

Frau RAin Katja Hessel, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum
14. September 2020

Seite
1 von 4

per EMail: finanzausschuss@bundestag.de

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zu dem Mehrseitigen Übereinkommen vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung“ (BT-Drucksache 19/20979)

Sehr geehrte Frau Hessel,

für die Einladung als Sachverständige zu der öffentlichen Anhörung am 16. September 2020 und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf danken wir Ihnen.

Der BDI unterstützt die Umsetzung des Mehrseitigen Übereinkommens (MLI) in Deutschland. Dies ist ein wichtiger Schritt, um Rechtssicherheit bei der Umsetzung der steuerabkommensbezogenen Empfehlungen des G20/OECD-Projekts gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS), insbesondere der enthaltenen Mindeststandards, zu erhalten.

Ziel des Gesetzes

Sachlich unzutreffend ist die zu Beginn des Gesetzentwurfs genannte Zielsetzung und die hiermit verbundene Annahme, dass derzeitige Regelungen in den vorhandenen Doppelbesteuerungsabkommen insbesondere durch multinationale Konzerne zur Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung ausgenutzt werden und daher diese Möglichkeiten der Nichtbesteuerung beseitigt werden sollen.

Doppelbesteuerungsabkommen sind vorrangig darauf gerichtet, gegenüber den Steueransprüchen der Vertragsstaaten, die diese aufgrund des innerstaatlichen Rechts haben, Schrankenwirkungen zu entfalten. Sie begründen einen gegenseitigen Steuerverzicht der Vertragsstaaten, um eine effektive Doppelbesteuerung zu vermeiden. Eine hieraus entstehende mögliche „Doppelnichtbesteuerung“ ist jedoch abkommensrechtlich weder unbillig

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
T: +493020281507
F: +493020282507

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
M.Wuennemann@bdi.eu

noch unangemessen. Insbesondere liegt dem Abkommensrecht keine, über den Regelungsbereich der einzelnen Verteilungsnormen hinausgehende allgemeine Zielsetzung zur Vermeidung von Doppelnichtbesteuerung zugrunde¹.

Das G20/OECD-Projekt gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) hatte das Ziel, aggressive Steuerplanung und unfairen Steuerwettbewerb einzudämmen. Durch die einzelnen beschlossenen Maßnahmen wurden langjährige Prinzipien des internationalen Steuerrechts infrage gestellt, ohne eine Doppelbesteuerung der Unternehmen zu beseitigen und verbindliche Mechanismen zu einer Lösung von internationalen Steuerkonflikten zu schaffen. Damit ist ein Ungleichgewicht zu Lasten der Unternehmen entstanden.

Im Ergebnis werden durch das BEPS-Projekt und die nationale Umsetzung des Mehrseitigen Übereinkommens umfangreiche Folgen für die Besteuerung deutscher Unternehmen ausgelöst, ohne dass eine parlamentarische Mitwirkung in Deutschland möglich ist. Das Gesetz zur Umsetzung des Mehrseitigen Abkommens enthält lediglich eine Ratifizierung von bereits auf internationaler Ebene – und nicht im Rahmen eines parlamentarischen Prozesses – beschlossenen Maßnahmen, die keine inhaltliche Diskussion mehr umfasst.

Ein vorgelagerter parlamentarischer Meinungsbildungsprozess und eine Einbindung des deutschen Gesetzgebers bei grundlegenden Änderungen des internationalen Steuerrechts ist notwendig, um Doppelbesteuerung und übermäßigen bürokratischen Aufwand der deutschen steuerpflichtigen Unternehmen zu vermeiden.

Umsetzung in Deutschland durch zweistufiges Verfahren

Eine Umsetzung des MLI in Deutschland durch ein zweistufiges Verfahren ist grundsätzlich zu begrüßen, das heißt in einem ersten Schritt durch eine Ratifikation des Übereinkommens und in einem späteren Schritt durch eine Konkretisierung von nationalen Modifikationen der erfassten Doppelbesteuerungsabkommen durch ein Anwendungsgesetz.

Jedoch wird das Ziel des MLI, „mit einem Schlag“ und ohne weitere Nachverhandlungen die DBA der beteiligten Staaten anzupassen, damit nicht erreicht. Vielmehr ist die Umsetzung des Übereinkommens im Ergebnis hochkomplex, zeitlich stark verschoben und für die Unternehmen entsteht bei vielen Punkten keine Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

Das MLI führt dazu, dass nur eine geringe Zahl von DBA (14) an die BEPS-Maßnahmen angepasst wird und damit ein internationaler Mindeststandard erreicht werden kann. Der überwiegende Teil der DBA (63)² muss nach wie vor einzeln zwischen den Staaten verhandelt und angepasst werden. Im Ergebnis entsteht hierdurch ein „Flickenteppich“ bei der Umsetzung der

¹ Vogel/Lehner, DBA, Grundlagen des Abkommensrechts, Rz. 6, 73; Wassermeyer, ISR 2013, 87)

² BMF-Schreiben vom 15.01.2020 IV B2 – S 1301/07/10017-11

BEPS-Maßnahmen im Rahmen der DBA, der eine unübersichtliche Rechtslage begründet.

Fehlende Rechtssicherheit ist im Wesentlichen auf die umfangreichen Wahlmöglichkeiten zurückzuführen, die den Staaten bei der Umsetzung des MLI zustehen. Diese führen dazu, dass bilaterale Nachverhandlungen der Staaten bei den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen nahezu unausweichlich sind. Hierbei führen auch nationale Besonderheiten bei der Implementierung des MLI zu weiteren Verzögerungen.

Einzelne Regelungen räumen den Vertragsstaaten für ihre Umsetzung mehrere Alternativen ein. Das ist beispielsweise bei Art. 13 MLI, „Künstliche Vermeidung von Betriebsstätten“, der Fall. Dieser sieht drei Optionsmöglichkeiten vor, zwischen denen die einzelnen Vertragsstaaten wählen können. Wählt jedoch beispielsweise Österreich in Bezug auf sein DBA mit Deutschland Option B, so kann diese nur dann angewendet werden, wenn auch Deutschland Option B gewählt hat. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass die Umsetzung des MLI nicht allein durch die Unterzeichnung der einzelnen Staaten vollzogen werden kann. Es bedarf zusätzlich noch diverser Verhandlungen auf bilateraler Ebene.

Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich einer möglichen späteren Änderung der aufgelisteten Optionen und Vorbehalte nach dem MLI. Hierbei werden mögliche Verschärfungen der Vereinbarungen zulasten der Unternehmen befürchtet, ohne dass hierbei eine Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft erfolgt.

Es ist daher aus Sicht der Wirtschaft klarzustellen, dass eine Änderung der nationalen Optionen und Vorbehalte des MLI nur im Rahmen eines parlamentarischen Verfahrens möglich ist.

Zu Art. 1

Die Ratifikation des Übereinkommens, durch die die Benennung der erfassten Steuerabkommen sowie die weiteren Auswahlentscheidungen und Vorbehaltserklärungen für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich werden, ist folgerichtig. Festgeschrieben wird hiermit nicht nur der Kreis der unter das Übereinkommen fallenden Steuerabkommen, sondern auch die Ausübung der Optionen und Vorbehalte.

Zu begrüßen ist auch eine Veröffentlichung des Übereinkommens mit einer amtlichen deutschen Übersetzung, da dies dem Rechtsstaatsprinzip gerecht wird, wonach Gesetze allgemeinverständlich gefasst sein müssen.

Zu Art. 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Übereinkommens sowie die Bekanntgabe des Tages, an dem die sich aus der Anwendung des Übereinkommens resultierenden Rechtsänderungen für ein Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland wirksam werden. Aufgrund der Anbringung des Vorbehalts nach Artikel 35 Absatz 7 des Übereinkommens können sich für die einzelnen erfassten Steuerabkommen unterschiedliche Zeitpunkte für das

Wirksamwerden der sich aus der Umsetzung des Übereinkommens ergebenden Modifikationen ergeben.

Seite
4 von 4

Aus einem solchen unterschiedlichen Wirksamwerden der Änderungen infolge des Übereinkommens erwachsen nicht nur Rechtsunsicherheiten, die dem Ziel einer verbesserten Streitbeilegung zuwiderlaufen. Darüber hinaus setzt die dadurch begründete unübersichtliche Rechtslage vom Anwender auch Kenntnis über den Umsetzungsstand des Übereinkommens zwischen den Staaten voraus.

Ausblick auf das OECD-Projekt zur Besteuerung der Digitalisierung der Wirtschaft

Insbesondere kritisch aus unserer Sicht ist zu betrachten, dass Art. 18 bis 26 MLI sowie Art. 28 MLI die Einfügung eines obligatorischen und verbindlichen Schiedsverfahrens nur als Option und in einem sehr komplizierten mehrschrittigen Verfahren vorsehen. Wie im OECD-Musterabkommen 2014 ist auch das im MLI vorgesehene Schiedsverfahren als unselbständige Erweiterung lediglich eine optionale Fortführung des Verständigungsverfahrens.

Eine optionale Lösung von Besteuerungskonflikten durch entsprechende Verfahren zur Streitbeilegung ist bei einer Umsetzung möglicher neuer Regelungen infolge der OECD-Vorschläge zu einer Neuverteilung der Besteuerungsrechte aus Unternehmensgewinnen und zu einer Mindestbesteuerung aus Sicht der Wirtschaft nicht akzeptabel. Mit aller Deutlichkeit möchten wir betonen, dass die Einbeziehung dieser Mechanismen durch alle beteiligten Staaten eine zwingende Voraussetzung für eine Unterstützung der OECD-Vorschläge durch die deutsche Industrie darstellt.

Bei dem aktuellen OECD-Projekt ist im Falle einer globalen Einigung auf neue Maßnahmen bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen multinationaler Unternehmen ein sog. „Super-MLI“ notwendig, bei dem die Streitbeilegung und -vermeidung verbindlich und nicht optional für alle beteiligten Staaten ist. Ebenso wie bei dem BEPS-Projekt ist auch hier eine vorgelagerte parlamentarische Mitwirkung bei grundlegenden Änderungen des internationalen Steuerrechts notwendig, um Doppelbesteuerung und übermäßigen bürokratischen Aufwand der deutschen steuerpflichtigen Unternehmen zu vermeiden.

Für Rückfragen und einen fachlichen Austausch stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Monika Wünnemann