

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, Fabio De Masi, Andrej Hunko, Dr. Alexander S. Neu, Helin-Evrin Sommer, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

Steuerabkommen mit und in Entwicklungsländern

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 Steuererechtigkeit 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 möglich 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 zweitletzter 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 Interessensausgleich zwischen Industrie- und Ent-

wicklungsländern 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 Körperschaftsteuer 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).

Wir fragen die Bundesregierung:

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?

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?
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?
 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)?
 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?

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?

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?

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?

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?
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)?
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?
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?
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)?

Berlin, den 17. Dezember 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion