

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/6882 –

Steuerabkommen mit und in Entwicklungsländern

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hebt im Rahmen ihrer neuen entwicklungs- und afrikapolitischen Initiativen immer wieder hervor, dass sie Entwicklungsländer dabei unterstützen möchte, ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. So ist im Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030“ das Ziel formuliert, „dass Entwicklungsländer ihren fairen Anteil an den bei ihnen erwirtschafteten Gewinnen und so mehr Eigeneinnahmen erhalten“ (S. 20). Explizit wird darin auch die Forderung erhoben: „Raus aus Steuerparadiesen“. Der Compact with Africa, den das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wesentlich mitgestaltet hat, betont ebenfalls die Wichtigkeit von höheren Steuereinnahmen für Entwicklungsländer und internationale Steuergerechtigkeit und bezieht sich dabei u. a. auf die BEPS-Initiative (base erosion and profit shifting) (The G-20 Compact with Africa, S. 9-14).

Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass die Bundesregierung mit einzelnen Maßnahmen die Bemühungen von Entwicklungsländern untergräbt, höhere Steuereinnahmen zu generieren. Dies betrifft beispielsweise ihre Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Entwicklungsländern. Diese sollen Investitionen fördern, in der Praxis schränken sie aber oft die Besteuerungsrechte von Entwicklungsländern stark ein, beispielsweise durch eine enge Betriebsstättendefinition oder restriktive Begrenzungen von Quellensteuern etwa auf Zinsen, Dividenden oder Lizenzen. So kommt eine Studie der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags von 2017 zu dem Schluss: „DBA sind in der deutschen Verhandlungspraxis geprägt vom Interesse möglichst viel Steuersubstrat für Deutschland zu sichern. Entwicklungspolitische Aspekte sind in den Abkommen nur vereinzelt nachweisbar“ (WD4-3000-140/16, S. 17).

Auch eine aktuelle Studie zu DBA zwischen EU-Staaten und Entwicklungsländern der London School of Economics („The European Union’s Tax Treaties with Developing Countries: Leading by example?“) kommt zu dem Schluss, dass diese oft zulasten der Entwicklungsländer gehen. Deutschland schneidet bei einer Analyse bestehender Doppelbesteuerungsabkommen und deren Wirkung auf die möglichen Steuereinnahmen in Entwicklungsländern besonders schlecht ab und liegt hinter Malta, Italien, Irland und Kroatien an fünftletzter

Stelle – wobei Malta und Kroatien jeweils nur ein entsprechendes DBA abgeschlossen haben. Hinsichtlich der Entwicklungsförderlichkeit von Betriebsstättendefinitionen liegt Deutschland laut dieser Studie hinter Malta sogar an zweit-letzter Stelle.

Für die Verfassung von DBA haben unterschiedliche Akteure Musterabkommen erstellt. Neben dem OECD-Modell gibt es beispielsweise auch ein UN-Modell, das auf einen etwas stärkeren Interessenausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern abzielt (Studie zu Tax Treaties, S. 8). Auch die Bundesregierung hat 2013 eine Verhandlungsgrundlage für DBA veröffentlicht (<https://bit.ly/2BslM9r>). Nach Informationen der Fragesteller hat das Bundesfinanzministerium jedoch auch eine aktuelle Verhandlungsgrundlage für DBA mit Entwicklungsländern, die von der veröffentlichten Verhandlungsgrundlage in einigen Punkten abweicht.

Aufgrund der Komplexität internationaler Steuergestaltungen sind DBA von Offshore-Finanzplätzen wie Mauritius mit Entwicklungsländern für die Betrachtung ebenfalls von Relevanz. Laut einer aktuellen Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) „The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa“ (Oktober 2018) tragen diese Doppelbesteuerungsabkommen zu keinen signifikanten Mehrinvestitionen in Entwicklungsländern bei, haben aber negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen dieser Länder, und befördern zudem das sogenannte treaty shopping. Dabei lassen Investoren ihre Investitionen über Drittländer fließen, um Steuern zu sparen. Für Deutschland sind die Ergebnisse dieser Studien auch deswegen relevant, da die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft DEG einen Großteil ihrer Beteiligungen in Offshore-Finanzplätzen hält, wobei Mauritius mit 33 Beteiligungen besonders hervorsticht. Die Bundesregierung rechtfertigt diese Geschäftspolitik u. a. mit dem Hinweis: „Wie dargestellt erfolgt durch die Beteiligung der DEG an Fonds, Zweckgesellschaften oder Unternehmen in OFCs keine Steuervermeidung, sondern diese sorgt durch die damit verbundene erhöhte Investitionsbereitschaft anderer Investoren für ein erhöhtes Steueraufkommen bei den Partnerländern“ (Bundestagsdrucksache 19/1508, Antwort zu Frage 1). Bei den Fragestellern wirft dies Fragen nach der Vereinbarkeit dieser Aussage mit den Studienergebnissen des IWF auf.

Auf Seiten der IWF und der Entwicklungsländer mehren sich Stimmen, die die Sinnhaftigkeit von DBA für die Entwicklungsbemühungen der Schwellen- und Entwicklungsländer in Frage stellen (vgl. IWF-Studie 2014 „Spillovers in International Corporate Taxation“). U. a. haben Indonesien, Südafrika oder Ruanda DBA deswegen aufgekündigt oder neu verhandelt. Einige Industrieländer wie die Niederlande, die Schweiz oder Irland haben deshalb auch Studien in Auftrag gegeben, die mögliche negative entwicklungspolitische Konsequenzen ihrer DBA mit Entwicklungsländern beleuchten sollen (vgl. WD4-3000-140/16, S. 12).

Bei einer Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum Thema „Auswirkungen von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung auf die Entwicklungsländer“ von 2016 (Protokoll-Nr. 18/82) wiesen mehrere geladene Experten, darunter auch der Vertreter der Deutschen Gesellschaft für Internationale Entwicklung (GIZ), auf eine andere, für Entwicklungsländer einnahmenschädigende Praxis hin: Sonderwirtschaftszonen und die dort gewährten Steuervergünstigungen und -erlässe, die einen schädlichen Steuerwettbewerb in Gang setzten und die Steuereinnahmen der Entwicklungsländer verringern würden (vgl. Protokoll-Nr. 18/82, S. 15, 21, 31). Allerdings fördern Bundesregierung und GIZ die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen, beispielsweise in Indien, Mexiko oder Äthiopien. Auch im Rahmen der neuen Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ will die Bundesregierung die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in mehreren afrikanischen Ländern aktiv unterstützen (Antwort auf die Schriftliche Frage 124 der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber auf Bundestagsdrucksache 19/5440). Gerade für Länder aus Sub-Sahara-Afrika

hat bereits 2009 eine Studie des IWF vor den Gefahren von einer solchen Strategie gewarnt: „Die Einrichtung von Freihandelszonen, die Nachlässe bei der Körperschaftssteuer anbieten, stellen ein signifikantes, potenzielles Risiko für die Steuerbasis dar (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf, S. 21). Und eine weitere IWF-Studie aus dem gleichen Jahr hält fest: „Trotz ihrer Popularität sind Steuerbefreiungen besonders schädlich“ (www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf, S. 14).

1. Inwiefern sind in den letzten zehn Jahren Entwicklungsländer mit der Forderung auf die Bundesregierung zugekommen, bestehende DBA zu annullieren oder neu zu verhandeln?

Um welche Länder handelt es sich dabei gegebenenfalls, und was war jeweils der Grund für diese Forderung?

Die folgenden Entwicklungsländer sind in den letzten zehn Jahren mit der Bitte um Aufnahme von Verhandlungen über die (Teil-)Revision eines bestehenden Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) an die Bundesregierung herangetreten: Serbien, Kosovo, Kasachstan und Pakistan.

Im Verhältnis zu Serbien und Kosovo gilt das DBA mit der früheren Sozialistischen Republik Jugoslawien fort. Beide Staaten wünschen jeweils eine Revision, um das geltende Abkommen zu aktualisieren und an Änderungen im jeweiligen nationalen Steuerrecht und an die aktuellen Entwicklungen im internationalen Steuerrecht anzupassen.

Kasachstan begründete seinen Wunsch nach einer Abkommensrevision mit der Umsetzung der Ergebnisse des G20/OECD-BEPS-Prozesses (Base Erosion and Profit Shifting) sowie innerstaatlicher Rechtsänderungen.

Pakistan wünscht die Anpassung des steuerlichen Informationsaustauschs an den aktuellen OECD-Standard.

Bestrebungen von Entwicklungsländern hinsichtlich der Kündigung eines bestehenden DBA mit der Bundesrepublik Deutschland hat es nicht gegeben.

2. Existiert im Finanzministerium eine spezifische Verhandlungsgrundlage für DBA mit Entwicklungsländern?

Falls ja:

- a) Warum hat die Bundesregierung diese bisher nicht veröffentlicht?
- b) In welchen Punkten weicht diese Verhandlungsgrundlage von der 2013 veröffentlichten Verhandlungsgrundlage ab, und worin besteht die Abweichung jeweils (bitte einzeln nach Artikeln auflisten)?
- c) In welche Verhandlungen ging das BMF mit dieser modifizierten Grundlage in die Verhandlungen?

DBA sind individuell zwischen Vertragsstaaten mit jeweils eigener DBA-Politik und Rechtstradition ausgehandelte Verträge. Der deutsche Verhandlungsvorschlag gegenüber Entwicklungsländern ist daher nicht allgemeiner Natur, sondern orientiert sich aufbauend auf der deutschen Verhandlungsgrundlage für DBA und unter Berücksichtigung des Musterabkommens der Vereinten Nationen stets am Einzelfall und berücksichtigt die konkreten bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, sowie die spezifische Situation des Verhandlungspartners.

3. Welche Informationen hat die Bundesregierung über Wirkungen ihrer DBA mit Entwicklungs- und Schwellenländern, insbesondere bezüglich möglicher absoluter und relativer Verringerungen von Steuereinnahmen in diesen Ländern?

Der Bundesregierung liegen dazu keine verlässlichen Informationen vor.

4. Inwiefern ist die Bundesregierung bestrebt, in den aktuellen Verhandlungen von DBA mit Entwicklungsländern wie Äthiopien, Ruanda oder Senegal negative Auswirkungen auf die Erhebung von Quellensteuern dieser Länder zu vermeiden (bitte im Detail für die einzelnen Entwicklungsländer, mit denen gerade Verhandlungen laufen, angeben)?

Der Hauptzweck von DBA besteht darin, bei grenzüberschreitenden Aktivitäten und Sachverhalten die mehrfache Besteuerung derselben Einkünfte durch die Vertragsstaaten zu vermeiden. Eine zur Vermeidung der Doppelbesteuerung durch ein DBA vorgesehene Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen den Vertragsstaaten führt zwangsläufig zu einem teilweisen Verzicht beider Vertragsstaaten auf eigene Besteuerungsrechte. Die regelmäßig als Bestandteil von DBA vereinbarte zwischenstaatliche Amtshilfe in Steuersachen verbessert dabei allerdings die Möglichkeit der zutreffenden Festsetzung und Durchsetzung der jeweils zugewiesenen Besteuerungsrechte und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und künstlichen Gewinnverlagerungen.

Im Verhältnis zu Entwicklungsländern berücksichtigt die deutsche Verhandlungspraxis zudem, dass sich aufgrund der Einseitigkeit der Investitionsströme das jeweilige Entwicklungsland überwiegend in der Rolle des Quellenstaates befindet. Insoweit besteht in Verhandlungen mit Entwicklungsländern auch die Bereitschaft, Regelungen aus dem VN-Musterabkommen, das gegenüber dem OECD-Musterabkommen eine weitergehende Quellenbesteuerung erlaubt, aufzunehmen.

Zu den aktuellen Verhandlungsständen können aus Gründen der Vertraulichkeit der Verhandlungen keine Aussagen getroffen werden.

5. Warum hat die Bundesregierung – anders als in einigen anderen EU-Staaten – bisher keine Untersuchungen über die Auswirkungen ihrer DBA mit Entwicklungsländern auf Möglichkeiten dieser Länder, Quellensteuern einzunehmen, vorgelegt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung in mehreren aktuellen Papieren (z. B. „Entwicklungspolitik 2030“) die Erhöhung Steuereinnahmen in Entwicklungsländern anstrebt?

Inwiefern plant die Bundesregierung, dazu in naher Zukunft eine Studie durchzuführen?

Nach Ansicht der Bundesregierung existiert kein methodischer Ansatz, der eine verlässliche Schätzung der Auswirkungen von DBA auf Entwicklungsländer erlaubt. Die Schwierigkeiten ergeben sich dabei vor allem aus dem Fehlen notwendiger Daten, aber auch aus der Tatsache, dass die Betrachtung der aktuellen Quellensteuersätze und Zahlungsströme zu kurz greift. So besteht durchaus die Möglichkeit, dass die kurzfristige Verringerung von Einnahmen aus einer Senkung der Quellensteuersätze durch höhere Einnahmen infolge höherer ausländischer Investitionen und stärkeren Wirtschaftswachstums ausgeglichen wird.

Zur Erhöhung eigener Einnahmen der Entwicklungsländer unterstützt die Bundesregierung zahlreiche Initiativen zur Technischen Zusammenarbeit und zum Kapazitätsaufbau in den Bereichen Steuerpolitik und Steuerverwaltung in den Entwicklungsländern, u. a. auch zur Stärkung der Kompetenzen bei der Verhandlung und Anwendung von DBA.

6. Wie groß ist die durchschnittliche Delegationsgröße auf deutscher Seite zur Verhandlung eines DBA mit einem Entwicklungsland?

Wie groß ist die Delegation der Gegenseite im Schnitt?

Die deutsche Verhandlungsdelegation besteht regelmäßig aus zwei bis vier Personen. Die Delegationsstärke der Entwicklungsländer bewegt sich zwischen zwei und 16 Personen.

7. War die Bundesregierung seit 2009 anlässlich konkreter DBA-Verhandlungen in einem Entwicklungsland im Austausch mit Unternehmen, die in diesem Land aktiv sind?

Wenn ja, mit welchen sowie mit welchem Ziel und Ergebnis?

Es ist übliche Praxis, dass sich die deutsche Verhandlungsdelegation vor Beginn der Verhandlungen im ausländischen Staat im Rahmen einer Vorbesprechung in der deutschen Botschaft über den gegenwärtigen Stand der bilateralen Beziehungen insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet informiert. Anschließend wird Vertretern der deutschen Wirtschaft die Möglichkeit eingeräumt, über Erfahrungen und gegebenenfalls Schwierigkeiten im steuerlichen Bereich zu berichten. Eine Erläuterung und Begründung der Verhandlungsziele der deutschen Delegation ist dabei ausdrücklich nicht vorgesehen.

8. Welche Definition legt die Bundesregierung dem Begriff „Steuerparadiese“ im Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030“ zugrunde?

Welche Handlungsanleitung ergibt sich aus der im Strategiepapier formulierten Forderung „Raus aus Steuerparadiesen“ für die Bundesregierung sowie für etwaige andere Akteure?

Es wird auf die Antwort zu Frage 19 auf Bundestagsdrucksache 18/6230 und zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 19/4980 verwiesen.

9. Welche Belege hat die Bundesregierung dafür, dass durch die Fonds, Zweckgesellschaften oder Unternehmen in OFCs, an denen die DEG beteiligt ist, das Steueraufkommen in den Investitionsländern steigt, wie sie in ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/1508 schreibt, insbesondere angesichts der Ergebnisse der IWF-Studie „The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs“, die nachweist, dass bei Investitionen in den Staaten Subsahara-Afrikas, die über OFCs mit Doppelbesteuerungsabkommen mit diesen Staaten laufen, das Steueraufkommen in den Investitionsländern verringert wird und bei solchen Investitionen auch Steuervermeidung wahrscheinlich ist?

Die Private Equity Fonds in Afrika, an denen die DEG beteiligt ist, haben in den Jahren 2017 und 2016 eine Kapitalmobilisierung von knapp 4 Mrd. USD bewirkt. Der größte Teil dieser – häufig auch privaten/kommerziellen Mittel – stünde ohne Fondsstrukturen in Afrika nicht für Privatsektorinvestitionen zur Verfügung. Die Unternehmen, in die dieses Geld investiert wird, vergrößern durch Wachstum ihre

steuerliche Bemessungsgrundlage, sodass das Steueraufkommen in den Investitionsländern steigt. Ohne Fonds (unabhängig davon, ob in Offshore-Finanzzentren (OFC) ansässig oder nicht) würden diese Privatsektorinvestitionen in der Regel nicht stattfinden, sodass ein Vergleich mit einem „alternativen Modell“ – wie ihn die in der Frage genannte Studie anregt – nicht durchgeführt werden kann. Es ist der Bundesregierung ein Anliegen, dass bei der Entwicklungsfinanzierung die auf OECD- und EU-Ebene vereinbarten internationalen Standards bei der Besteuerung auch bei der Standortwahl hinreichend berücksichtigt werden.

10. Inwiefern kann die Bundesregierung bestätigen, dass die Verwaltung der Fonds, Zweckgesellschaften und Unternehmen in OFCs, an denen die DEG beteiligt ist, auch tatsächlich dort stattfindet (insbesondere dadurch, dass das Personal zur Verwaltung tatsächlich dort sein Büro hat)?

Die DEG legt großen Wert darauf, dass „die Verwaltung“, also das Fondsmangement, auch aber gerade nicht nur am Standort der Fonds tätig ist, sondern sich so viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fonds wie möglich in den Zielmärkten aufhalten, um nahe an den Kunden zu sein und für diese einen Mehrwert zu schaffen. Das mit den Fondsstandorten verbundene Ziel ist es, Kapital effizient und rechtssicher zu bündeln.

11. Welche Belege hat die Bundesregierung dafür, dass Investoren, die an Fonds, Zweckgesellschaften und Unternehmen in OFCs, an denen auch die DEG beteiligt ist, die Finanzierung über OFCs nicht zum sogenannten „treaty shopping“ nutzen?

Die Bundesregierung kann zur Steuersituation anderer Investoren keine Aussage treffen, da die DEG nach ihrer Kenntnis im Rahmen ihrer Sorgfältigkeitsprüfung deren Steuerstatus nicht untersucht. Das entspricht dem üblichen Vorgehen. Die Fragestellung unterstellt, dass das sog. „Treaty Shopping“ in OFC einfacher sei als an anderen Fondsstandorten. Diese Ansicht teilt die Bundesregierung nicht, da die im Rahmen internationaler Peer Reviews überwachten Mindeststandards – zum Einen für Transparenz und effektiven Informationsaustausch in Steuersachen, sowie zum Anderen zur Vermeidung von Abkommensmissbrauch (Aktionspunkt 6 des G20/OECD-Aktionsplans gegen „Base Erosion and Profit Shifting“, der sich insbesondere gegen „Treaty Shopping“ richtet) – auch für OFC und die von diesen abgeschlossenen DBA gelten.

12. Wie viele der durch Fonds in OFCs mit DEG-Beteiligung getätigten Investitionen halten Unternehmensteile, die unter zehn, unter 25 oder über 25 Prozent liegen?

Die Fonds in OFCs mit DEG-Beteiligung tätigen in allen drei Kategorien Investitionen. 103 Fonds halten Beteiligungsanteile unter 10 Prozent, 105 Fonds halten zwischen 10 und 25 Prozent Anteile und 285 der Fonds halten Anteile über 25 Prozent. Dahinter stehen unterschiedliche Fondsstrategien, die die Risikodiversifizierung entsprechend optimieren.

Die DEG selbst ist ausschließlich als Minderheitsbeteiligter an den Fonds beteiligt.

13. In welchen Ländern fördern die Bundesregierung oder ihre Durchführungsorganisationen wie die GIZ seit 2009 Industrieparks und Sonderwirtschaftszonen, und welche weiteren Förderungen sind dazu aktuell – beispielsweise im Rahmen der Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ – geplant (bitte jeweilige Standorte in den betreffenden Ländern auflisten)?
14. Aus welchen Haushaltsmitteln werden diese Förderungen finanziert, und worin genau bestehen die Förderungen (bitte für einzelne Industrieparks oder Sonderwirtschaftszonen getrennt auflisten)?
15. Inwiefern gelten für Investoren in diesen Industrieparks und Sonderwirtschaftszonen laut Informationen der Bundesregierung spezifische steuerliche Bestimmungen (bitte für einzelne Parks oder Sonderwirtschaftszonen Informationen zu jeweiligen steuerlichen Regelungen getrennt ausführen)?

Die Fragen 13 bis 15 werden zusammen beantwortet.

Seit 2009 fördert die Bundesregierung im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Industrieparks in den Palästinensischen Gebieten und der Tunesischen Republik:

Land	Standort	Haushaltsmittel	Beschreibung der Maßnahme	Angaben zu möglichen Steuerbestimmungen
Palästinensische Gebiete	Jenin	Kapitel 2301 Titel 896 11 (Bilaterale Finanzsammelarbeit (FZ-Zuschüsse))	Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur (z. B. Anschluss an Straßen- und Stromnetz)	Investoren erhalten eine steuerliche Befreiung für Aktivitäten in der Industriezone
Tunesien	Verschiedene Industriezonen (Gouvernorat Ben Arous, Soliman, Bizerte)	Kapitel 2301 Titel 866 11 (FZ-Darlehen)	Verbesserung der Abwasseraufbereitung	Für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Infrastruktur kann zunächst eine vollständige Befreiung von der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer gewährt werden. Weitere Befreiungen von Steuern, Abgaben und Zöllen sind möglich.
Tunesien	Verschiedene Industriezonen (Gouvernorat Soliman, Bizerte, Enfidah)	Kapitel 2301 Titel 896 11 (FZ-Zuschüsse)	Verbesserung der Abwasseraufbereitung	wie oben.

Ein Schwerpunkt der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung liegt auf der Entwicklung von Industrie- und Gewerbeparks in den Partnerländern Äthiopien, Elfenbeinküste, Ghana, Marokko, Senegal und Tunesien. Mit Ausnahme von Äthiopien ist noch keine Entscheidung über die zu fördernden Industrieparks oder Sonderwirtschaftszonen getroffen worden. In Äthiopien ist eine Unterstützung eines Parks in Addis Abeba vorgesehen (Bole Lemi). Abhängig vom Bedarf sollen die Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen verbessert werden. Äthiopien gewährt Investoren in Industrieparks eine Befreiung von der Kapitalertragssteuer. Voraussetzung hierfür ist, dass diese Unternehmen 80 Prozent ihrer Produkte exportieren oder als Produktionsmittel an einen Exporteur liefern. Insgesamt können die Unternehmen von einer Steuerbefreiung von bis zu 10 Jahren profitieren.

