

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 17/1943 –

**Entwurf eines Gesetzes
zu dem Änderungsprotokoll vom 11. Dezember 2009
zum Abkommen vom 23. August 1958
zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum
Luxemburg
zur Vermeidung der Doppelbesteuerungen
und über gegenseitige Amts- und Rechtshilfe
auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen
sowie der Gewerbesteuern und der Grundsteuern**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 17/1944 –

**Entwurf eines Gesetzes
zu dem Abkommen vom 13. Juli 2006
zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
und der mazedonischen Regierung
zur Vermeidung der Doppelbesteuerung
auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen**

A. Problem

Grenzüberschreitende Sachverhalte haben aufgrund fortschreitender Internationalisierung deutlich an Bedeutung gewonnen. Wird zu solchen Vorgängen eine Sachverhaltsaufklärung notwendig, können die daran Beteiligten sowie andere Personen und Institutionen im Ausland jedoch nur im Wege zwischenstaatlicher Amts- und Rechtshilfe herangezogen werden. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat im Rahmen ihres Programms zur Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs hierzu einen Standard entwickelt. Dieser wurde in das OECD-Musterabkommen 2005 übernommen. Im Verhältnis zu Luxemburg war jedoch bisher nur ein eingeschränkter Auskunftsaustausch möglich, da Luxemburg den Standard nicht akzeptiert hatte.

Zudem stellt die doppelte Besteuerung von Einkünften bei internationaler wirtschaftlicher Betätigung ein erhebliches Hindernis für Handel und Investitionen dar und ist daher zu vermeiden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Zur Verbesserung der Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Amts- und Rechtshilfe schließt die Bundesregierung völkerrechtliche Abkommen mit den Staaten, die den OECD-Standard zu Transparenz und effektivem Informationsaustausch für Besteuerungszwecke voll umfänglich anerkannt und sich bereit erklärt haben, ihn in Abkommen mit OECD-Mitgliedstaaten umzusetzen. Im Verhältnis zu Luxemburg wurde hierzu ein Protokoll zur Änderung des Abkommens vom 23. August 1958 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg zur Vermeidung der Doppelbesteuerungen und über gegenseitige Amts- und Rechtshilfe auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie der Gewerbesteuern und der Grundsteuern unterzeichnet.

Mit dem vorliegenden Vertragsgesetz soll das Änderungsprotokoll zu dem geltenden Doppelbesteuerungsabkommen die für die Ratifikation erforderliche Zustimmung der Gesetzgebungskörperschaften erlangen.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1943 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Das Abkommen zwischen Deutschland und Mazedonien vom 13. Juli 2006 enthält die aus Sicht des Verhandlungszeitraums aktuellen Regelungen, die notwendig sind, um derartige steuerliche Hindernisse zur Förderung und Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Staaten abzubauen.

Durch das Vertragsgesetz sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation des Abkommens vom 13. Juli 2006 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der mazedonischen Regierung zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen geschaffen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1944 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Zu Buchstabe a

Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich keine negativen Auswirkungen. Durch die besseren Informationsmöglichkeiten dürften sich Steuermehreinnahmen ergeben.

Zu Buchstabe b

Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich keine nennenswerten Auswirkungen. Steuermindereinnahmen in einzelnen Bereichen dürften sich durch Steuermehreinnahmen in anderen Bereichen weitgehend ausgleichen.

2. Vollzugsaufwand

Kein nennenswerter Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Zu Buchstabe a

Die Wirtschaft ist durch das Gesetz nicht unmittelbar betroffen. Unternehmen, insbesondere den mittelständischen Unternehmen, entstehen durch dieses Gesetz keine unmittelbaren direkten Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von dem Gesetz nicht zu erwarten.

Zu Buchstabe b

Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von dem Gesetz nicht zu erwarten.

F. Bürokratiekosten

Zu Buchstabe a

Durch das Änderungsprotokoll werden die Informationspflichten für die Verwaltung erweitert. Die Erweiterung beinhaltet die Übernahme der Regelung zum Auskunftsaustausch entsprechend dem OECD-Standard 2005. Wegen fehlender Daten ist eine Quantifizierung jedoch nicht möglich.

Zu Buchstabe b

Normalerweise werden durch Doppelbesteuerungsabkommen keine eigenständigen Informationspflichten oder Bürokratielasten begründet, da sie lediglich die nach nationalem Steuerrecht bestehenden Besteuerungsrechte der beteiligten Vertragsstaaten voneinander abgrenzen. Informationspflichten für Unternehmen sowie für Bürgerinnen und Bürger werden weder eingeführt noch verändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden jedoch sechs neue Informationspflichten eingeführt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1943 unverändert anzunehmen;
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1944 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 16. Juni 2010

Der Finanzausschuss

Dr. Volker Wissing
Vorsitzender

Manfred Kolbe
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Dr. Birgit Reinemund
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Manfred Kolbe, Lothar Binding (Heidelberg) und Dr. Birgit Reinemund

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe auf **Drucksachen 17/1943 und 17/1944** in seiner 46. Sitzung am 10. Juni 2010 beraten und dem Finanzausschuss zur Federführung sowie dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Der Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1943 (Buchstabe a) wurde darüber hinaus auch dem Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen. Der Finanzausschuss hat beide Gesetzentwürfe in seiner 18. Sitzung am 16. Juni 2010 abschließend beraten.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Das am 11. Dezember 2009 mit dem Großherzogtum Luxemburg unterzeichnete Protokoll zur Änderung des Abkommens vom 23. August 1958 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg zur Vermeidung der Doppelbesteuerungen und über gegenseitige Amts- und Rechtshilfe auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie der Gewerbesteuern und der Grundsteuern, geändert durch das Ergänzungsprotokoll vom 15. Juni 1973 (nachfolgend das Abkommen“ genannt) orientiert sich am OECD-Musterabkommen für Steuerinformationsabkommen (TIEA) von 2002 und an Artikel 26 des OECD-Musterabkommens für Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) von 2005. Das Änderungsprotokoll passt Artikel 23 des deutsch-luxemburgischen DBA an den aktuellen OECD-Standard eines effektiven Informationsaustauschs an. Das bedeutet, dass für die Besteuerung relevante Informationen, die anderweitig nicht beschafft werden können, vom ersuchten Staat beschafft und an den anfragenden Staat übermittelt werden müssen. Das gilt auch für Bankinformationen sowie für Informationen über die Eigentümer von Gesellschaften sowie die Gründer bzw. Begünstigten intransparenter Rechtsträger. Diese Informationen müssen auf Ersuchen den ausländischen Finanzbehörden zur Verfügung gestellt werden können. Ein Auskunftsersuchen kann auch zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle gestellt werden. Hiervon sind sog. Rasterfahndungen Fishing expeditions (Fischzüge) ausgeschlossen.

Zu Buchstabe b

Das am 13. Juli 2006 in Skopje unterzeichneten Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der mazedonischen Regierung zur Vermeidung der Doppelbesteuerung wurde im September 2002 paraphiert. Es löst das alte, noch mit der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien abgeschlossene und im Verhältnis zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien weiter geltende Abkommen vom 26. März 1987 (BGBl. 1988 II, S. 744 f.) ab. Dieses Abkommen ist durch die wirtschaftliche Entwicklung der mazedonischen Seite überholt und muss deshalb durch einen modernen und den Anforderungen der gegenwärtigen Verhältnisse besser angepassten Vertrag ersetzt werden. Das Abkommen entspricht weitgehend dem zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungen aktuellen OECD-Musterab-

kommen 2000. Hierdurch trägt es zur Vereinheitlichung auf diesem Gebiet bei.

Das Protokoll mit einigen das Abkommen ergänzenden Regelungen ist Bestandteil des Abkommens. Durch Notenwechsel vom 23. Juli 2008 (siehe Anlage zur Denkschrift) wurde das Abkommen nach Unterzeichnung geändert, um im Wesentlichen offenbare Unrichtigkeiten der drei Sprachfassungen zu korrigieren.

Vor dem Hintergrund des nach wie vor nicht gelösten Streits in der Namensfrage zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland konnte ein Staatsvertrag aus politischen Gründen nicht unterzeichnet werden. In dem nach Klärung der Statusfragen am 13. Juli 2006 unterzeichneten Regierungsabkommen wird die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien entsprechend der deutsch-mazedonischen Vertragspraxis in adjektivischer Form bezeichnet. Durch die Verwendung der adjektivischen Form „mazedonische Regierung“ oder „mazedonisches Hoheitsgebiet“ wird die Nennung des Staatsnamens vermieden.

Dem OECD-Musterabkommen in der zurzeit der Verhandlungen geltenden Fassung 2000 weitgehend folgend, regeln die Artikel 1 bis 5 den Geltungsbereich des Vertrages sowie die für die Anwendung des Abkommens notwendigen allgemeinen Begriffsbestimmungen. Die Artikel 6 bis 22 weisen dem Quellen- bzw. Belegenheitsstaat Besteuerungsrechte für die einzelnen Einkunftsarten und für das Vermögen zu. Artikel 23 enthält die Vorschriften zur Vermeidung der Doppelbesteuerung durch den Ansässigkeitsstaat für die Einkünfte und Vermögenswerte, die der Quellen- bzw. Belegenheitsstaat besteuern darf. Die Artikel 24 bis 29 regeln insbesondere den Schutz vor Diskriminierung und die zur Durchführung des Abkommens notwendige Zusammenarbeit der Vertragsstaaten. Hierbei enthält Artikel 26 Regelungen zum Informationsaustausch. Schließlich bindet Artikel 30 das Protokoll als Bestandteil des Abkommens ein, die Artikel 31 und 32 regeln das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten des Abkommens. Das Protokoll ergänzt das Abkommen um einige klarstellende Bestimmungen sowie um die Klauseln zum Schutz personenbezogener Daten.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1943 in seiner 16. Sitzung am 16. Juni 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Annahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1943 in seiner 17. Sitzung am 16. Juni 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. Annahme.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1944 in seiner 17. Sitzung am 16. Juni 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. Annahme.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. beschlossen, die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1943 (Buchstabe a) sowie des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1944 (Buchstabe b) zu empfehlen.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** begrüßten bezüglich des Abkommens mit dem Großherzogtum Luxemburg zunächst grundsätzlich, mit der Durchsetzung des Standards der OECD gegenüber einer Vielzahl von Staaten, insbesondere auch gegenüber Staaten wie Luxemburg oder der Isle of Man, die sich bisher einem Abkommen über den Informationsaustausch gänzlich verweigert haben, sei ein bemerkenswerter Fortschritt in der internationalen Steuerpolitik erreicht. Dies müsse, ungeachtet von Bestrebungen, den OECD-Standard weiterzuentwickeln, von allen Fraktionen zur Kenntnis genommen werden. Das vorliegende Abkommen stelle einen großen Verhandlungserfolg im aktuellen G20-Prozess der internationalen Steuerpolitik dar. Weitere Abkommen würden folgen. Darüber hinaus betonten die Koalitionsfraktionen, das Abkommen mit der mazedonischen Regierung stelle einen weiteren Fortschritt in der internationalen Steuerpolitik dar. Die Verhandlungen seien jedoch bereits 2002 abgeschlossen worden. Die Unterzeichnung und Ratifizierung habe sich lediglich aus politischen Gründen verzögert. Aufgrund des Verhandlungszeitpunkts sei jedoch der Informationsaustausch nur unbefriedigt geregelt. Er bleibe hinter dem OECD-Standard 2005 zurück. Deutschland bemühe sich um weitere Verhandlungen.

Die **Fraktion der SPD** hob zum Abkommen mit Luxemburg positiv hervor, dass es der Bundesregierung mit diesem sowie den weiteren, derzeit zur Ratifizierung anstehenden Abkommen gelungen sei, Verträge mit solchen Staaten zu schließen, die sich bisher unfair gegenüber Staaten verhalten haben, die auch bereits in der Vergangenheit versucht hätten, fair zu besteuern. Dies werte die Vertragspartner auf und stelle damit einen wesentlichen Vertrauensvorschuss dar. Noch im Jahr 2008 habe Luxemburg große Bedenken gegen Artikel 26 des OECD-Musterabkommens geäußert. Diese Bedenken seien heute zwar aufgehoben. Dennoch mache das deutlich, wie wenig solide das Verhältnis der Regierung des Großherzogtums Luxemburg zu den OECD-Standards sei. Darüber hinaus kritisierte die Fraktion der SPD, Informationen müssten ausländischen Finanzbehörden lediglich auf Ersuchen zur Verfügung gestellt werden. So genannte Rasterfahndungen Fishing expeditions (Fischzüge) seien nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens ausgeschlossen. Daher müsse, unabhängig von den derzeit vorliegenden Abkommen, geprüft werden, wie Steueroasen Vorteile aus

Altfällen gezogen hätten, die weitere Auswirkungen in die Zukunft entfalten. Die neue Fairness müsse sich auch in die Vergangenheit zurückentwickeln.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte es als unbefriedigend, dass sich der von der G20 eingeforderte OECD-Standard, an dem sich Deutschland in seiner Verhandlungsführung orientiere, in dem Abkommen mit Luxemburg wieder lediglich auf den Informationsaustausch auf Ersuchen beziehe. Die Bundesregierung erläuterte hierzu, ein Auskunftsersuchen setze voraus, dass die Finanzbehörden Anlass zu Ermittlungen hätten. Der automatische Auskunfts-austausch, wie er partiell in der Zinsrichtlinie der Europäischen Union Anwendung finde, sei nicht der in der OECD akzeptierte Standard. Er stelle lediglich eine Möglichkeit in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens dar, werde aber nicht obligatorisch gefordert. Weitere Entwicklungen blieben abzuwarten. Bis dahin sei jedoch nicht zu erwarten, dass der automatische Auskunfts-austausch durchgesetzt werden könne. Die Fraktion DIE LINKE. machte daraufhin deutlich, sie erachte es als zwingend notwendig, den OECD-Standard an dieser Stelle mit Nachdruck weiterzuentwickeln. Die in letzter Zeit abgeschlossenen Verhandlungen hätten die Chance geboten, weitergehende Regelungen zu vereinbaren. Dies hätte genutzt werden müssen, um den automatischen Informationsaustausch in den Mittelpunkt zu stellen. Nicht hinnehmbar sei, dass Steuerbehörden im Detail über Vorgänge in einem anderen Land informiert sein müssten, um Informationen erfragen zu können.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** mahnte die frühzeitige Einbindung des Parlaments in die Abkommenspolitik entsprechend einer Vereinbarung zwischen dem Finanzausschuss und dem Bundesministerium der Finanzen an. Internationale Steuerabkommen hätten große Bedeutung für die steuerliche Situation vieler Unternehmen. Dies sei auch Ergebnis verschiedener Ausschussreisen, beispielsweise in die Türkei oder nach Brasilien. Über diese Verfahrensfrage hinaus betonte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den inhaltlichen Aspekten, Doppelbesteuerungs- und Auskunftsabkommen seien nicht nur für die Besteuerung von Unternehmen und Privatleute von Bedeutung. Vielmehr sei es sehr viel grundsätzlicher nötig, dass Jurisdiktionen wie das Großherzogtum Luxemburg, mit denen nun Abkommen geschlossen werden, ihre Rolle als Steuer- und Regulierungsoase verlieren würden. Hierzu sei Artikel 26 des OECD-Musterabkommens nicht ausreichend. Soweit dieser Artikel aber weiterhin die zentrale Leitlinie darstelle, an der sich die Abkommenspolitik der Bundesregierung orientiert, würden die Ratifizierungsgesetze von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die **Bundesregierung** betonte den bereits erzielten Fortschritt in der internationalen Steuerpolitik mit bisher nicht-kooperativen Staaten wie beispielsweise Luxemburg. Diese Verhandlungsergebnisse müssten nun zunächst umgesetzt werden, bevor weiter Fortschritte, beispielsweise zur weiteren Verbesserung des Informationsaustausches, angestrebt und international abgestimmt werden könnten. Zudem hob die Bundesregierung hervor, die große Zahl der unterzeichneten und mitunter bereits ratifizierten Abkommen, die auf dem OECD-Standard 2005 basieren, mache das Abkommensnetz deutlich, das gesponnen werde, um im Verhältnis zu allen bedeutenden Finanzzentren zu einem level playing field insbesondere bezüglich des Informationsaustausches

zu gelangen. Darüber hinaus sei es mitunter, wie beispielsweise im Abkommen mit der Isle of Man, gelungen, zu Strafverfahren über in der Vergangenheit liegende Steuerhinterziehung Auskunftsmöglichkeiten zu vereinbaren. Eine Durchsetzung gegenüber Luxemburg sei jedoch bedauerlicherweise nicht erreicht worden. Maßgeblich bleibe dennoch der OECD-Standard, darüber hinaus gehende Regelungen müssten als Verhandlungsmasse angesehen werden.

Darüber hinaus erläuterte die Bundesregierung zu den im Abkommen mit der mazedonischen Regierung enthaltenen Regelungen zum Informationsaustausch, in dem noch geltenden DBA Jugoslawien seien die Regelungen zum Informationsaustausch aus heutiger Sicht unzureichend. Danach könnten Informationen nur zur Durchführung des Abkommens ausgetauscht werden (sogenannte kleine Auskunftsklausel). Nach Artikel 26 des vorliegenden Abkommens könnten Informationen darüber hinaus auch zur Durchführung des innerstaatlichen Steuerrechts ausgetauscht werden (sogenannte große Auskunftsklausel). Damit sei eine Verbesserung erreicht worden. Allerdings entspreche diese Verbesserung noch nicht dem neuen OECD-Standard 2005. Eine Nachverhandlung des vorliegenden DBA komme jedoch aus außenpolitischen Gründen nicht in Betracht. Mazedonien habe das Abkommen bereits ratifiziert. Nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes würden die Beziehungen belastet, wenn Deutschland nicht ebenfalls ratifizieren würde. Sobald das DBA Mazedonien in Kraft getreten ist, werde das Bundesministerium der Finanzen der mazedonischen Seite ein Revisionsprotokoll mit aktuellen Anpassungen zu den Artikeln 26 und 27 des OECD-Musterabkommens 2005 (erweiterter Informationsaustausch und Amtshilfe) vorschlagen.

Berlin, den 16. Juni 2010

Manfred Kolbe
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Dr. Birgit Reinemund
Berichterstatterin

