abgestimmt werden (Artikel 35 Absatz 7). Der Gesetzesentwurf argumentiert mit Rechtssicherheit und -klarheit. Allerdings enthält der Gesetzesvorschlag immer noch keinen Zeitplan für die bilateralen Konsultationen und Verhandlungen.

Vorbehalte: Deutschland hat umfangreiche Vorbehalte genutzt und damit die Umsetzung des Mehrseitigen Übereinkommens stark eingeschränkt. Dies widerspricht insgesamt dem Geist einer möglichst einheitlichen Umsetzung des Übereinkommens, auch wenn nicht alle Vorbehalte gleich problematisch sind.

- Deutschland verzichtet auf die Maßnahmen gegen hybride Gestaltungen (Artikel 3 bis 5) und begründet dies mit technischen Problemen bzw. mit in der EU weitverbreiteter doppelter Ansässigkeit. Das macht alternative Lösungen gegen Missbrauch von hybriden Strukturen, wie z.B. bilaterale Abkommen oder die Umsetzung von ATAD 2 umso wichtiger.
- Deutschland entscheidet sich für die allgemeine Missbrauchsregel und schließt eine Anwendung der spezifischen Regeln nach US-amerikanischer Abkommenstradition aus (Artikel 7). Darüber hinaus setzt Deutschland die Regelungen zur Mindesthaltedauer für die Anwendung des Schachtelsatzes für Dividenden (Artikel 8) sowie Gewinne aus Veräußerung von unbeweglichen Vermögen (Artikel 9) und Betriebsstätten in Drittstaaten (Artikel 10) um. Das ist zu begrüßen. Deutschland sollte sich bemühen, diese auch auf andere Abkommen außerhalb des Anwendungsbereichs anzuwenden.
- Deutschland verzichtet weitestgehend auf die Maßnahmen gegen die missbräuchliche Vermeidung einer Betriebsstätte (Artikel 12 bis 15). Dies wird damit begründet, dass die Vorschriften nicht ausschließlich Fälle der künstlichen Vermeidung erfassen, sondern zusätzlich Besteuerungsrechte zu Lasten des Ansässigkeitsstaates verschieben. Diese Haltung ist vor allem für Ab-

kommen mit Entwicklungsländern (die nicht Teil des vorliegenden Übereinkommens sind) problematisch. Ihnen werden so – auch durch deutsche Unternehmen - oft wichtige Besteuerungsrechte vorenthalten.

- Deutschland ist eines von nur 30 Ländern, das sich für geheime Schlichtungsverfahren entscheidet (Artikel 18), die aus vielfältigen Gründen kritisiert werden.³ Andererseits beschränkt Deutschland über den Vorbehalt bei Artikel 28 Absatz 2 den Anwendungsbereich des Schlichtungsverfahrens.

³ Vergleiche z.B. Analyse zum Mehrseitigen Übereinkommen der BEPS Monitoring Group, verfügbar unter <https://static1.squarespace.com/static/5a64c4f39f8dceb7a9159745/t/5af4dc10f950b78091d69b0d/1525996565723/explanation-and-analysis-of-mc-beps-final-rev.pdf> (in Englisch)

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und sind kein offizieller Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer*innen und –verwalter*innen ermöglichen, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Blog: <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/blog/>

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)